ARBEITSMATERIAL



Markus Beier, Antje Matern

Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit

Stand und Perspektiven der Forschung

ARL

Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit
Stand und Perspektiven der Forschung

AM Nr. 332
ISBN: 978-3-88838-332-8
ISSN 0946-7807
Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2007
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:

über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09
Fax (05 31) 7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL:
www.ARL-net.de

Verlagsanschrift:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

ARBEITSMATERIAL DER ARL

Markus Beier, Antje Matern

Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit

Stand und Perspektiven der Forschung

Nr. 332 Hannover 2007

Autorin und Autor

Markus Beier, Dipl.-Geogr., Sachgebiet Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Regierung der Oberpfalz, Regensburg

Antje Matern, Dipl.-Geogr., Institut für Stadt-, Regional- und Umweltplanung, HafenCity Universität Hamburg

Das Manuskript dieses Bandes wurde vor der Veröffentlichung einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat der ARL zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für den Beitrag liegt allein bei den Autoren.

Sekretariat der ARL: WR III „Natürliche Ressourcen, Umwelt, Ökologie“
Leitung: Dr. Gerhard Overbeck (Overbeck@ARL-net.de)

INHALT

Vorwort VII

Stadt und Umland: Von der Hierarchie zum Netzwerk

1 Stadt und Umland: Von der Hierarchie zum Netzwerk 1

1.1 Stadtregionen vor neuen Herausforderungen 1

1.2 Stadt-Umland-Probleme im Spiegel der Raumordnungspolitik 2

1.3 Interkommunale Kooperation als Ansatz zur Bewältigung der Stadt-Umland-Probleme 4

1.4 Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Kooperation als Themen der ARL 5

1.5 Ziel der Studie und methodisches Vorgehen 6

Stadt-Umland-Prozesse

2 Stadt-Umland-Prozesse – Begriffsbestimmungen, Dimensionen und Ursachen 9

2.1 Die Stadtregion: Von der Analyseeinheit zum Handlungsraum 9

2.2 Entwicklungsprozesse in Stadtregionen – Triebkräfte und Erscheinungsformen 11

2.2.1 Zur Aktualität von Stadt-Umland-Prozessen in der Raumordnung und Raumwissenschaften 12

2.2.2 Stadt-Umland-Probleme in westdeutschen Stadtregionen: Vom suburbanen Raum zur „Zwischenstadt“ 13

2.2.3 Stadt-Umland-Probleme in ostdeutschen Stadtregionen: Zwischen „Amerikanisierungstendenzen“ und demographischer Schrumpfung 18

2.3 Zwischenfazit: Auswirkungen der Stadt-Umland-Prozesse auf die Kommunen und die Raumordnung 23

Interkommunale Zusammenarbeit

3 Interkommunale Zusammenarbeit – Anlass, Gegenstand und Organisation 26

3.1 Grundlagen der interkommunalen Kooperation 26

3.1.1 Begriffsbestimmungen 26

3.1.2 Veränderungen im planerischen Grundverständnis 28

3.1.3 Anlässe für interkommunale Kooperationen 29

3.1.4 Grundprinzipien der interkommunalen und regionalen Kooperation 32

3.1.5 Aufgabenfelder der interkommunalen und regionalen Kooperation 33

3.1.6 Formen der interkommunalen und regionalen Kooperation 34

3.2 Instrumente der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit 38
3.2.1 Regionalmanagement 38
3.2.2 Regionale Entwicklungskonzepte 42
3.2.3 Städtenetze und Städteverbünde 45
3.2.4 Regionalplan und regionaler Flächennutzungsplan 47
3.3 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Anlass, Gegenstand und Organisation 49
3.3.1 Bundesländerübergreifende Zusammenarbeit – Anforderungen und Formen 49
3.3.2 Europäische Zusammenarbeit 53
3.4 Zwischenfazit: von interkommunaler Kooperation zur Regional Governance 61

Zeitlicher Wandel und aktuelle Trends

4 Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Kooperation im zeitlichen Wandel und aktuelle Trends der Diskussion 64
4.1 Reformeuphorie der 1970er Jahre 64
4.2 Ernüchterung in den 1980er Jahren 65
4.3 Planungsbedarf und neuer Aufschwung der kooperativen Planungsansätze in den 1990er Jahren 66
4.4 Aktuelle Herausforderungen der interkommunalen Kooperation zu Beginn des 21. Jahrhunderts 70
4.5 Abschließende Bemerkung 75

Schlussbetrachtung

5 Gesamtfazit und Ableitung des künftigen Forschungsbedarfs 78
5.1 Fazit 78
5.2 Künftige Forschungsthemen zu Stadt-Umland-Prozessen und zur interkommunalen Kooperation 79

Literatur 85

Kurzfassung/Abstract 97

Vorwort

Stadtregionen sind heute durch komplexe Verflechtungen zwischen den Kernstädten und den Städten und Gemeinden in ihrem Umland geprägt, mit vielfältigen Auswirkungen auf die Raum- und Umweltqualität und mit Folgen für die fiskalische Situation der beteiligten Kommunen. Viele der Herausforderungen, die sich in Stadtregionen stellen, lassen sich nur im stadtregionalen Kontext lösen. Auch Standortmarketing kann angesichts des internationalen Wettbewerbs oft nur auf regionaler Ebene wirksam betrieben und finanziert werden. Vor diesem Hintergrund haben v. a. seit den 1990er Jahren Strukturen interkommunaler bzw. regionaler Kooperation und Verfahren der Regional Governance an Bedeutung gewonnen. Andererseits besteht aber – gerade auch aufgrund der vielfältigen Disparitäten zwischen der Kernstadt und ihrem Umland – bei diesen Prozessen eine Reihe von Schwierigkeiten, und der Aufwand für die Gestaltung von Kooperationsvorhaben ist oft groß.

Stadt-Umland-Probleme und stadtregionale Kooperationen waren in der Vergangenheit, v. a. im Verlauf der letzten zehn Jahre, regelmäßig wichtige Themen auf der Agenda der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Insbesondere die Bände „Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich“ (Arbeitsmaterial, Nr. 318, herausgegeben von Ulrich Ante) und „Informelle räumliche Planung“ (Arbeitsmaterial, Nr. 286, von Daniela Gorsler) haben hierzu dezidiert Beiträge geliefert, aber auch bei einer Vielzahl weiterer Forschungsaktivitäten der ARL wurden Teilaspekte dieser Fragen behandelt.

In Hinblick auf die Aktualität der Thematik erschien es lohnenswert, den Stand der relevanten Forschungsaktivitäten der ARL zu dokumentieren, die einzelnen Arbeitsergebnisse miteinander in Bezug zu setzen und unter Hinzuziehung von weiteren Forschungsergebnissen der jüngsten Zeit offene Fragen für die Fachwelt zu identifizieren. Ziel der vorliegenden Arbeit war somit nicht die umfassende Darstellung der Diskussionen zu beiden Themenfeldern, sondern das Herausarbeiten der wesentlichen Diskussionsstränge und deren Einbindung in den generellen Diskurs in der Raumentwicklung, auch in ihrer zeitlichen Entwicklung über die letzten Jahrzehnte.

Aus dem sehr umfangreichen ausgewerteten Material leiten die Autoren dieses Bandes eine Reihe weitgehend offener Forschungsfragen, unterschiedlichen thematischen Bereichen zugeordnet, ab. Die ARL hofft, dass der Studie eine breite Leserschaft beschieden sein wird und die von ihr ausgehenden Impulse für die weitere Forschung zu diesem Themenbereich aufgegriffen werden.

Gerhard Overbeck, ARL

1 Stadt und Umland: Von der Hierarchie zum Netzwerk

Das Verhältnis von Stadt und Umland hat sich im Laufe der Jahre gewandelt: An die Stelle eines hierarchischen, von der Kernstadt dominierten „Abhängigkeitsverhältnisses“ ist ein Netzwerkgefüge getreten, das durch mannigfaltige Austauschbeziehungen gekennzeichnet ist. Dies ist im Wesentlichen ein Resultat der Herausbildung neuer Standorte für Wohnen, Arbeiten, Versorgung und Freizeit in den Stadtregionen. Da der Schwerpunkt der Entwicklungen im Umland stattgefunden hat, konnte dieses sich gegenüber der Kernstadt profilieren. Darüber hinaus sind neue (Pendler-)Verflechtungen zwischen der Kernstadt und dem Umland entstanden.

Neben den Standortmustern und Entwicklungsprozessen haben sich auch neue Formen des regionalen Interessenausgleichs und der Abstimmung zwischen der Kernstadt und dem Umland herausgebildet. Diese sind gekennzeichnet durch eine Erweiterung des Akteurskreises sowie neue Verhandlungs- und Steuerungsformen.

1.1 Stadtregionen vor neuen Herausforderungen

Die Stadtregionen in Deutschland stehen vor neuen Herausforderungen. Im Inneren geht es darum, eine geordnete, am Leitbild der Nachhaltigkeit orientierte Entwicklung zu gewährleisten. In Bezug auf die Siedlungsentwicklung bedeutet dies, die Neuinanspruchnahme von Fläche auf 30 ha pro Tag zu begrenzen.[1] Aufgrund des anhaltenden Siedlungsdrucks – zumindest in einigen westdeutschen Stadtregionen – liegt dieses Ziel jedoch noch in weiter Ferne. Die tägliche Flächeninanspruchnahme lag 2003 bei rund 93 ha – und war damit immerhin im dritten Jahr in Folge rückläufig (2000: 131 ha).[2] Allerdings wächst die Siedlungs- und Verkehrsfläche immer noch schneller als die Bevölkerung. Die Abkopplung von Siedlungsflächen- und Bevölkerungsentwicklung wird insbesondere in Ostdeutschland deutlich, wo trotz rückläufiger Bevölkerungszahl weiterhin neue Flächen in Anspruch genommen werden (Schultz, Dorsch 2005).

Die demographische Entwicklung gehört auch in den Stadtregionen zu den großen Herausforderungen. Während sich in den ostdeutschen Stadtregionen bereits heute die Folgen des demographischen Wandels (Bevölkerungsabnahme, Alterung) manifestieren und diese gefordert sind, neue Strategien im Umgang mit den geänderten Rahmenbedingungen zu entwickeln, werden viele Stadtregionen Westdeutschlands die Auswirkungen dieses Wandel erst in einigen Jahren in vollem Umfang zu spüren bekommen.

Mit der Herausbildung neuer Standorte für Wohnen, Arbeiten, Versorgung und Erholung hat sich das Zentrengefüge innerhalb der Stadtregionen verschoben. Einige dieser neuen Standorte konnten eine eigene Qualität entwickeln, wodurch sie in direkte Konkurrenz zur Kernstadt getreten sind. Im Zuge dieser Neujustierung des Zentrengefüges haben sich auch die Verflechtungsmuster innerhalb der Stadtregionen geändert: Die ursprünglich zentripetalen Beziehungen wurden um tangentiale Verflechtungen erweitert. Diese neuen stadtregionalen Muster werden in den Raumwissenschaften auch unter dem Begriff der „Zwischenstadt“ (Sieverts 1997) diskutiert.

Aus den beschriebenen Entwicklungen können Beeinträchtigungen der Lebens- und Umweltqualität in den Stadtregionen resultieren: Das (individuelle) Verkehrsaufkommen wächst, die Boden- und Immobilienpreise steigen und die soziale Segregation ver-

[1] Bezogen auf Deutschland bis zum Jahr 2020 entsprechend der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (vgl. Bundesregierung 2002).

[2] Vgl. Umwelt-Kernindikatorensystem des Umweltbundesamtes (http://www.env-it.de/umweltdaten/open.do; Zugriff am 08.02.2006).

schärft sich, um nur einige Aspekte anzuführen. Für all diese Problemfelder gilt es Lösungsvorschläge zu entwickeln, wenn möglich in einem gemeinsamen Prozess von Kernstadt und Umlandgemeinden.

Die Stadtregionen stehen aber auch vor externen Herausforderungen. Sie befinden sich in einem Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen und Arbeitskräfte. Im Zuge der Globalisierung der Wirtschaft wird dieser Wettbewerb nicht mehr nur im nationalen, sondern zunehmend auch im europäischen bzw. internationalen Kontext ausgetragen. Gerade im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gilt es, die Rolle und Funktionsfähigkeit der Stadtregionen zu bewahren bzw. weiter auszubauen. Deren wirtschaftliche Bedeutung wird unter anderem anhand folgender Zahlen ersichtlich: In den zehn größten Städten Deutschlands leben ca. 13 % der Bevölkerung und wird rund ein Fünftel des nationalen Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet (Adam u. a. 2005: 417).

Zwar waren die Städte seit jeher die wirtschaftlichen Zentren eines Landes, im Zuge der Globalisierung wird ihre herausgehobene Stellung aber zusätzlich verstärkt. In einem globalen Netz wirtschaftlicher Aktivitäten nehmen sie die Rolle von Kontroll- und Schaltzentralen ein (vgl. Sassen 1997). Unter diesem Einfluss verändern sich Bedeutung und Funktion einzelner Städte, woraus wiederum Veränderungen des nationalen Zentrensystems resultieren können.

Über ihre ökonomische Bedeutung hinaus besitzen die Städte auch die Funktion gesellschaftlicher, sozialer und kultureller „Motoren eines Landes“ (entsprechend dem Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen 1995; vgl. BMBau 1995). In ihnen schlagen sich neue kulturelle und gesellschaftliche Trends zuerst nieder, von ihnen breiten sich diese Trends aus.

1.2 Stadt-Umland-Probleme im Spiegel der Raumordnungspolitik

Die beschriebenen Herausforderungen für die Stadtregionen finden ihren Niederschlag in raumordnungspolitischen Programmen und Plänen. An erster Stelle ist in diesem Zusammenhang der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen (ORA) aus dem Jahr 1993 zu nennen. Der Orientierungsrahmen enthält „Perspektiven, Leitbilder und Strategien für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes“ (BMBau 1993: III). Die Definition der Leitbilder war vor dem Hintergrund der deutschen Wiedervereinigung und des sich intensivierenden europäischen Integrationsprozesses erforderlich geworden.

Eines der fünf Leitbilder widmet sich der Siedlungsstruktur: Aufgrund der räumlichen Arbeitsteilung und des Leistungsaustausches zwischen den Regionen wird eine Zunahme der räumlichen Verflechtungen festgestellt. Für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes wird als Leitvorstellung das Leitbild der dezentralen Konzentration formuliert (BMBau 1993: 4). Auf regionaler Ebene sind die Stadtregionen in ihrer Bedeutung als Wachstumsmotoren zu stärken, gleichzeitig ist den zu beobachtenden Überlastungstendenzen (z. B. steigendes Verkehrsaufkommen, Beeinträchtigungen der Umwelt- und Lebensqualität) entgegenzuwirken.

Zur Konkretisierung der im Orientierungsrahmen enthaltenden Leitbilder wurde 1995 der Raumordnungspolitische Handlungsrahmen (HARA) als „ein mittelfristiges Arbeits- und Aktionsprogramm der Raumordnung von Bund und Ländern“ (BMBau 1995: 1) beschlossen. In insgesamt zehn Schwerpunkten werden die raumordnungspolitischen Handlungserfordernisse zusammengefasst. Drei der zehn Schwerpunkte enthalten Aussagen zu Stadt-Umland-Prozessen: Siedlungserweiterung und Ressourcenschutz in den großen Verdichtungsräumen und ihrem Umland, Entlastung verkehrlich hoch belasteter

Räume vom Kraftfahrzeugverkehr sowie Bedeutung europäischer Metropolregionen für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa.

Den Ausgangspunkt hierfür bildete der Befund, dass die großen Verdichtungsräume unter verstärktem Siedlungsdruck stehen. Dies wurde unter anderem auf das Konkurrenzverhältnis zwischen Kernstadt und Umland, das Auseinanderdriften der räumlichen Zuschnitte von Problementstehung und Aufgabenzuständigkeit sowie das verstärkte Auseinanderfallen der räumlichen Zuordnung von Leistungsnutzung und Kostenerbringung zurückgeführt (BMBau 1995: 20). Nach Ansicht der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) müssen daher verstärkt Anstrengungen unternommen werden, die Funktionsfähigkeit der Stadtregionen sicherzustellen und eine geordnete Siedlungsentwicklung zu gewährleisten (BMBau 1995: 19). Dies soll unter anderem durch eine Intensivierung der stadtregionalen Kooperation erreicht werden.

Innerhalb des Städtesystems nehmen die Metropolregionen eine herausragende Stellung ein: „Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen." (BMBau 1995: 27). Es wird jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Metropolregionen keine zusätzliche Hierarchiestufe im Zentrale-Orte-System darstellen, ihnen kommt vielmehr eine Ergänzungsfunktion in Bezug auf einige herausragende internationale Raumfunktionen zu.

Mit den im Jahr 2006 beschlossenen Leitbildern für die Raumentwicklung in Deutschland erfahren die Metropolregionen einen erneuten Bedeutungsschub.[3] Die Metropolregionen nehmen darin eine herausragende Rolle bei der Umsetzung des Leitbildes „Wachstum und Innovation" ein.[4] Mit dieser Fokussierung auf die großen Zentren ist jedoch explizit keine Vernachlässigung der nicht zu den Metropolregionen gehörenden Teilräume verbunden, die entsprechend dem Gleichwertigkeitsgrundsatz weiterhin in ihrer Entwicklung gefördert werden sollen. Dazu soll unter anderem die großräumige Vernetzung der Metropolregionen mit den sie umgebenden ländlichen Bereichen beitragen.[5] Inwiefern dies als eine Ausweitung des Stadt-Umland-Verhältnisses auf eine größere Raumeinheit aufgefasst werden kann, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht absehbar. Sicher ist jedoch, dass mit der Ausweitung des räumlichen Einflussbereiches andere Themenfelder eine Rolle spielen werden.

Analog zu den neuen Leitbildern für die Raumentwicklung werden Stadt-Umland-Beziehungen auf europäischer Ebene eher großräumig und unter dem Gesichtspunkt einer wettbewerbsfähigen und ausgewogenen Entwicklung des Territoriums der Gemeinschaft betrachtet. Entsprechend dem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) aus dem Jahr 1999 sollen hierzu eine „Polyzentrische Raumentwicklung und

---

[3] Vgl. BfAG u.a. 2005; BMVBS 2006. Mit den Leitbildern erfolgt eine „Fortschreibung" des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens aus dem Jahr 1993, der unter dem Eindruck der frühen 1990er Jahre (Stichwort: Wiedervereinigung Deutschlands) entstanden war. Die raumrelevanten Einflussgrößen und Rahmenbedingungen haben sich in der Zwischenzeit deutlich gewandelt, sodass eine Anpassung der Leitbilder an die neuen Gegebenheiten erforderlich wurde.

[4] Vgl. dazu auch das Strategiepapier des Initiativkreises „Europäische Metropolregionen in Deutschland" vom 31.03.2003. Als Selbstverständnis formuliert der Initiativkreis „[...] die Verbesserung der Wettbewerbs- und Handlungsfähigkeit der Metropolregionen auf europäischer Ebene, die Weiterentwicklung und Umsetzung des Konzepts eines leistungsfähigen metropolitanen Netzes in Deutschland sowie die Verstetigung und der Ausbau der Zusammenarbeit zu einem Netzwerk." (S. 1).

[5] In den neuen Leitbildern für die Raumentwicklung in Deutschland wird als ein Handlungsansatz zur Unterstützung von Wachstum und Innovation die Übernahme einer „gemeinsamen Verantwortung in großen Verflechtungsräumen" (BMVBS 2006) benannt. Diese Verflechtungsräume können aus der Kernstadt (der Metropole), dem Umland und der Peripherie bestehen.

eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land“ beitragen. So sollen „Wege und Verfahren gefunden werden, damit Städte und Regionen einander ergänzen und miteinander kooperieren können“ (Europäische Kommission 1999: 22). Dies kann auf zwei Wegen erfolgen: Zum einen durch den Infrastrukturausbau (Transeuropäische Netze, Informations- und Kommunikations-Technologien) und zum anderen durch die freiwillige Zusammenarbeit zwischen den Kommunen (Europäische Kommission 1999: 22).

1.3 Interkommunale Kooperation als Ansatz zur Bewältigung der Stadt-Umland-Probleme

Anhand der bisherigen Ausführungen wurde bereits deutlich, dass die Lösung der Stadt-Umland-Probleme am ehesten in einem gemeinsamen Prozess der betroffenen Kommunen gesehen wird. In den genannten Programmen ist dies durchgehend als Handlungsmaxime so verankert. In Zusammenhang mit dem in den 1990er Jahren zu beobachtenden Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene haben Formen der interkommunalen bzw. regionalen Zusammenarbeit an Bedeutung gewonnen (vgl. dazu ausführlich Kap. 3).

Bereits der im Jahr 1991 von der Europäischen Kommission herausgegebene Bericht „Europa 2000“ betrachtete Städtenetze als ein wirksames Instrument im Umgang mit den bestehenden Herausforderungen: „Netze können auf verschiedenen Ebenen arbeiten: europaweit, national, regional und grenzüberschreitend. Sie können sowohl benachbarte als auch voneinander entfernt liegende Städte sowie Städte im Zentrum mit Städten in Randlagen verbinden. Ebenso können sie Städte mit gemeinsamen wirtschaftlichen, sozialen, umweltpolitischen und geographischen Merkmalen verknüpfen. Sie können auf der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen – z. B. Informationstechnologien, Infrastruktur, finanzielle Mittel – basieren, oder sie können darauf hinzielen, Mittel zusammenzufassen, um Größenvorteile im Bereich der Forschung oder eventuell bei gemeinsamen Anschaffungen zu nutzen. Ferner können Netze für spezifische Wirtschaftszweige [...] geschaffen werden“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991, in: Hegewald, Müller 1999: 77).

Über die Stadtregionen hinaus haben in den 1990er Jahren Formen der interkommunalen bzw. regionalen Zusammenarbeit fast flächendeckend an Bedeutung gewonnen. Sowohl in verstädterten als auch in ländlichen Räumen wurde die bestehende formalrechtliche Zusammenarbeit durch informelle Formen des Interessenaustauschs und der Abstimmung ergänzt. Diese gewannen immer dann an Bedeutung, wenn die bestehenden Ansätze nicht mehr hinreichend wirksam waren bzw. keine Lösung herbeigeführt werden konnte. Dies galt auch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, da aufgrund unterschiedlicher rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen gerade hier eine Zusammenarbeit auf anderem Wege entweder überhaupt nicht oder nur mit erheblichem Aufwand möglich war.

Die neuen Formen interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit entstanden entweder von unten, auf Initiative der beteiligten Kommunen, oder wurden durch staatliche Anreizsysteme unterstützt. Letztere können unterschiedlich konzipiert sein: So wurden beispielsweise im Rahmen von Modellvorhaben der Raumordnung neue Formen der Zusammenarbeit im interkommunalen und regionalen Bereich begleitet, um beispielsweise Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren zu identifizieren (z. B. „kommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation“). Daneben wurden Wettbewerbe zur Regionalentwicklung (z. B. Regionen der Zukunft, InnoRegio) als neues Instrument eingeführt, bei denen der Aufbau von regionalen Netzwerken eine grundlegende Teilnahmevoraussetzung darstellte. Schließlich wurde mit Hilfe von Landesprogrammen die Bildung regionaler und interkommunaler Kooperationen unterstützt (z. B. Förderrichtli-

nie „Regio“ in Sachsen). Neben diesen auf Freiwilligkeit beruhenden und mittels Anreizen initiierten Kooperationen gibt es auch „von oben verordnete“ Zusammenarbeit, wie beispielsweise das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main.[6]

1.4 Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Kooperation als Themen der ARL

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hat sich wiederholt in den unterschiedlichsten Formen und Foren mit Fragen der Stadt-Umland-Prozesse und der interkommunalen Kooperation beschäftigt. So standen Probleme der Suburbanisierung bereits in den 1970er Jahren mehrfach auf der Agenda.[7] Aber auch in der jüngeren Vergangenheit, d. h. ab etwa Mitte der 1990er Jahre, gab es mehrere Veranstaltungen und Arbeitsgruppen, in denen diese Themen – umfassend oder in Einzelaspekten – behandelt wurden.

Zum Themenfeld der Stadt-Umland-Prozesse sollen in diesem Zusammenhang insbesondere hervorgehoben werden:

- Die Jahrestagung 1995 der ARL zur Entwicklung der Agglomerationsräume in Deutschland. Es wurden sowohl Beispiele aus west- (z. B. Hamburg) als auch ostdeutschen Stadtregionen (z. B. Rostock, Leipzig und Dresden) vorgestellt (vgl. ARL 1996a).
- Die gemeinsame Jahrestagung von ARL und Deutscher Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) im Jahr 1998 stand unter dem Motto „Die Region ist die Stadt“ (vgl. ARL, DASL 1999).
- Das Thema der sächsischen Regionalplanertagung 1999 – „Partnerschaft zwischen Stadt und Land“ – lehnte sich an das im Mai desselben Jahres verabschiedete Europäische Raumentwicklungskonzept und die darin enthaltenen Aussagen an (vgl. ARL 2000a).
- 1999 stand mit dem Verkehr in Stadt-Umland-Bereichen eine sektorale Betrachtung im Mittelpunkt der Jahrestagung der ARL (vgl. ARL 2000b).
- Eine der jüngsten Publikationen aus der ARL zur Stadt-Umland-Thematik ist die Veröffentlichung einer Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern, die sich mit den unterschiedlichen Facetten der Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich beschäftigt hat (vgl. ARL 2005).

Neben der Veröffentlichung eigener Forschungsergebnisse äußert sich die ARL regelmäßig zu aktuellen raumordnungspolitischen Themen. So gab sie im Jahr 2004 gemeinsam mit der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung Empfehlungen für die Strategieentwicklung für Großstadtregionen ab (ARL, DASL 2004).

Die Beschäftigung mit Fragen der interkommunalen Kooperation und den neuen Instrumenten zur Raumentwicklung (z. B. Regionale Entwicklungskonzepte, Regionalmanagement, Städtenetze) gewann in den 1990er Jahren aufgrund der „Konjunktur“ (Gorsler 2002: 1) der informellen räumlichen Planung verstärkt an Bedeutung. Aus dieser Zeit stammen daher auch zahlreiche Veröffentlichungen zu diesem Themenfeld. Folgende Arbeiten der ARL sollen an dieser Stelle exemplarisch erwähnt werden:

---

[6] Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (BallrG). In: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, Nr. 29 vom 27.12.2000.

[7] Vgl. beispielsweise die Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 102 (1975) und 125 (1978).

- Vor dem Hintergrund des politischen Umbruchs in Mittel- und Osteuropa sowie der fortschreitenden europäischen Integration nahm die Beschäftigung mit Fragen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit insbesondere in der ersten Hälfte der 1990er Jahre einen erheblichen Raum in den Arbeiten der ARL ein (vgl. u. a. ARL 1996b, 1996c, 1996d, 1999a), wurde aber auch später wieder aufgenommen (z. B. Born u. a. 2006).
- Die „Konjunktur" der informellen Instrumente hat sich auch in den Arbeiten der ARL niedergeschlagen: So stand die Sächsische Regionalplanertagung 1996 unter dem Motto „Von der Regionalplanung zur Regionalentwicklung" und setzte sich insbesondere mit regionalen Entwicklungskonzepten und Städtenetzen auseinander (ARL 1997a). Die Regionalplanertagung in Thüringen desselben Jahres beschäftigte sich mit dem „Stand, Problemen und Entwicklungen der Regionalplanung und der regionalen Kooperation" (ARL 1997b).
- In einzelnen Landesarbeitsgemeinschaften (LAG) wurden ebenfalls Aspekte der interkommunalen oder regionalen Kooperation behandelt: z. B. in der LAG Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen (ARL 1999b) sowie in der LAG Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein zur regionalen Zusammenarbeit in den norddeutschen Stadtstaaten (Baumheier, Danielzyk 2002).

1.5 Ziel der Studie und methodisches Vorgehen

Die bisherigen Ausführungen haben die anhaltende Aktualität von Stadt-Umland-Prozessen und interkommunaler Kooperation in Raumplanung und Raumwissenschaften verdeutlicht. Beide Themenfelder wurden in zahlreichen Arbeiten wissenschaftlich untersucht und durch praktische Erfahrungsberichte ergänzt. Vor diesem Hintergrund erscheint es lohnenswert, den Forschungsstand zu Stadt-Umland-Prozessen und interkommunaler Kooperation aufzuarbeiten und zusammenzufassend darzustellen.

Die ARL hat dazu eine Studienarbeit vergeben, in deren Rahmen der Stand der Forschung aufgearbeitet wurde. Das Ziel der Studie bestand darin,

- den Stand der Forschung zu Stadt-Umland-Prozessen und interkommunaler Zusammenarbeit in den letzten zehn Jahren aufzuarbeiten und zu dokumentieren sowie
- wichtige offene Forschungsfragen abzuleiten.

Die Grundlage dafür bildeten die in der ARL seit Mitte der 1990er Jahre erstellten Arbeiten. In Ergänzung dazu – nicht zuletzt um einen umfassenden Einblick in den Diskussionsstand der „scientific community" zu erhalten – wurden Forschungsergebnisse weiterer Forschungseinrichtungen (z. B. des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung, des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, der TU Hamburg-Harburg, des Deutschen Instituts für Urbanistik) hinzugezogen. Hierzu wurde eine Literatur- und Internetrecherche zu den beiden Untersuchungsthemen durchgeführt. Um den (aufgrund der von der ARL zur Verfügung gestellten Literatur) ohnehin recht umfassenden Rahmen nicht noch stärker auszuweiten, fand eine Beschränkung auf Arbeiten von eher grundlegendem Charakter (z. B. die Untersuchung von Siedentop u. a. 2003 zu siedlungsstrukturellen Veränderungen im Umland der Agglomerationsräume oder von Bölling und Sieverts 2004 zur Zwischenstadt) statt. Diese sollten die Arbeiten aus der ARL, die häufig Erfahrungsberichte aus der Praxis und regionale Beispiele zum Gegenstand haben, ergänzen.

Die Auswertung der vorliegenden Publikationen zu Stadt-Umland-Prozessen/Interkommunaler Kooperation gliederte sich in eine Inhaltsanalyse und eine Zeitreihenanalyse. Gegenstand der Inhaltsanalyse war die Auswertung der einzelnen Arbeiten hinsichtlich der behandelten Themen (vgl. Kap. 2 und 3). Mit Hilfe der Zeitreihenanalyse sollten inhaltlich-thematische Veränderungen im Zeitverlauf identifiziert werden (vgl. Kap. 4).

Inhalts- und Zeitreihenanalyse beruhten aufgrund der differenzierten Zielsetzungen auf unterschiedlichen methodischen Vorgehensweisen. Die Grundlage der Inhaltsanalyse bildete die Auswertung der einzelnen Beiträge mittels eines Kurzfragebogens (vgl. Abb. 1). Auf diese Weise wurde eine der Zielsetzung der Untersuchung entsprechende Auswertung ermöglicht. Des Weiteren konnte dadurch eine beitragsübergreifende vergleichende Auswertung erzielt werden.

Abb. 1: Fragebogen zur Auswertung der Beiträge

Fragebogen
Eckdaten: – Wie lautet das Thema des Beitrags? – Aus welchem Jahr stammt der Beitrag? – Bezieht sich der Beitrag auf einen bestimmten Anlass? – Welchen Hintergrund hat der Beitrag (*z. B. wissenschaftl. Arbeit, praktischer Erfahrungsbericht*)? – Enthält der Beitrag einen konkreten Raumbezug (*geographische Einheit*)?
Inhalte: – Werden Aussagen zur räumlichen Abgrenzung (z. B. von Stadt-Umland-Prozessen) getroffen? – Gibt es einen Bezug zu bestimmten Programmen (*EU, Bund, Land*)? – Enthält der Beitrag eine Definition der Stadt-Umland-Prozesse? – Welche Form der Zusammenarbeit wird beschrieben (*Begriffe, Akteure, Kopplungsgrad*)? – Welche Instrumente der Zusammenarbeit werden behandelt? – Werden Aussagen zur Untersuchungsmethodik getroffen? – Welche Ergebnisse präsentiert der Beitrag (*Bewertung durch den Autor*)? – Enthält der Beitrag offene Fragen (*z. B. weiterer Forschungsbedarf*)?
Eigene Einschätzung / Kommentar

Quelle: Eigene Darstellung

In der Zeitreihenanalyse standen verschiedene Schwerpunkte der Diskurse zu Stadt-Umland-Prozessen und interkommunaler Kooperation in Wissenschaft und Planungspraxis im zeitlichen Verlauf im Mittelpunkt. Diese Diskursanalyse erfolgte durch die Reflexion von verwendeten Begriffen, Zielen, Referenzobjekten usw. und deren Einordnung in den zeitlichen Kontext – unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses raumordnungspolitischer Programme und Pläne.

Auf der Grundlage der Auswertung des Forschungsstandes wurden offene Forschungsthemen und -fragen abgeleitet, die in die künftige Arbeit der ARL einfließen können (vgl. Kap. 5).

Abschließend soll darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der thematischen Breite der Aufgabenstellung und damit des Umfangs der auszuwertenden Literatur – bei gleichzeitiger Limitierung der Bearbeitungsdauer – zwangsläufig eine Konzentration auf ausgewählte Aspekte erfolgen musste. Dies bedeutet, dass es bei der vorliegenden Arbeit nicht darum ging, die Diskurse zu beiden Themenfeldern in allen Details nachzuzeichnen. Hierzu gibt es bereits eine Fülle an Literatur in der ARL und darüber hin-

aus. Die Intention der Arbeit lag vielmehr darin, sowohl bei den Stadt-Umland-Prozessen als auch bei der interkommunalen Kooperation die wesentlichen Diskussionsstränge in der ARL seit etwa Mitte der 1990er Jahre zu erfassen und vor dem Hintergrund des allgemeinen wissenschaftlichen Diskurses zu reflektieren. So wurden beispielsweise die Stadt-Umland-Prozesse in ihren grundlegenden Ausprägungen analysiert und insbesondere die Unterschiede bei den Entwicklungspfaden in West- und Ostdeutschland herausgearbeitet. Die Auseinandersetzung um interkommunale Kooperation wurde in den 1990er Jahren maßgeblich von der damals neu aufgekommenen informellen Planung bestimmt. Diese Diskussion hat sich in der Zwischenzeit weiterentwickelt, einige zum damaligen Zeitpunkt intensiv diskutierte Themen spielen heute keine Rolle mehr, dafür sind andere Themen oder Facetten (z. B. Governance-Diskussion) neu hinzugekommen.

Vor diesem Hintergrund sind einige Ausführungen in dieser Arbeit nicht unbedingt neu. Das Ziel der Arbeit war es jedoch, entsprechend der Aufgabenstellung den Stand der Forschung zu den Themen Stadt-Umland-Prozesse/Interkommunale Kooperation über die letzten zehn Jahre aufzuarbeiten, die Veränderungen im Diskurs herauszuarbeiten und daraus neue Forschungsfelder und Forschungsfragen für die ARL abzuleiten.

2 Stadt-Umland-Prozesse – Begriffsbestimmungen, Dimensionen und Ursachen

Die Beschäftigung mit Stadt-Umland-Prozessen erfordert zunächst eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes. Diese Eingrenzung kann in zweifacher Hinsicht erfolgen:

- Zum einen in *räumlicher* Hinsicht, indem der Raumausschnitt, auf den sich die Stadt-Umland-Prozesse beziehen, abgegrenzt wird. Dies sind neben der Kernstadt bzw. den Kernstädten bei polyzentralen Stadtregionen die Umlandgemeinden, die von den Stadt-Umland-Prozessen erfasst werden. Hierbei geht es in erster Linie darum, die äußere Begrenzung der Stadtregion zu definieren (vgl. Kap. 2.1).
- Zum anderen in *inhaltlicher* Hinsicht, indem die relevanten stadtregionalen Prozesse identifiziert und zugrunde gelegt werden. Bestandteil der Betrachtung der Stadt-Umland-Prozesse ist eine Ursachenanalyse (vgl. Kap. 2.2).

Zwischen der räumlichen und der inhaltlichen Dimension der Stadt-Umland-Prozesse besteht ein kausaler Zusammenhang. So ergeben das Ausmaß und die Reichweite der stadtregionalen Prozesse einen Anhaltspunkt für die räumliche Abgrenzung der Stadt-Umland-Bereiche. Je nach Handlungsfeld kann daraus allerdings eine unterschiedliche räumliche Abgrenzung resultieren.

Im Folgenden werden zunächst kurz die unterschiedlichen Herangehensweisen bei der räumlichen Abgrenzung von Stadt-Umland-Regionen ausgeführt, bevor anschließend die maßgeblichen Entwicklungsprozesse einschließlich der ihnen zugrunde liegenden „Triebkräfte“ dargestellt werden. Die Ausführungen zur Raumabgrenzung werden bewusst auf das notwendige Maß beschränkt, da entsprechend der Gesamtfragestellung der Studie die Beschäftigung mit den Stadt-Umland-Prozessen von größerem Interesse ist.

2.1 Die Stadtregion: Von der Analyseeinheit zum Handlungsraum

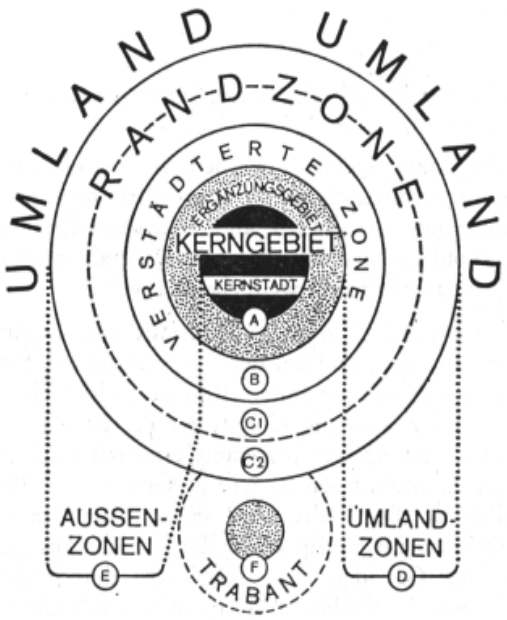
Bei der räumlichen Abgrenzung von Stadt und Umland (sowie der Stadtregion insgesamt) kann zwischen funktionalen und strukturellen Ansätzen unterschieden werden (Irmen 1995).[8] Die Abgrenzung anhand von funktionalen Kriterien stellt die räumlichen Verflechtungen in den Mittelpunkt der Betrachtung. Es werden diejenigen Raumeinheiten zusammengefasst, die untereinander in funktionalem Zusammenhang stehen. Bei den strukturellen Ansätzen wird hingegen auf bestimmte Strukturmerkmale (z. B. Bevölkerungsdichte) zurückgegriffen. In diesem Fall werden Raumeinheiten unter Berücksichtigung eines Merkmals oder mehrerer Merkmale zu möglichst homogenen Regionen zusammengefasst (Sinz 2005).

Für die Erfassung und Beschreibung der engeren Verflechtungen zwischen der (Kern-)Stadt und ihrem Umland wird auch der Begriff der „Stadtregion“ verwendet. Der Begriff geht auf Olaf Boustedt (Boustedt 1953) zurück und zielt auf die Stadt und ihr Umland als sozioökonomische Einheit. Boustedts Modell liegen zwei Annahmen zugrunde: Zum Ersten wachsen Städte über ihre administrativen Grenzen hinaus, so dass die umliegenden Gemeinden zunehmend urban überprägt werden. Zum Zweiten weitet sich mit der siedlungsstrukturellen Ausbreitung der Stadt auch die urbane Lebensweise in das Umland aus. Der Gegensatz zwischen Stadt und Land „verschwimmt“

[8] Diese Unterscheidung lehnt sich an die Methodik zur Regionsbildung an, bei der Ähnlichkeits- oder Verflochtenheitsprinzipien zugrunde gelegt werden können (Sinz 2005).

zusehends, weshalb auch von einem Stadt-Land-Kontinuum gesprochen wird.[9] Die Abgrenzung der Stadtregion sowie ihre interne Differenzierung (vgl. Abb. 2) beruhen auf einer indikatorenbasierten Analyse. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die zwei Indikatoren Bevölkerungsdichte und Pendlerverflechtungen. Bei der Abgrenzung der Stadtregion nach Boustedt kommen somit sowohl strukturelle als auch funktionale Gesichtspunkte zur Anwendung.

Abb. 2: Schema der Stadtregion nach Boustedt



Quelle: Boustedt 1970

Boustedts Schema findet – wenngleich modifiziert – bis in die Gegenwart Anwendung bei der raumstrukturellen Gliederung des Bundesgebietes und der siedlungsstrukturellen Abgrenzung von Stadtregionen.

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordung (BBR) gliedert das Bundesgebiet für Zwecke der laufenden Raumbeobachtung in mehrere siedlungsstrukturelle Gebietstypen. Es unterscheidet generell zwischen Agglomerationsräumen, Verstädterten Räumen und Ländlichen Räumen, die ihrerseits wiederum in mehrere Subtypen untergliedert sind.[10] Die Agglomerationsräume und die Verstädterten Räume bilden zusammen die Stadtregionen im Sinne des Modells von Boustedt. Sie werden anhand von Dichte und Zentralitätsbeziehungen definiert.

Während die Raumordnungsregionen des BBR analytischen Zwecken dienen, sind die durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) abgegrenzten Verdichtungsräume politische Raumeinheiten. Mit der Festlegung von Verdichtungsräumen sind spezielle raumordnungspolitische Ziele verbunden. Die Verdichtungsräume wurden zuletzt im Jahr 1993 räumlich abgegrenzt. Hierzu wurden die Kriterien Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie Siedlungsdichte (hier: Einwohner je km^2 Siedlungsfläche) herangezogen.

[9] Die gedankliche Fortführung des Stadt-Land-Kontinuums, wenn auch unter Berücksichtigung differenzierter struktureller Gegebenheiten des suburbanen Raums, führt zum Konzept der sogenannten „Zwischenstadt“ (Sieverts 1997; vgl. dazu 2.2.2).

[10] Die Basis hierfür bilden die Raumordnungsregionen, d. h. funktionale Raumeinheiten, die anhand von Pendlerverflechtungen abgegrenzt werden.

Sowohl die Agglomerations- und Verstädterten Räume des BBR als auch die Verdichtungsräume der MKRO beruhen auf Indikatorensystemen, denen im Wesentlichen siedlungsstrukturelle Merkmale (Dichte, Zentralität) und Pendlerverflechtungen zugrunde liegen. Bei Stadtregionen handelt es sich somit nicht um homogene Raumeinheiten, sondern um funktional abgegrenzte Verflechtungsbereiche (Irmen 1995).

Die bisher vorgestellten Ansätze zur Abgrenzung von Stadtregionen dienen entweder analytischen oder politischen Zwecken. Sie werden daher „von oben", d. h. durch staatliche bzw. politische Institutionen definiert. Demgegenüber setzte sich im Zuge der allgemeinen Regionalisierungstendenzen der letzten Jahre die Vorstellung durch, (Stadt-) Regionen als Handlungsräume aufzufassen. In diesem Verständnis erfolgt ihre Definition daher problem- oder themenbezogen. Den Ausgangspunkt für die „Entstehung" einer Region bildet häufig ein „Kristallisationskern" (Beyer 2000: 81), d. h. beispielsweise ein bestimmtes regionales Handlungserfordernis.[11]

Schönfelder (2003) weist darauf hin, dass das „Raumgebilde ‚Region' [...] heutzutage weniger durch bestimmte Strukturen als vielmehr durch Handlungsräume, also Wirkungen, Funktions- und Aktionsräume natürlicher wie gesellschaftlicher Kräfte, darunter Politik, Verwaltung, Wirtschaft und andere Interessenverbände, bestimmt [wird]" (Schönfelder 2003: 36). Dadurch wird es schwieriger, Regionen räumlich klar abzugrenzen. In modernen, arbeitsteilig organisierten Gesellschaften lösen sich die engen räumlichen Zusammenhänge zwischen sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen, kulturellen und politischen Belangen auf. Je nach Handlungsfeld können sich die räumlichen Wirkungsbereiche unterscheiden. Im sozialwissenschaftlichen Sinne werden Regionen durch menschliches Handeln konstituiert: „Ihr Kennzeichen ist eine besondere Interaktionsdichte, welche sie gegenüber ihrem Umfeld unterscheidet" (Fürst 2002: 22). Regionen können somit entsprechend einem konstruktivistischen Verständnis als akteursbezogene Beziehungsgeflechte aufgefasst werden.[12]

Die Frage nach der Größe einer Region (vgl. Beyer 2000) lässt daher keine allgemeingültige Antwort zu. Im Allgemeinen wird unter einer Region ein Teilraum mittlerer Größenordnung in einem Gesamtraum verstanden. In diesem Sinne bezeichnet der Begriff Region Gegebenheiten oder Vorgänge, „die mehr als den örtlichen Zusammenhang betreffen, aber unterhalb der staatlichen Ebene angesiedelt sind" (Sinz 2005: 919). An die Stelle der Festlegung von Regionen aufgrund von administrativen Grenzen tritt ihre Definition über Problemzusammenhänge. Allerdings ersetzt die sozialräumliche Regionsbildung die administrative Regionsabgrenzung nicht, sie ergänzt diese lediglich für bestimmte Handlungserfordernisse (vgl. Wiechmann 2000).

2.2 Entwicklungsprozesse in Stadtregionen – Triebkräfte und Erscheinungsformen

In diesem Kapitel werden die Entwicklungsprozesse in den Stadtregionen seit Beginn der 1990er Jahre in ihren Grundzügen nachgezeichnet. Ausgehend von dem Befund der wiedererlangten Aktualität der Thematik in Raumordnung und Raumwissenschaft werden die wesentlichen stadtregionalen Entwicklungstrends beschrieben.

[11] So bildete beispielsweise die Ansiedlung des VW-Werkes bei Zwickau den Anlass für die interkommunale Zusammenarbeit der betroffenen Kommunen. Aus diesem „Kristallisationskern" hat sich mittlerweile die große Teile Südwestsachsens umfassende regionale Kooperation in Form der „Wirtschaftsregion Chemnitz-Zwickau" entwickelt.

[12] Zu den unterschiedlichen Diskussionssträngen und Facetten des Regionsbegriffs vgl. u. a. Läpple 1991, Becker-Marx 1999, Pütz 2004.

2.2.1 Zur Aktualität von Stadt-Umland-Prozessen in Raumordnung und Raumwissenschaften

In der Einleitung zu ihrem Sammelband „Suburbanisierung in Deutschland – Aktuelle Tendenzen“ (2001) verweisen die Herausgeber, Klaus Brake, Jens S. Dangschat und Günter Herfert, auf die wiedererlangte Aktualität der Thematik zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Sie begründen diese „Renaissance“ mit neuen Erscheinungsformen in der Suburbanisierung, die sich von den in den 1970er Jahren gemachten Beobachtungen substanziell unterscheiden.

Die Beschäftigung mit Stadt-Umland-Prozessen ist somit kein neues Thema in Raumordnung und Raumwissenschaften. Spätestens mit dem flächendeckenden Einsetzen der Suburbanisierung in Westdeutschland in den 1960er Jahren weitete sich der räumliche Betrachtungsgegenstand von der städtischen auf die stadtregionale Ebene und die dort stattfindenden Prozesse aus. In den 1970er und frühen 1980er Jahren hatte die Diskussion einen ersten Höhepunkt. Aus dieser Zeit stammen auch zwei grundlegende Werke der Akademie für Raumforschung und Landesplanung zu den „Problemen der Suburbanisierung“ (vgl. ARL 1975; ARL 1978).

Nachdem die Stadt-Umland-Thematik in den 1980er Jahren aufgrund der nachlassenden Dynamik in den Stadtregionen vorübergehend in den Hintergrund getreten war, rückte sie in den 1990er Jahren erneut in den Blickpunkt raumordnerischen Interesses. Dies spiegelte sich zum einen in der Beschäftigung mit stadtregionalen Fragestellungen in raumordnungspolitischen Programmen (z. B. ORA, HARA; siehe Kap.1.2) wider; kam zum anderen aber auch in entsprechenden Fachveranstaltungen zum Ausdruck, wie dem vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Städte- und Gemeindeverbund sowie dem Kommunalverband Großraum Hannover veranstalteten Kongress „Die Zukunft der Stadtregionen“ im Jahr 1997 oder der gemeinsamen Tagung von ARL und DASL zum Thema „Die Region ist die Stadt“ (1998).

Als Ursachen für die erwähnte wiedererlangte Aktualität von Stadt-Umland-Prozessen können angeführt werden:

- zum einen die Diskussion über den planerischen Umgang mit dem suburbanen Raum in (west-)deutschen Stadtregionen, unter anderem ausgelöst durch die Debatte um die „Zwischenstadt“; und
- zum anderen die im Zuge der Wiedervereinigung erstmals in großem Umfang einsetzenden Stadt-Umland-Prozesse in den ostdeutschen Stadtregionen.

Darüber hinaus spielte auch der in den 1990er Jahren festzustellende Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene eine Rolle. Die „Region“ wurde als Planungs- und Umsetzungsebene räumlichen Handelns entdeckt (vgl. z. B. Blotevogel 1999, Danielzyk 1999, sowie zur neueren Diskussion um „Regional Governance“ z. B. Einig u. a. 2003). Zahlreiche Probleme überstiegen den Einflussbereich einer einzelnen Gemeinde, gleichzeitig war eine Lösung auf Landes- oder Bundesebene aufgrund fehlender Zuständigkeiten ebenfalls ausgeschlossen. Als geeignete räumliche Bezugsebene wurde daher die Region angesehen.

Zwei weitere Faktoren haben den Bedeutungsschub „des Regionalen“ befördert. Dies war zum einen der fortschreitende europäische Integrationsprozess: Als Gegenbewegung zur Verlagerung von immer mehr Entscheidungen „nach Brüssel“ formierte sich ein „Europa der Regionen“, das die Vielfalt und Eigenständigkeit der Teilräume Europas betonte. Aber auch von Seiten der Europäischen Kommission wurde die Region zur

Bezugsebene für einzelne Politikfelder (u. a. der Regionalpolitik).[13] Dies schlug sich zunehmend auch auf der nationalen Ebene nieder, indem in einigen Politikbereichen ebenfalls Regionalisierungstendenzen zu beobachten waren. In diesem Zusammenhang soll lediglich auf die Regionalisierung der Strukturpolitik in einzelnen Bundesländern (z. B. Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt) hingewiesen werden.[14]

Zum anderen wurden in Zusammenhang mit der Globalisierung der Wirtschaft Regionen zu Standorträumen. Durch die Ausbreitung leistungsfähiger Informations- und Kommunikationstechnologien weitete sich der Spielraum für das unternehmerische Handeln aus. Unternehmen begannen zunehmend, ihre Produktions- und Vertriebsstrukturen im globalen Maßstab auszurichten und erschlossen dadurch neue Märkte. In diesem Wettstreit um die Ansiedlung von Unternehmen und Arbeitskräften treten nicht mehr einzelne Gemeinden, sondern Regionen gegeneinander an. Es kommt zum viel zitierten „Wettbewerb der Regionen". Einige Autoren sprechen in diesem Zusammenhang auch von Regionen als „ökonomischen Akteuren" (Genosko 1998).[15]

Die beiden oben aufgeführten Diskussionslinien sollen im Folgenden in ihren Grundzügen nachgezeichnet werden. Dabei geht es nicht darum, die Diskussionen in jedem Detail wiederzugeben – hierzu gibt es bereits eine Vielzahl an Literatur –, sondern es werden vielmehr die grundsätzlichen Linien aufgezeigt.

2.2.2 Stadt-Umland-Probleme in westdeutschen Stadtregionen: Vom suburbanen Raum zur „Zwischenstadt"

Die Beschäftigung mit den in den Stadtregionen stattfindenden Prozessen wurde in den 1960er und 1970er Jahren insbesondere aus der Perspektive der Kernstadt und deren „Verlusten" an Einwohnern und Arbeitsplätzen bestimmt: „Etwa um 1970 wurde in der damaligen Bundesrepublik der Suburbanisierungsprozess mit seiner massiven Bevölkerungsumschichtung nicht zuletzt von den betroffenen Städten empfindlich negativ als ein Prozess erheblicher und fortdauernder Bevölkerungsverluste wahrgenommen" (Ante 2005: 8). Nachdem sich die Dynamik der Wohnsuburbanisierung bis Mitte der 1980er Jahre deutlich abgeschwächt hatte, wurde angenommen, dass die Expansion der Städte in ihr Umland abgeschlossen sei. Dies erwies sich allerdings als Trugschluss: Anfang der 1990er Jahre setzte in den westdeutschen Stadtregionen ein erneuter Wohnsiedlungsboom ein. Infolgedessen expandierten die Stadtregionen, da neue Standorte vermehrt in peripheren Lagen und in den Achsenzwischenräumen in Anspruch genommen wurden.

Die Folgen dieser erneuten Expansionsphase können wie folgt „schlaglichtartig" zusammengefasst werden (Aring 1998: 22):

- Ausweitung der Siedlungsfläche,
- Ausbreitung der Suburbanisierung in den dritten und vierten Ring der die Kernstadt umgebenden Gemeinden,
- dadurch eine räumliche Ausweitung des Stadt-Umland-Bereichs durch das Einbeziehen neuer Räume in die Stadtregion.

[13] Wobei einschränkend darauf hinzuweisen ist, dass es auf europäischer Ebene kein einheitliches Verständnis von der „Region" gibt (vgl. dazu die NUTS-Klassifikation).

[14] Zur Regionalisierungsdiskussion vgl. insbesondere Benz (1998a), Benz u. a. (1999), Fürst (1999).

[15] Vgl. in diesem Zusammenhang auch die neuere regionalökonomische und wirtschaftsgeographische Diskussion unter dem Stichwort „New Economic Geography" (dazu insbesondere Krugman 1991 und 1998, Bathelt 2001).

Die Bevölkerungszunahme in den westdeutschen Stadtregionen zu jener Zeit war fast ausschließlich auf einen positiven Wanderungssaldo zurückzuführen. Seit 1987 hatte die Zuwanderung aus dem Ausland nach Deutschland und im Besonderen in die Großstädte merklich zugenommen. Mit der politischen Wende 1989/90 und den damit zusammenhängenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Ostdeutschland hatte eine Ost-West-Wanderung eingesetzt, die ebenfalls primär auf die wirtschaftlich starken Zentren Westdeutschlands zielte. Alle westdeutschen Verdichtungsräume verzeichneten daher seit 1987 erhebliche Wanderungsgewinne. Die betroffenen Kommunen reagierten darauf mit der Ausweisung zusätzlicher Wohnbauflächen: „Die expansive Stadtentwicklung in der ersten Hälfte der 90er Jahre fand ‚bei zunehmender Bodenknappheit' (Pfeiffer, Aring 1993) statt" (Aring 1999). Dies bewirkte in einigen Stadtregionen einen rasanten Anstieg der Boden- und Immobilienpreise.

Neben diesen großräumigen Wanderungen kam es auch innerhalb der Stadtregionen zu Umverteilungsprozessen. Die Abwanderung von Wohnbevölkerung aus den Kernstädten in das Umland gewann in den 1990er Jahren an Dynamik. In Zusammenhang mit den zu beobachtenden Prozessen, das heißt Zuwanderung in die Stadtregionen einerseits, intraregionale Verlagerungen andererseits, veränderte sich die sozioökonomische Struktur in diesen Räumen. Die Zuwanderung von außen wurde in erster Linie von jungen, qualifizierten Bevölkerungsgruppen, die auf der Suche nach Arbeit waren, getragen. Die Arbeitssuche war ebenfalls der Hauptgrund für die Zuwanderung aus dem Ausland. Demgegenüber wurden die Wanderungen im stadtregionalen Maßstab im Wesentlichen von Familien mit Kindern, die auf der Suche nach geeigneten Wohnstandorten waren, getragen.

Über die flächenmäßige Ausweitung der Siedlungstätigkeit hinaus vollzog sich ein funktionaler Wandel im Umland, woraus eine Neujustierung des Verhältnisses zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden resultierte. Im Zuge der Urbanisierungsphase ab Mitte des 19. Jahrhunderts hatte das Umland zunächst die Funktion eines „städtischen Ergänzungsraumes" (Aring 1999: 12) eingenommen. Im Laufe des 20. Jahrhunderts wurde es als Standort für sperrige Infrastruktur und großflächige Gewerbe- und Versorgungseinrichtungen „entdeckt". Stadt und Umland können daher im Sinne einer räumlichen Arbeitsteilung als komplementäre Partner aufgefasst werden, wobei diese Zwangspartnerschaft aufgrund des ökologischen Schädigungspotenzials zum Teil sehr konfliktträchtig ist (Adam, Blach 1996).

Die Bevölkerungszunahme im Umland ging mit einer „funktionalen Anreicherung und Differenzierung" (Aring 1999: 20) einher. Neben den Standorten für Wohnen bildeten sich solche für Gewerbe- und Einzelhandelsbetriebe, in jüngster Zeit auch für Freizeiteinrichtungen heraus. Zwar hält der wirtschaftliche Konzentrationsprozess auf die Verdichtungsräume an, allerdings profitieren Kernstadt und Umland in unterschiedlichem Maße davon (Lintner 2005). Die größte Arbeitsplatzdynamik findet weiterhin in den Umlandbereichen statt: So nahm die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigen zwischen 1980 und 1997 an den Rändern der Agglomerationsräume um elf Prozent und in den Gebieten außerhalb der Agglomerationsräume um knapp zehn Prozent zu; demgegenüber verzeichneten die Kernstädte im selben Zeitraum einen Verlust von gut drei Prozent (Brake u. a. 2005: 11). Eine weitere – auch sichtbare – Folge der zunehmenden Arbeitsteilung zwischen Stadt und Umland ist der Anstieg des Verkehrsaufkommens einschließlich seiner negativen Begleiterscheinungen (vgl. Heinze 2000).

Das Resultat dieser Entwicklungen ist ein „differenziertes funktionales System unterschiedlich begabter und sich tendenziell spezialisierender Kommunen bzw. Teilräume" (Priebs 2005: 1099). Das einst hierarchische Verhältnis zwischen Kernstadt und Um-

land weicht zunehmend einem Netzwerkgebilde. Im Motto der gemeinsamen Tagung von DASL und ARL im Jahr 1999, „Die Region ist die Stadt“ (ARL, DASL 1999), kommt dieses neue Verhältnis zum Ausdruck. In Anlehnung an amerikanische Autoren wird für die zunehmende Verstädterung des Umlandes vereinzelt auch der Begriff der „Postsuburbanisierung“ (Kling u. a. 1991) verwendet.

In der deutschsprachigen Diskussion wurde von Sieverts der Begriff der „Zwischenstadt“ für die Beschreibung dieser Prozesse eingeführt. Damit werden die ausufernden Siedlungsstrukturen, die weder im klassischen Sinne als „städtisch“ noch im eigentlichen Sinne als „ländlich“ zu bezeichnen sind, beschrieben (Sieverts 1997). Sieverts weist ausdrücklich darauf hin, dass diesem Begriff kein Leitbildcharakter zukommt. Damit erfolgt vielmehr eine Zustandsbeschreibung des suburbanen Bereiches in den Stadtregionen. In der Zwischenzeit gibt es verschiedene Forschungsarbeiten, die sich mit dem Phänomen der Zwischenstadt und den aktuellen Prozessen im suburbanen Raum beschäftigen. Neuere Arbeiten in diesem Zusammenhang sind das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderte Vorhaben „Suburbanisierung im 21. Jahrhundert. Stadtregionale Entwicklungsdynamiken des Wohnens und Arbeitens“ an der TU Hamburg-Harburg[16] oder das Ladenburger Kolleg „Mitten am Rand – Zwischenstadt. Zur Qualifizierung der verstädterten Landschaft“ (vgl. dazu Bölling, Sieverts 2004; Brake u. a. 2005)[17].

Am Beispiel der Stadtregion München sollen die in den westdeutschen Stadtregionen seit Ende der 1980er Jahre abgelaufenen Prozesse dargestellt werden. Die Ausführungen beruhen im Wesentlichen auf einer Untersuchung von Aring (1999), der die jüngere Wohnsiedlungsentwicklung im Umland der drei Städte Dortmund, München und Stuttgart analysiert hat.

Fallstudie: München

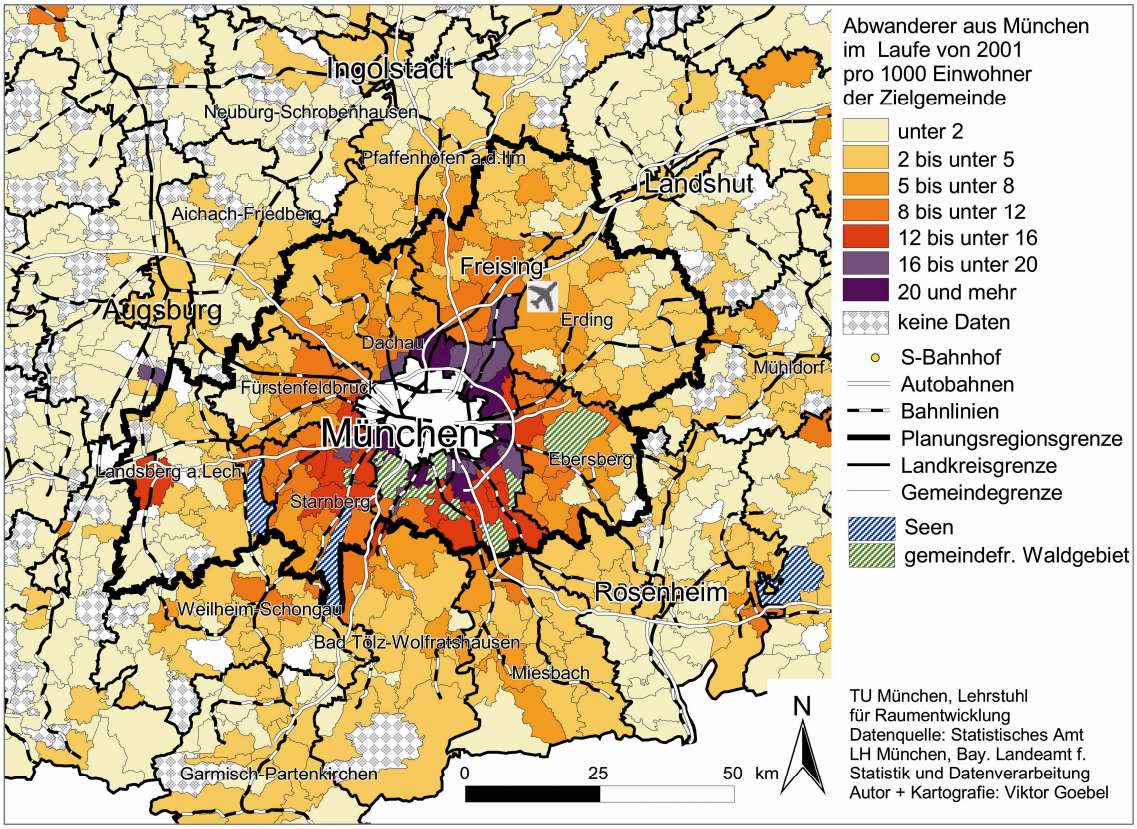
Die Region München gehörte in den vergangenen Jahrzehnten und gehört weiterhin zu den dynamischsten Verdichtungsräumen Deutschlands. Aring (1999) hat im Rahmen seiner Untersuchung die (Wohn-)Siedlungsentwicklung im Nordosten der Landeshauptstadt München analysiert. Die Untersuchungsregion umfasst die Stadt München sowie die nordöstlich gelegenen Kreise Freising und Erding, den Nordteil des Landkreises München sowie einige Kommunen des Landkreises Ebersberg. Dieser Raum konnte seit den 1980er Jahren die größte Entwicklungsdynamik im Münchener Umland aufweisen. Hierfür waren insbesondere die Verkehrsprojekte – darunter der neue Großflughafen und die Autobahnen nach Landshut und in Richtung Mühldorf und Altötting – sowie die damit zusammenhängende Wirtschaftsentwicklung verantwortlich. Zu der Entwicklung in diesem Bereich trug ebenfalls bei, dass sich Wachstumspotenziale in anderen Teilräumen der Stadtregion (insbesondere im Süden und Westen) erschöpft hatten.

Während sich die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung in den 1970er und 1980er Jahren noch auf die radial von der Kernstadt ins Umland reichenden S-Bahn-Linien konzentriert hat, ist seit Ende der 1980er Jahre eine Ausweitung der Siedlungstätigkeit auf die Achsenzwischenräume festzustellen (vgl. Abb. 3: die Konzentration der Stadt-Umland-Wanderungen entlang die Achsen kommt deutlich zum Ausdruck, auch wenn einige dazwischen liegende Gemeinden ebenfalls hohe Zuwanderungsraten verzeichnen können). Hier entstanden vor allem Geschosswohnungsbauten, wodurch das einst dünn besiedelte, eher ländlich geprägte Umland der Landeshauptstadt zunehmend

[16] http://www.suburbanisierung.de (Zugriff am13.02.2006)
[17] http://www.zwischenstadt.net/index.html (Zugriff am13.02.2006)

urban überprägt wurde. Die größte Dynamik wiesen Mittelstädte wie Freising auf. Der Siedlungsdruck im Nordosten von München ist in erster Linie auf Zuwanderungsgewinne zurückzuführen, wobei hier zwei Prozesse kumulieren: die Kernstadt-Umland-Wanderung mit der Zuwanderung aus dem übrigen Bundesgebiet (Aring 1999).

Abb. 3: „Münchenmüde“ – Abwanderer aus München 2001

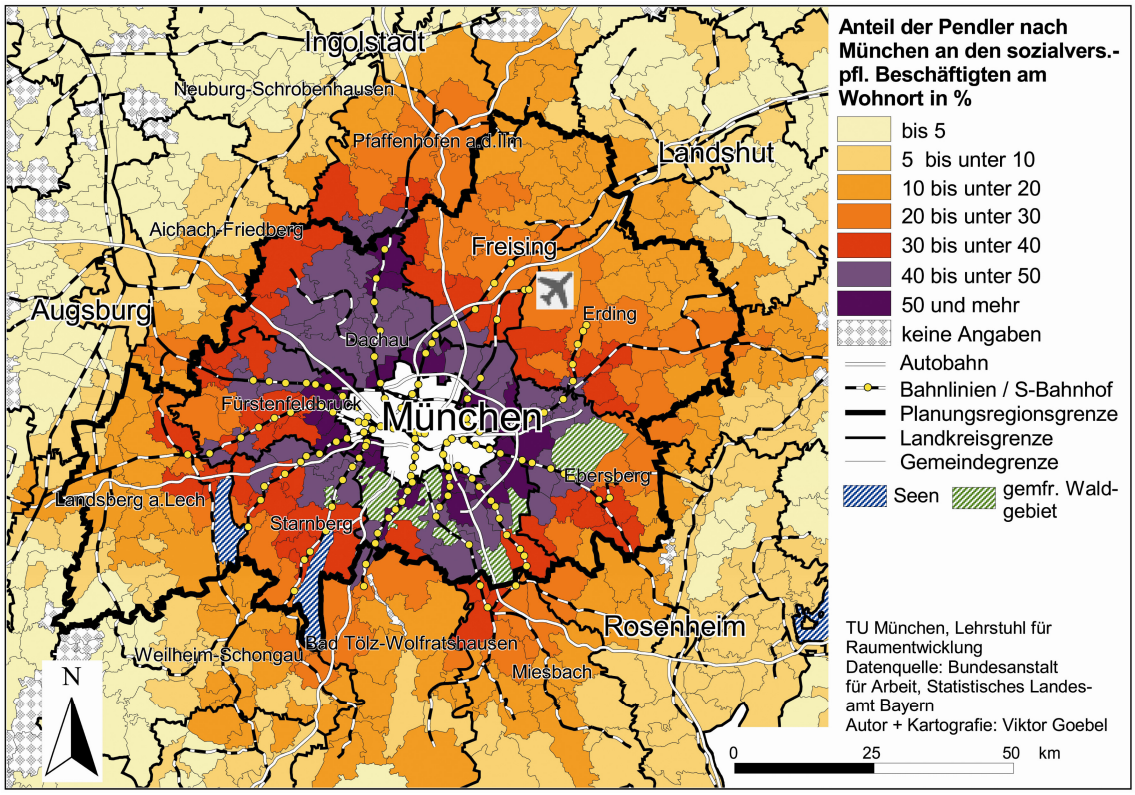


Quelle: TU München 2006

Dass ein Großteil der in die Umlandgemeinden Gezogenen weiterhin in der Landeshauptstadt eine Arbeitsstelle besitzen, wird anhand der Pendlerströme erkenntlich (vgl. Abb. 4). Auffallend ist dabei, dass der Nordosten Münchens vergleichsweise geringe Einpendlerzahlen aufweist. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass in diesem Teilraum zahlreiche neue Arbeitsstätten entstanden sind (z. B. im Umfeld des Flughafens), sodass viele Zuwanderer in diesem Bereich auch ihren Arbeitsplatz haben. Demgegenüber werden der Westen und der Süden als die bevorzugten Wohnstandorte im Umland der Landeshauptstadt deutlich.

Neben dem großräumigen Trend der Dekonzentration der Siedlungsfläche kommt es auch kleinräumig zu erheblichen Veränderungen: Durch den Siedlungsdruck stiegen die Bodenpreise in den betroffenen Gemeinden erheblich an, sodass es für die ansässige Bevölkerung zunehmend schwieriger wurde, Wohnbauland zu erwerben. Gleichzeitig galt es, die neuen Wohngebiete in die gewachsenen Siedlungsstrukturen zu integrieren. Des Weiteren entstand die Notwendigkeit, für die steigenden Einwohnerzahlen der Umlandgemeinden eine entsprechende Versorgungsinfrastruktur zu errichten. Schließlich führte der Zuzug neuer Einwohner zu einer sozialen Überprägung der Gemeinden.

Abb. 4: Einpendler nach München 2001



Quelle: TU München 2006

Neben der Wohnsuburbanisierung war auch eine Gewerbesuburbanisierung zu beobachten. Diese erstreckte sich schwerpunktmäßig auf die engeren Umlandbereiche der Stadt München sowie entlang der überregionalen Verkehrsachsen (Autobahnen) (Lintner 2005). Die Achsenzwischenräume wurden aufgrund der schlechteren Erreichbarkeit tendenziell stärker für Wohnbebauung genutzt. Viele Kommunen standen dabei vor der Entscheidung, ob sie Wohnbauflächen oder Gewerbeflächen ausweisen sollten. Insgesamt ist ein ausgewogenes Verhältnis von Wohn- und Gewerbeflächen festzustellen.

Fazit zur Stadt-Umland-Entwicklung in Westdeutschland

Die Stadt-Umland-Entwicklungen in westdeutschen Stadtregionen können durch eine flächenhafte Ausbreitung der Siedlungstätigkeit beschrieben werden. Verantwortlich hierfür ist ein anhaltend hoher Siedlungsdruck, sowohl durch Wohn- als auch Gewerbenachfrage ausgelöst. In der wissenschaftlichen Diskussion hat sich in Anlehnung an Sieverts für dieses Phänomen der Begriff der Zwischenstadt herausgebildet. Die große Herausforderung besteht darin, trotz anhaltendem Siedlungsdruck der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung im Sinne des § 1 Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG) gerecht zu werden und unter anderem Möglichkeiten der Konzentration der weiteren Siedlungstätigkeit auf bestehende Kerne und eine Innenentwicklung zu befördern. Gleichwohl lässt die aus Wachstumsgründen programmatische Konzentration auf die großen Zentren und Metropolregionen eher eine weitere Wirtschafts- und damit Siedlungsentwicklung in den Stadtregionen für die kommenden Jahre erwarten.

2.2.3 Stadt-Umland-Probleme in ostdeutschen Stadtregionen: Zwischen „Amerikanisierungstendenzen“ und demographischer Schrumpfung

Die Entwicklung in den ostdeutschen Stadtregionen unterschied sich deutlich von der in Westdeutschland. Dies war darauf zurückzuführen, dass es bis zur politischen Wende 1989/90 in Ostdeutschland de facto keinen freien Immobilien- und Bodenmarkt gab. Nicht die Marktkräfte waren für die Steuerung der räumlichen Entwicklung in Ostdeutschland verantwortlich, sondern die staatliche Ordnung. Mit der politischen Wende und dem Beitritt zur Bundesrepublik änderte sich dies schlagartig: Das bis dahin hierarchisch gegliederte, zentralistisch gesteuerte System wurde mehr oder weniger obsolet (Ungvári 1997).

In Anlehnung an Zimmermann (2004) kann die siedlungsstrukturelle Ausgangssituation in Ostdeutschland wie folgt grob vereinfacht dargestellt werden (vgl. Abb. 5). Das Schema beschreibt ausschließlich Gebietstypen mit besonderen Strukturproblemen. Es kann somit nicht als flächendeckende Analyse der ostdeutschen Länder verstanden werden.[18]

Abb. 5: Versuch der Strukturierung von ostdeutschen Gebietstypen mit besonderen Strukturproblemen

Typ 1: Ballungsgebiete/Großstadtregionen
Fragestellungen: ▪ Einzelhandelskomplexe auf der grünen Wiese ▪ Nachholende Suburbanisierung *Beispiele: Leipzig, Halle/Saale*
Typ 2: Siedlungsstrukturelle Sonderkategorie: Künstlich aufgebaute neue Industriestädte
Fragestellungen: ▪ Wegbrechen der Industriebasis unumkehrbar? ▪ Anderweitige Ersatzarbeitsplätze zu erwarten? ▪ Handlungsmöglichkeiten dennoch? Abriss der Plattenbauten? *Beispiele: Schwedt, Hoyerswerda, Eisenhüttenstadt*
Typ 3: Ländlich-periphere strukturschwache Räume
Fragestellungen: ▪ Periphere Lage und Grenzlage ▪ Oft schwache Zentrale Orte *Beispiel: Uckermark*

Quelle: Zimmermann 2004: 10 f.

Jede dieser drei Gebietskategorien weist spezielle Strukturprobleme auf. Bei den künstlich aufgebauten Industriestädten liegt das Problem maßgeblich in der weggebrochenen industriellen Basis. In diesen Städten schlägt sich der wirtschaftliche Strukturwandel aufgrund der einseitigen Ausrichtung auf einen Industriezweig (Monostruktur) besonders gravierend nieder. Gleichzeitig erscheint die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen – vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen – wenig Erfolg versprechend.

Im Fall der strukturschwachen, ländlich-peripheren Räume kumulieren zwei ungünstige Standortbedingungen: Großräumig betrachtet sind sie durch die periphere Lage zu

[18] So finden beispielsweise ländliche Räume mit touristischen Potenzialen (z. B. Mecklenburgische Seenplatte, Teile der Ostseeküste) keine Berücksichtigung.

den wirtschaftlichen Zentren geprägt, gleichzeitig verfügen sie im regionalen Maßstab nicht über eigene leistungsfähige Zentren. Nach Herfert (2002) zählen gerade die Mittelzentren im ländlichen Raum Ostdeutschlands zu den größten Verlierern der Entwicklung der letzten Jahre. Hier kumulieren die mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel verbundenen negativen Auswirkungen (insbesondere der Zusammenbruch der Industriearbeitsplätze) mit kleinräumigen Dekonzentrationsprozessen. Diese Städte haben dadurch erheblich an ihrer Mittelpunktsfunktion eingebüßt.[19]

Auf der Grundlage von Untersuchungen zu Klein- und Mittelstädten im ländlichen Raum Sachsens hat Wirth (1995) drei Faktoren identifiziert, die für die weitere Entwicklung dieser Kommunen von großer Bedeutung sind:

- die Lage zum nächstgelegen Ober- oder Mittelzentrum sowie zu den überregionalen Verkehrswegen,
- die bisherige Funktion der Kommune im Siedlungsnetz (z. B. ehemaliger LPG-Standort, Tourismusort), sowie
- die Rolle und das Engagement der kommunalen Entscheidungsträger.

Als dritten Raumtypus mit besonderen Strukturproblemen definiert Zimmermann (2004) die ostdeutschen Ballungsgebiete bzw. Großstadtregionen. Während sie in den 1990er Jahren aufgrund der Suburbanisierung erheblich an Einwohnern und Beschäftigten verloren haben, ist in der Zwischenzeit bei einigen Städten (z. B. Dresden, Jena, Potsdam) der Trend zu einer Stabilisierung, in Ansätzen sogar einer Reurbanisierung festzustellen. Es ist eine Umkehrung der Wanderungsrichtung in die größeren Städte zu beobachten (Herfert 2002; Siedentop 2003). Durch die Sanierung umfangreicher Wohnungsbestände in den Städten bei gleichzeitiger Monotonie suburbaner Wohnstandorte kehren immer mehr Bewohner zurück in die Kernstädte. Inwieweit es sich dabei um eine tatsächliche Trendwende handelt oder nur um eine vorübergehende Erscheinung, wird erst die Zukunft endgültig zeigen. Daneben wird der überwiegende Teil der Städte und Stadtregionen auch künftig an Einwohnern verlieren (z. B. Halle, Magdeburg, Schwerin). Im Folgenden werden die Stadt-Umland-Prozesse in den ostdeutschen Stadtregionen in ihren Grundzügen seit 1989/90 dargestellt.

Mit der politischen Wende setzte auch eine neue Phase der räumlichen Entwicklung in Ostdeutschland ein – mit der größten Dynamik in den Stadt-Umland-Bereichen. Abgesehen von der zeitlichen Differenz des Einsetzens der Suburbanisierung in West- und Ostdeutschland gab es auch Unterschiede in den Prozessen selbst. In Westdeutschland begann die Suburbanisierung mit der Wanderung von Bewohnern aus den Kernstädten in die umliegenden Gemeinden, erst mit zeitlicher Verzögerung folgten Gewerbe-, großflächige Einzelhandels- und schließlich Freizeiteinrichtungen (Herfert 1998). Anders die Entwicklung in Ostdeutschland: hier leiteten gewerbliche Großprojekte den „Prozess der Verstädterung des Umlands“ (Einig u. a. 1999: 33) ein. Den Anfang machte die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben, der die Erschließung von Gewerbegebieten auf der „grünen Wiese“ folgte. Allerdings handelte es sich hierbei weniger um Verlagerungsprozesse aus der Kernstadt in das Umland, sondern vielmehr um „Verteilungskämpfe zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden um neue Ansiedlungspotenziale“ (Danielzyk u. a. 1997: 94). Zu den bevorzugten Standorten gehörten kleine-

[19] Die sächsische Staatsregierung hat auf diese Entwicklung mit der Zurückstufung zahlreicher (ehemaliger) Mittelzentren im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans 2003 reagiert. In Mecklenburg-Vorpommern erfolgt in Zusammenhang mit der derzeitigen Fortschreibung des Landesraumentwicklungsprogramms ebenfalls eine Reduzierung der Zahl der Zentralen Orte. So soll beispielsweise in der Region Westmecklenburg deren Zahl von bisher 41 auf künftig 27 verringert werden. Dies wird in erster Linie mit den knapper werdenden finanziellen Mitteln begründet (http://www.ln-online.de/regional/nordwestmecklenburg.htm/1770950).

re (nichtzentrale) Gemeinden, die über eine gute – auch überregionale – verkehrliche Anbindung verfügten. Insbesondere in den frühen 1990er Jahren verliefen die Entwicklungen weitestgehend ungesteuert, so dass in diesem Zusammenhang auch von einer „Amerikanisierung" ostdeutscher Stadtregionen gesprochen wurde.

Die Wohnsuburbanisierung folgte mit zeitlicher Verzögerung. Sie setzte etwa 1992/93 ein, boomte kurzzeitig, um bereits 1998 wieder abzuebben (Aring, Herfert 2001). Die Wohnsuburbanisierung wurde fast ausschließlich von Stadt-Umland-Wanderungen getragen. Eine Besonderheit der Suburbanisierung in Ostdeutschland war, dass sie nicht nur im Umland der Großstädte, sondern auch der Mittel- und teilweise Kleinstädte zu beobachten war. Herfert spricht daher auch von einem „Dekonzentrationsprozess auf verschiedenen Hierarchieebenen" (Herfert 2002: 49 f.), der zudem unter den Rahmenbedingungen der demographischen Schrumpfung stattfand. Eine weitere Besonderheit der Wohnsuburbanisierung in Ostdeutschland war, dass es sich zunächst vor allem um mehrgeschossigen Mietwohnungsbau mit einer vergleichsweise engen baulichen Dichte (sogenannte „Wohnparks") handelte. Erst später wurden auch Ein- und Zweifamilienhausgebiete errichtet. Die Wohnsuburbanisierung in einigen ostdeutschen Stadtregionen (z. B. Schwerin, Leipzig) erreichte eine Dynamik, wie sie selbst in der Hochphase der Suburbanisierung in Westdeutschland in den 1960er und 1970er Jahren nicht erreicht worden war (Herfert, Röhl 2001). Gleichzeitig erfasste sie von Beginn an weiter von der Kernstadt entfernte Standorte: „Der in Westdeutschland typische ‚Wanderdünenverlauf', wonach zunächst unmittelbar an die Kernstädte grenzende Gemeinden von einer expansiven Bautätigkeit erfasst werden (Speckgürtel), ist für Sachsen nicht erkennbar." (Einig u. a. 1999: 33).

In zahlreichen Untersuchungen (vgl. dazu stellvertretend Danielzyk u. a. 1997; Einig u. a. 1999) wurden die Ursachen für diesen „Sonderweg" erforscht. Demnach können diese Entwicklungen auf eine besondere Ursachenkonstellation zurückgeführt werden: Auf der einen Seite gab es die Kernstädte, in denen ungeklärte Eigentumsverhältnisse und Altlastenvorkommen einer raschen Sanierung bzw. Errichtung von Wohnraum entgegenstanden. Auf der anderen Seite gab es die Kommunen im Umland der Kernstädte, die – aufgrund der wiedererlangten Selbstverwaltung – dazu übergingen, neue Wohnbau- und Gewerbeflächen auf der „grünen Wiese" auszuweisen, die zudem vielfach besser an das überregionale Verkehrsnetz angebunden waren. Befördert wurde der Wohnungsneubau zusätzlich durch die Eigentumsförderung des Bundes und der Länder sowie großzügige Steuervorteile (Herfert, Röhl 2001). Darüber hinaus befand sich eine durchsetzungsfähige Regionalplanung, die die Entwicklung auf raumverträgliche Standorte hätte lenken können, zu Beginn der 1990er Jahre noch im Aufbau.

Diesen angebotsseitigen Gegebenheiten stand auf der Nachfrageseite der Wunsch nach dem „Wohnen im Grünen" gegenüber, der die Stadt-Umland-Migration erst beförderte (vgl. z. B. die Untersuchung von Danielzyk u. a. 1997 zur Wohnsuburbanisierung im Dresdner Raum).

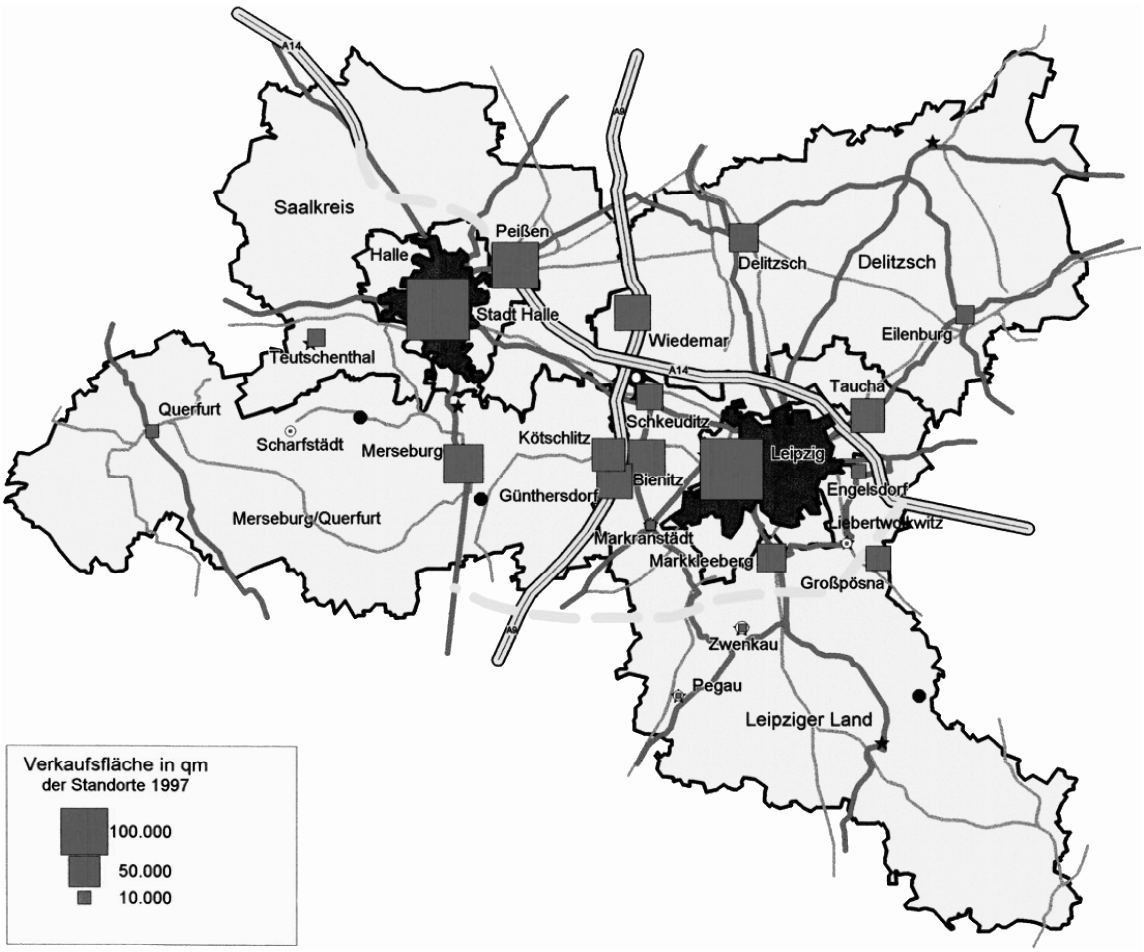
Niemann und Usbeck (1996) für Leipzig und Dresden, Herfert und Röhl (2001) sowie Artmann (2003) ebenfalls für Leipzig, Schubert (1997) für Rostock haben die Stadt-Umland-Prozesse anhand einzelner Stadtregionen detailliert untersucht und beschrieben. Am Beispiel der Stadtregion Leipzig sollen die wesentlichen Entwicklungstrends seit 1990 stellvertretend für die Entwicklung in Ostdeutschland veranschaulicht werden.

Fallstudie: Leipzig

Die Stadtregion Leipzig besteht aus dem Oberzentrum Leipzig als dem Kern der Region sowie mehreren Teilräumen, die durch spezifische Standortgegebenheiten und Entwick-

lungen gekennzeichnet sind. Südlich des Oberzentrums schließt sich der durch Tagebau, Energie- und Chemiewirtschaft geprägte und stark industrialisierte sogenannte „Südraum Leipzig“ an. Die Bergbaufolgelandschaft wird seit einigen Jahren rekultiviert und in eine große Erholungslandschaft transformiert. Der östliche Teil der Stadtregion ist der landschaftlich attraktivste, sodass sich dort zahlreiche neue Wohnstandorte herausgebildet haben. Der Norden ist demgegenüber der wirtschaftlich prosperierende Bereich der Stadtregion. Hier wurden in den letzten Jahren einige Großprojekte (Flughafen, Güterverkehrszentrum, Neue Leipziger Messe) verwirklicht; des Weiteren entstanden dort die Neuansiedlungen von BMW und Porsche. Der Bereich westlich der Stadt Leipzig ist durch die Lage zum benachbarten Oberzentrum Halle (Sachsen-Anhalt) sowie eine sehr gute Infrastrukturanbindung geprägt und weist eine Gemengelage von Arbeiten und Wohnen auf (Artmann 2003).

Abb. 6: Einzelhandelsstandorte in der Region Leipzig-Halle



Quelle: Löwis, Matern 1999

Die Entwicklung seit 1989/90 lässt sich durch drei Phasen charakterisieren: Zuerst die Ansiedlung von Einzelhandelseinrichtungen im Umland, gefolgt von Gewerbebetrieben und schließlich die Wohnsuburbanisierung. Mit der Errichtung des Einkaufszentrums „SaalePark“ (130.000 m^2 Verkaufsfläche) in der rund 1.000 Einwohner zählenden Gemeinde Günthersdorf (Sachsen-Anhalt), westlich des Oberzentrums Leipzig direkt an der Bundesautobahn (BAB) 9, begann die Suburbanisierung des Einzelhandels in der Region Leipzig. Im engeren Stadt-Umland-Bereich wurden in den folgenden Jahren ca. 400.000 m^2 Verkaufsfläche an dezentralen Standorten raumordnerisch befürwortet (vgl. Abb. 6). Dies bedeutete nahezu eine Verdoppelung der Verkaufsfläche gegenüber

1989/90. Während in den ersten Jahren nach der Wende insbesondere großflächige Einrichtungen an dezentralen Standorten errichtet wurden, konnte das Oberzentrum in den letzten Jahren durch eine Attraktivitätssteigerung insbesondere der Innenstadt Kaufkraft zurückgewinnen, sodass in der Zwischenzeit einige dezentrale Standorte im Umland Nachfragerückgänge zu verzeichnen haben (Artmann 2003).

Die zweite Phase der Suburbanisierung in der Region Leipzig wurde von der Gewerbeflächenentwicklung getragen. In räumlicher Hinsicht konzentrierten sich die Gewerbeflächenausweisungen auf das Oberzentrum sowie die angrenzenden Kommunen (z. B. Markkleeberg, Markranstädt, Schkeuditz, Taucha). Neben der Verfügbarkeit geeigneter Flächen war die überregionale Erreichbarkeit ein wichtiger Standortfaktor, was anhand der Ausweisungen in den sogenannten „Autobahngemeinden" bzw. „Bundesstraßengemeinden", d. h. Gemeinden, deren Gebiet von einer Autobahn bzw. Bundesstraße geschnitten wird, zum Ausdruck kommt (vgl. Abb. 7).

Abb. 7: Gewerbeflächenausweisungen in sächsischen Stadtregionen (ha je Gemeinde)

	Leipzig	Dresden	Chemnitz
Gemeinden des 1. Ringes	66	44	23
Gemeinden des 2. Ringes	29	16	24
Gemeinden des 3. Ringes	20	15	13
„Autobahngemeinden"	61	44	35
„Bundesstraßengemeinden"	40	19	29
Durchschnitt (ohne Oberzentrum)	34	21	16

Quelle: Forschungsverbund „Stadt und Region Sachsen" 2003: 76

Sowohl die Gemeinden im Westen, entlang der Landesgrenze zu Sachsen-Anhalt, als auch die im Norden und Nordosten der Stadtregion sind besonders gut an das überregionale Verkehrsnetz (BAB 9, 14) angebunden. Demgegenüber weist der stärker ländlich geprägte Ostteil vergleichsweise geringe Gewerbeflächenausweisungen auf. Hier dominiert die Wohnnutzung (Forschungsverbund „Stadt und Region in Sachsen" 2003).

Als dritte Phase setzte etwa 1992/93 die Wohnsuburbanisierung ein. Räumlicher Schwerpunkt dieser Entwicklung war und ist teilweise immer noch der östliche Teilraum der Stadtregion sowie abgeschwächt der Norden. In der gesamten Stadtregion wurde seit 1992/93 2.600 ha neues Wohnbauland mobilisiert, wodurch in etwa 110.000 Wohnungseinheiten geschaffen wurden. In der Zwischenzeit ist die Wohnsuburbanisierung nahezu zum Erliegen gekommen, vielmehr sind Tendenzen einer Reurbanisierung festzustellen, sodass aufgrund des nachlassenden Siedlungsdrucks in der Stadtregion mit keinem zweiten Suburbanisierungsring zu rechnen ist – wie dies in westdeutschen Stadtregionen zu beobachten ist (Artmann 2003).

In der Zwischenzeit dominiert auch in der Stadtregion Leipzig der Umgang mit den räumlichen Folgen des demographischen Wandels. Trotz der Erfolge bei der Gebäudesanierung und der Attraktivitätssteigerung als Einzelhandelsstandort sowie der zu beobachtenden Reurbanisierungstendenzen wird die städtebauliche Diskussion in Leipzig aktuell unter dem Gesichtspunkt des demographischen Wandels geführt. Leipzig gehört dabei in dieser Beziehung zu den progressiveren Städten in Ostdeutschland, was beispielsweise am Bild der „perforierten Stadt" (Lütke Daldrup 2001) als Zustandsbeschreibung und Entwicklungsvorstellung zum Ausdruck kommt.

Fazit zur Stadt-Umland-Entwicklung in Ostdeutschland

Während einige Experten bei den in den ostdeutschen Stadtregionen stattfindenden Prozessen zunächst von einer „nachholenden Suburbanisierung" ausgegangen waren, setzte sich im Laufe der Zeit – mit der Betonung der Unterschiede zwischen west- und ostdeutschen Stadtregionen – die Ansicht durch, dass es sich um einen „Sonderweg" handelt (z. B. Niemann, Usbeck 1996: 280; Matthiesen 1998).

Hierzu gehört auch, dass die Stadt-Umland-Prozesse in ostdeutschen Stadtregionen unter der Rahmenbedingung der demographischen Schrumpfung stattfinden (Herfert, Röhl 2001). Die zu beobachtenden Trends – Ost-West-Wanderung, Geburtenrückgang – waren anfangs als „Wendephänomen" angesehen worden. Erst allmählich, mit der Anerkennung des „Schrumpfungsprozesses" als langfristigen, gesamtgesellschaftlichen Trend, rückte dieses Thema selbst in den Fokus der Betrachtung. Grob vereinfacht lässt sich die Bevölkerungsentwicklung in den ostdeutschen Ländern nach 1989/90 wie folgt skizzieren: eine „radikale Verringerung der Geburtenzahl und totale Neuordnung der Wanderungsströme sowie Fortsetzung der Deformierung demographischer Strukturen infolge unausgeglichener, selektiver Wanderungen; Alterung der Bevölkerung mit relativ hoher Dynamik" (Weiß 2003: 64).

Nachdem aufgrund des fehlenden Bodenmarktes die räumliche Entwicklung vor der politischen Wende 1989/90 durch den Staat gesteuert worden war, gab es keine der Suburbanisierung vergleichbaren Prozesse in Ostdeutschland. Im Gegenteil, es war eher eine Land-Stadt-Wanderung festzustellen, von der insbesondere die mittleren und großen Städte profitierten. Sie waren die Standorte größerer Industriebetriebe, sie waren auch die Schwerpunkte des Wohnungsneubaus. Hauptquelle der Migration waren demgegenüber die kleinen Gemeinden im ländlichen Raum (zur Bevölkerungsentwicklung in Nordostdeutschland vgl. Weiß 2003). Im Zuge der einsetzenden Wohnsuburbanisierung ab etwa Mitte der 1990er Jahre kehrte sich dieser Trend um: Die Großstädte und in geringerem Maße auch die Mittelstädte verloren Einwohner zugunsten der Gemeinden ihres Umlandes. In den Umlandgemeinden ließen sich neue Wohnvorhaben leichter realisieren als in den Kernstädten.

Ein weiteres Kennzeichen des ostdeutschen „Sonderwegs" ist der Ablauf der Suburbanisierung: Anders als in Westdeutschland wurde sie zunächst von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen und Gewerbebetrieben getragen, erst zeitversetzt setzte die Wohnsuburbanisierung ein. Mittlerweile ist die Suburbanisierung – insbesondere der Einwohner – weitestgehend zum Erliegen gekommen und in einzelnen Städten (z. B. Dresden, Leipzig) sind Ansätze einer Reurbanisierung festzustellen. Inwieweit sich dieser Trend in Zukunft verstetigen und wie sich der demographische Wandel auf die Stadtregionen (und ihre Teilräume) niederschlagen wird, werden die kommenden Jahre zeigen und damit weiteren Forschungsbedarf begründen.

2.3 Zwischenfazit: Auswirkungen der Stadt-Umland-Prozesse auf die Kommunen und die Raumordnung

Anhand der bisherigen Ausführungen wurden die wichtigsten Stadt-Umland-Prozesse der letzten Jahre verdeutlicht. Die siedlungsstrukturellen Haupttrends können wie folgt zusammengefasst werden (vgl. Siedentop, Kausch 2003; Siedentop u. a. 2003):

- Eine starke Polarisierung der Bevölkerungsentwicklung zwischen West- und Ostdeutschland – flächenhaften Bevölkerungszuwächsen im Westen standen flächenhafte Bevölkerungsrückgänge im Osten gegenüber;

- ein inter- und intraregionaler Dekonzentrationsprozess von Bevölkerung und Beschäftigung in Westdeutschland, von dem auch die klassischen suburbanen Räume profitieren konnten;
- ein interregionaler Konzentrationsprozess von Bevölkerung und Beschäftigung in Ostdeutschland zulasten ländlich-peripherer Räume bei gleichzeitig kleinräumiger Suburbanisierung in Stadtregionen.

Ausgehend von dieser Situationsbeschreibung wird auch in Zukunft mit einer weiteren Polarisierung der west- und ostdeutschen Entwicklungen zu rechnen sein. Gleichzeitig wird es – zusätzlich verstärkt durch den demographischen Wandel – innerhalb von West- und Ostdeutschland zu räumlichen Ausdifferenzierungen kommen. Das Ergebnis wird ein kleinräumiges Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Gemeinden sein: Neben Wohngebieten, die stagnieren, deren Einwohner merklich altern, in denen Infrastrukturangebote geschlossen werden, wird es Wohngebiete mit wachsenden Einwohnerzahlen und konsumorientierten, einkommensstarken Haushalten geben.

Inwiefern der Situation in den ostdeutschen Stadtregionen damit eine „Vorreiterfunktion“ für die künftige Entwicklung in Westdeutschland zugeschrieben werden kann, wie dies von einigen Autoren prophezeit wird, kann zum momentanen Zeitpunkt noch nicht abschließend geklärt werden. Fest steht, dass der natürliche Bevölkerungssaldo bereits heute in weiten Teilen Westdeutschlands negativ ist.[20] Lediglich Wanderungsgewinne tragen dazu bei, dass die Bevölkerung in vielen Regionen weiterhin wächst. Die Bevölkerungszahl wird somit vorerst stabil bleiben bzw. in einigen wenigen Wachstumsregionen weiter zunehmen. Festzustellen ist aber schon jetzt eine Alterung der Bevölkerung. Hiervon sind praktisch alle Regionen betroffen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß (vgl. dazu z. B. Gans, Schmitz-Veltin 2006).

Über die beschriebenen Auswirkungen der Stadt-Umland-Prozesse hinaus ergeben sich Folgen für die kommunalen Haushalte. Durch die Bevölkerungssuburbanisierung nimmt der Anteil der Kernstadt am gesamten Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer des jeweiligen Landes (sog. Schlüsselzahl) ab. Aber auch die Verlagerung der ökonomischen Aktivitäten ins Umland wirkt sich auf die Gewerbesteuerverteilung aus: Bereits in den 1980er Jahren lagen die großen Kernstädte im Steuerwachstum unter, ihr Umland über dem Bundesdurchschnitt. Die polarisierte Wirtschaftsentwicklung der 1990er Jahre hat die „gravierende Schwächung der Kernstadt“ (Breckner 1998: 45) noch verstärkt. Vor allem die Verlagerung von Betriebsstandorten großflächiger Einzelhandels- und Freizeiteinrichtungen wirkt sich hier aus (Mäding 2001).

Bei den Kernstädten stehen dem Verlust an Steuereinnahmen weiterhin hohe Kosten auf der Ausgabenseite gegenüber, insbesondere für die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen. Die von den Städten vorgehaltenen zentralörtlichen Einrichtungen (z. B. Theater, Museen) werden aber auch von den Bewohnern des Umlandes nachgefragt. Die Städte erhalten dafür zwar einen Anteil aus dem Finanzausgleich, dennoch tragen sie den größten Anteil am Unterhalt dieser Einrichtungen. Dadurch wird „das Ziel der sogenannten ‚fiskalischen Äquivalenz’ […] verfehlt“ (Mäding 2001: 116) – mit anderen Worten: Der Kreis der Nutzer und der der Finanzierer fällt immer weiter auseinander. Die Suburbanisierung hat in finanzwirtschaftlicher Hinsicht somit eine doppelte Wirkung, wobei die Verluste der Kernstadt in der Regel größer sind als der Gewinn für die Umlandgemeinden. Des Weiteren kann festgehalten werden, dass aufgrund der sinkenden Auslastung der städtischen Infrastruktur die Durchschnittskosten steigen, und dass

[20] Seit den 1970er Jahren liegt die Fertilitätsrate unter dem Bestandserhaltungsniveau von 2,1 Kindern je Frau.

mit der selektiven Abwanderung aus den Kernstädten Folgen für die Sozialkosten verbunden sind. Alles in allem bewirkt die Suburbanisierung eine Schwächung der Finanzwirtschaft der Kernstädte.

Welche Konsequenzen lassen sich aus den beschriebenen Entwicklungen für die Raumordnung und Regionalentwicklung ableiten? Aufgrund der eng verflochtenen Lebens- und Arbeitsräume innerhalb von Stadtregionen wird die Steuerung der räumlichen Entwicklung zu einer gemeinsamen Angelegenheit von Kernstadt und Umland. Dabei geraten die traditionellen Verfahren und Instrumente jedoch an ihre Grenzen. Zwar wird auch weiterhin eine Abstimmung der kommunalen Planungen (im Sinne des Baugesetzbuches) zwischen den Kommunen Bestand haben, und mittels Regionalplanung wird die regionale Entwicklung beeinflusst werden. Diese formalen Regelungen reichen allein jedoch nicht mehr aus, um „die vielfältigen Planungs-, Koordinations- und Kooperationserfordernisse in dem sich schnell verändernden Stadt-Umland-Raum […] bewältigen“ zu können (Wekel, Wolter 2002: 45). Es bedarf daher neuer Kommunikations- und Kooperationsstrategien, um im regionalen Maßstab eine raumverträgliche Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zu gewährleisten.

So haben sich in den letzten Jahren in einigen deutschen Stadtregionen neue Formen der interkommunalen bzw. regionalen Kooperation herausgebildet. Die weitestgehende Institutionalisierung fand in den Regionen Hannover und Stuttgart statt, in denen neue kommunale Gebietskörperschaften mit eigenen Regionalparlamenten etabliert wurden.[21] Darüber hinaus gibt es in zahlreichen anderen Stadtregionen fortgeschrittene oder eher am Anfang befindlichen Formen der Zusammenarbeit (z. B. „Grüner Ring“ Leipzig, Regionaler Arbeitskreis Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler, Stadt-Umland-Verband Frankfurt/Main). Wie die Zusammenarbeit ausgestaltet ist, welche Handlungsfelder betroffen sind, welche Instrumente zum Einsatz kommen, wird im folgenden Kapitel behandelt.

[21] Gleichzeitig handelt es sich bei den beiden Stadtregionen um die am besten dokumentierten Beispiele in der (wissenschaftlichen) Literatur (vgl. z. B. Fürst 1997, 2003; Knieling u. a. 2001, Benz 2003).

3 Interkommunale Zusammenarbeit – Anlass, Gegenstand und Organisation

Die politische Steuerung und Organisation von Stadtregionen sind ein Dauerthema in der Raumplanung (Fürst 2001). Ansätze der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der räumlichen Planung sind kein Phänomen des 20. Jahrhunderts, sondern sind spätestens seit Ende des 19. Jahrhunderts mit der Einrichtung von Zweckverbänden dokumentiert. Genutzt wurden sie seit der Nachkriegszeit in Deutschland in verschiedenen Zusammenhängen (Heinz 1998, Beermann u. a. 2002). Während in den 1970er und 1980er Jahren innovative Ansätze zur regionalen Kooperation vor allem aus den ländlichen Räumen und dem Kontext der eigenständigen Regionalentwicklung stammten, hat sich seit Mitte der 1980er Jahre die Aufmerksamkeit auf die Zusammenarbeit in Verdichtungsräumen verschoben. Für die 1990er Jahren konnte eine Renaissance an Reformansätzen mit Schwerpunkt auf interkommunaler Kooperation konstatiert werden, die in der Praxis hohe Beachtung fand und in der Wissenschaft intensiv reflektiert wurde (Danielzyk 1999).

In diesem Kapitel wird eine Annäherung an das Themenfeld der interkommunalen Zusammenarbeit über die folgenden Aspekte vorgenommen: Nach einer Begriffsklärung werden theoretische Hintergründe und Anlässe sowie Grundprinzipien interkommunaler Kooperation dargestellt, bevor ein kleiner Einblick in die Vielfalt der Organisationsformen und Instrumente in Deutschland gegeben und grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Sonderform der interkommunalen Kooperation in ihren Zielen, Inhalten und Formen kurz dargestellt wird.

3.1 Grundlagen der interkommunalen Kooperation

Interkommunale Kooperation steht als Sammelbegriff für eine Vielzahl von Konzepten, Ansätzen und Instrumenten in der Raumplanung und Regionalentwicklung. Trotzdem lassen sich Gemeinsamkeiten definieren und Organisationsmodelle klassifizieren, die der Begriffsbeschreibung folgen werden.

3.1.1 Begriffsbestimmungen

Kooperation ist Instrument und Handlungsform zugleich. Häufig werden bei der Betrachtung von Kooperationen Prozesse der Entscheidungsfindung und Umsetzung sowie die Muster der Organisationsentwicklung in den Vordergrund gerückt. Sie kann dahingehend gegenüber Information und Beteiligung abgegrenzt werden und weist enge Bezüge zu den Begriffen Netzwerk und Governance auf.

Interkommunale Kooperation wird als die Zusammenarbeit verstanden, die zwischen lokalen Gebietskörperschaften bzw. räumlich-gebundenen Akteuren stattfindet (Fürst, Knieling 2005: 531). Interkommunale Kooperation ist eng mit der Suche nach Interessenausgleich, regionalem Konsens und Intensivierung der Kontakte zwischen den Kommunen verbunden, z. B. um Kirchturmdenken zu überwinden. Die Begriffe interkommunale und regionale Kooperation werden häufig synonym verwendet, doch haben sich seit Mitte der 1990er Jahre die Kooperationsformen deutlich differenziert, sodass eine definitorische Unterscheidung sinnvoll ist (Maier 1995; Danielzyk 1999).

Im Rahmen der interkommunalen Kooperation sollen ein Austarieren der Interessenlagen und der Ausgleich von Aufwendungen und Nutzen mit einem für alle Seiten möglichst ertragreichen Zusammenwirken erreicht werden. Interkommunale Kooperation bietet neue Optionen bei der Abstimmung zu umstrittenen Projekten und Möglichkeiten

der Konsensfindung bei unterschiedlichen Interessenlagen. Zugleich wird mit interkommunaler Kooperation das Anliegen verfolgt, die regionale Identität zu stärken und die gute nachbarschaftliche Zusammenarbeit zu fördern. Anliegen einer interkommunalen Zusammenarbeit ist es, vorhandene Potenziale der Region besser zu nutzen sowie eine Arbeitsteilung der Akteure zu ermöglichen, ohne dass zusätzliche Leistungen erforderlich werden. Ziele der interkommunalen Kooperation liegen darin, gegenseitige Beeinträchtigungen durch kommunale Aktivitäten zu verhindern, Synergieeffekte von kommunalen Einzelmaßnahmen zu ermöglichen, um dadurch mit gleichem Mitteleinsatz eine höhere Wirksamkeit zu erzielen sowie Unterauslastungen und Leerstände zu vermeiden (Baldauf 1996; Schmitz 1998).

Regionale Kooperation bezeichnet Zusammenarbeitsformen in räumlich größeren Einheiten, meist auf der Ebene von Landkreisen und kreisfreien Städten. Zudem schließt der Begriff der regionalen Kooperation – im Gegensatz zur interkommunalen Kooperation – neben räumlich gebundenen Akteuren auch funktional gebundene Akteure in die Kooperation ein. Diese funktional gebundenen Akteure sind beispielsweise gesellschaftliche Interessenvertreter oder Fachexperten der Wirtschaft (Danielzyk 1999; Fürst, Knieling 2005).

Netzwerke werden in der raumwissenschaftlichen Literatur unterschiedlich verwendet. Das Verständnis reicht von flexiblen und kommunikativen Verhandlungssystemen bis zu Beziehungsgeflechten zwischen regionalen Akteuren, die erst die Voraussetzung für Kooperationen darstellen. Unterschieden werden kann zwischen mehr oder weniger locker gekoppelten Verbindungen. Die Kommunikation erfolgt überwiegend horizontal, nichthierarchisch. In Netzwerken gibt es keine rechtlich-bindenden Entscheidungen. Die Stabilität der Netzwerke wird durch Partnerschaft und Vertrauen zwischen den Akteuren erzeugt (Fürst, Schubert 1998).

Regional Governance kennzeichnet Steuerungs- und Koordinationsformen in regionalen Räumen (Benz 2005: 404). Sie bezieht sich auf das Zusammenwirken von Institutionen, Interaktionsstrukturen und Verfahrensweisen bei der Koordination zwischen Organisationen. Governance beruht meist auf Netzwerken bzw. Kommunikations- und Austauschbeziehungen zwischen Akteuren, die sich innerhalb institutioneller Rahmensetzung herausbilden (Fürst 2003; Benz 2005).

Mayntz (2004) definiert Governance als „Gesamtheit aller nebeneinander bestehenden Formen kollektiver Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“. Dies schließt institutionalisierte zivilgesellschaftliche Selbstregelung, verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure und hoheitliches Handeln staatlicher Akteure ein (vgl. Mayntz 2004; Einig u. a. 2005).

Regional Governance kann auch enger als „Begriffsbeschreibung für Formen kollektiver Selbststeuerung bzw. als Mittler zwischen bestehenden Institutionen“ definiert werden, während der Kooperationsbegriff als Oberbegriff alle Formen der Zusammenarbeit umfasst. Governance umfasst in dieser Abgrenzung eher lose organisierte, netzwerkartige Kooperationsstrukturen sowie Aktivitäten zur Mobilisierung und Abstimmung von Akteuren, die durch Regulierung und Zwänge formaler Organisationen nicht angesprochen werden können. (Fürst 2001; Pütz 2004; Fürst, Knieling 2005).[22]

Unter raumplanerischen Gesichtspunkten steht der Begriff der Kooperation in engem Zusammenhang mit den Begriffen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Städte-

[22] An dieser Stelle soll eine kurze Definition des Begriffs „Regional Governance“ genügen. Eine differenzierte Darstellung findet sich in Kapitel 3.4.

netzen, Regionalen Entwicklungskonzepten, Regionalmanagement und der informellen Planung, Verhandlungsstrategien und Moderation und Mediation (Fürst, Knieling 2005: 531). Dabei werden regionale und interkommunale Kooperationen als Ergänzung zum (formalen) Instrumentarium der Regionalentwicklung verstanden. Sie bieten eine geeignete Arbeitsform für verschiedene Aufgaben (Fürst, Knieling 2005: 533).

3.1.2 Veränderungen im planerischen Grundverständnis

Unter den bestehenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hat sich das Verständnis von Planung, planungsrelevanten Akteuren und Entwicklungsprozessen deutlich verändert. Neue gesellschafts- und planungstheoretische Ansätze geben Impulse für ein Umdenken hinsichtlich Steuerungsverständnissen und politischer Verfahren und tragen maßgeblich zur Stärkung kooperativer und integrativer Verfahrensweisen bei.

Im Zuge der gesellschaftlichen Veränderungen wurde deutlich, dass die Bedeutung der Qualität von Orten zunimmt („territory matters“, Healey 2000). Orte und Räume stellen einen wichtigen Teil der Identität der Menschen dar. Prozesse der Regionalisierung und der räumlichen Strukturierung, die der Identitäts- und Milieubildung zugrunde liegen, wirken in zwei gegensätzliche Richtungen: einerseits strukturieren Handlungen der Akteure die Geographie der Orte und andererseits determinieren vorhandene (und reproduzierte) Geographien das Handeln der Akteure in der Region (Giddens 1997).

Die Bedingungen, Einflussfaktoren und Wirkungsweisen der Regionalisierungsprozesse sind nur ansatzweise identifizierbar. Jedoch konnte sich das Verständnis durchsetzen, dass Regionalisierungsprozesse ein Ergebnis von intendiertem und emergentem (nichtintendiertem) Akteurshandeln sind. Raumwirksames Handeln und Regionalisierungen werden folglich nicht nur von Raumplanern und Experten der Fachplanungen ausgelöst, sondern sind ein Resultat einer Vielzahl menschlicher Handlungen, was Expertenwissen ebenso wie Erfahrungswissen der regionalen Akteure einschließt. Dies bedeutet im Umkehrschluss aber auch, dass in die Definition von Zielen und Strategien in der Raumentwicklung nicht nur Fachexperten eingebunden werden sollten, sondern alle Akteure und Institutionen, die ein Interesse in der Region vertreten bzw. ein Interesse am „Raum“ haben. Insbesondere in Bereichen der Raumplanung bietet das Erfahrungswissen der regionalen Schlüsselakteure einen wichtigen Zugang zum Verständnis regionaler Entwicklungsprozesse und (emergenter) Dynamiken und kann den Zusammenhang zu unterschiedlichen regionalen Leistungsfähigkeiten herstellen (Healey 2000). Diesem Verständnis folgend sollten Raumentwicklungspolitik und strategische Planung ein Forum zur Integration und zur Vermittlung zwischen gegensätzlichen Interessen bieten (Healey 1997, 2000).

Zugleich hat sich die Rolle des öffentlichen Sektors verschoben – und zwar von der Bereitstellung von Dienstleistungen und einer Ressourcenallokation hin zu einer Ermöglichung und Mobilisierung vorhandener Kapazitäten. Damit steigen die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen staatlichen und wirtschaftlichen sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren und Institutionen. In diesem Kontext ändert sich die Rolle des Staates von Kontrollaufgaben hin zu Moderations- und Initiierungsfunktionen (Healey 2000).

Diese Veränderungen im planerischen Grundverständnis haben einerseits dazu beigetragen, dass kooperative Verfahrensweisen in der Raumplanung an Bedeutung gewonnen haben. Andererseits führten neue planungspraktische Herausforderungen und Restriktionen zur Notwendigkeit, über neue Wege der raumplanerischen Steuerung zu diskutieren. Diese sind Inhalt des folgenden Abschnitts.

3.1.3 Anlässe für interkommunale Kooperationen

In der Literatur werden eine Vielzahl von Motiven dafür genannt, warum interkommunale und regionale Kooperation an Bedeutung gewinnen. Anlässe zur Zusammenarbeit ergeben sich aus internen oder externen Erfordernissen der regionalen Abstimmung – sei es aus politischen, wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen oder finanziellen Erfordernissen heraus (Maier 1995) oder durch Anstöße aus neuen raumordnerischen Leitvorstellungen (Schmitz 1998). Die wichtigsten Bedingungen, die eine Zusammenarbeit auf regionaler oder interkommunaler Ebene seit den 1990er Jahren befördern, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Regionalisierung der Aktionsräume

Im Zuge der Globalisierung und Internationalisierung erfolgt eine weitere Auswärtsentwicklung der Verstädterung. Es entstehen disperse Siedlungsformen, Bevölkerungs- und Wirtschaftsverflechtungen (vgl. Kap. 2). Die Aktionsräume sowohl von privaten Haushalten als auch der Wirtschaft sind gegenwärtig nicht mehr lokal, sondern regional ausgerichtet (Beermann u. a. 2002; Fürst, Knieling 2005). Kulturelle, soziale und wirtschaftliche Verflechtungen greifen mehr und mehr über die Gemeinden hinaus und bestehende Verflechtungen intensivieren sich. Die neuen Einkaufs- und Freizeitverhaltensmuster unterstützen vornehmlich großflächige Einrichtungen und fördern die Regionalisierung der Lebensweisen. Die Entwicklungen in der Informations- und Kommunikations-Technologie führen zwar zu einer Ballung wirtschaftlicher Aktivitäten im gesamträumlichen Maßstab, aber zu einer Dispersion innerhalb der Stadtregionen (Lintner 2005; Weber 2005). Es erfolgt eine Ausdifferenzierung der Arbeitsteilung, infolge derer sich ein neues ambivalentes Rollenverständnis zwischen Stadt und Umland entwickelt, die aber auch zu Spannungen zwischen benachbarten Gemeinden führt (Münzer 1995). Im Ergebnis gibt es vielfältig ausdifferenzierte Standorte mit spezialisierten Nutzungsansprüchen und eine ständig intensivierte Arbeitsteilung zwischen den Kommunen (insbesondere im Stadt-Umland-Bereich; Lintner 2005).

Wenn kommunales Handeln diese Verflechtungen und Zusammenhänge vernachlässigt, bleibt es oft unzulänglich. Gefordert wird deshalb, die Diskrepanz zwischen Örtlichkeit der Zuständigkeit und Überörtlichkeit der Problemlagen und Problemlösungen zu überdenken. Insbesondere Stadt-Umland-Probleme benötigen aufgrund übergemeindlicher Auswirkungen auch übergeordnete Institutionen zur Regelung (Schmelz 2001). Neben der staatlichen und landesplanerischen Koordination zur Lösung gemeindlicher Interessenskonflikte können auch kooperative Lösungen diskutiert werden (Ante 2005).

Fehlen von Verwaltungsreformen

Eng mit der räumlichen Ausweitung funktionaler Verflechtungen ist die Frage verknüpft, wie dem „Mismatch“ von funktionalen und administrativen Strukturen begegnet werden kann. Eine Lösungsmöglichkeit stellt die Gebietsreform dar, die jedoch oft auf eine starke politische Ablehnung in den betroffenen Kommunen stößt. Kooperationen sollen das Defizit an Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung über die Gemeinde, die Verwaltungsbezirke und in einigen Fällen auch über die Landesgrenzen hinweg sicherstellen (Münzer 1995; Schmitz 1998). Anlass zu Kooperation liefert zunehmend die Einsicht in die Notwendigkeit zur tatsächlichen Zusammenarbeit bzw. zur Gestaltung der Arbeitsteilung, um Effizienzverluste mangels Abstimmung kommunaler Aktivitäten zu verhindern. Motiv zur Kooperation kann jedoch auch die Einsicht sein, dass die äußeren Zwänge (in Form gewandelter Rahmenbedingungen) Kooperationen erfor-

dern und dass nur interkommunale Abstimmungen Gebietsreformen zur Lösung der Interessenskonflikte verhindern können (Ante 2005; Weber 2005).

Effiziente Aufgabenerfüllung

Kommunale Aufgaben können in den Städten, Gemeinden und Landkreisen häufig nicht effektiv und effizient bewältigt werden. So erfordern beispielsweise Ressourcenengpässe eine bessere kommunale Arbeitsteilung zur Bereitstellung von Infrastruktur und Dienstleistungen und zur Unterhaltung von Einrichtungen (Münzer 1995; Fürst, Knieling 2005). Unter dem Gesichtspunkt der effizienten Ressourcennutzung erscheinen kooperative Ansätze bei einer fortschreitenden Suburbanisierung, einer schwächer werdenden finanziellen Basis und vor dem Hintergrund der hohen Kosten zur Erschließung der Flächen besonders zukunftsweisend, denn der Leidensdruck in den Kommunen ist hoch. Handlungs- und Effizienzengpässe einzelner Kommunen können somit den Anlass zur interkommunalen Kooperation liefern (Kind 1999; Stipar 2005; Knemeyer 2005).

Kooperationen verfügen über das Potenzial, den regionalen bzw. gemeinsamen Nutzen zu stärken, indem Synergieeffekte genutzt und die Doppelerledigungen von Aufgaben vermieden werden können. Es können Größen-, Agglomerations- und Kostenvorteile entstehen, was bei knappen Ressourcen zur besseren Nutzung der finanziellen Mittel führt (Dirnberger 2005; Witt, Rosskopf 2005). Diese Vorteile der Kosteneffizienz sind besonders für kleinere Umlandgemeinden interessant, um als Wirtschaftsstandorte attraktiver zu werden (Flächenverfügbarkeit für gewerbliche Betriebe und gute verkehrliche Erreichbarkeit).

Standortwettbewerb der Regionen

Von hoher Bedeutung für die Entwicklung im Stadt-Umland-Bereich sind internationale Veränderungen im Zuge der Globalisierung, die zu einer Verschärfung des Wettbewerbs und der Öffnung der regionalen Märkte für international tätige Firmen führte. Das Zusammenwachsen der EU, die Zunahme der Wirtschaftsströme und der persönlichen Mobilität haben zu Veränderungen geführt, die bis auf die kommunale Ebene zurückwirken (Fürst 2001; Graute 2002; Pütz 2004).

Unter dem Einfluss der Globalisierung der Wirtschaft findet der Wettbewerb der Standorte um Einwohner, Arbeitsplätze, Kapitalströme und Wissensressourcen nicht mehr auf der lokalen Ebene der Städte und Gemeinden, sondern verstärkt auf der Ebene von Regionen statt (Fürst, Knieling 2005). Kleine Gemeinden werden bei der Standortsuche von Unternehmen nicht wahrgenommen und auch die Ausweitung der Lebensräume der Bewohner lässt die kommunalen Grenzen in den Hintergrund treten (Dirnberger 2005). Die wachsende Regionenkonkurrenz erfordert neue Formen der Bündelung der Kräfte und verbessert die Chancen auch kleinerer kooperierender Stadtregionen im Standortwettbewerb (Karl 1997; Schmitz 1998).

Da der Stadt-Umland-Bereich ein Ort des Wettbewerbs ist, scheint es aus Sicht von Knemeyer (2005) sinnvoll, zwischen „Innen- und Außenpolitik“ der Region zu trennen. Insbesondere in der „Außenpolitik“ besteht die Anforderung, Einigkeit zu demonstrieren und in Einigkeit zu handeln. Deshalb wird eine Koordination der Aufgaben unter den gegebenen Rahmenbedingungen notwendig. Zudem wachsen seitens der Unternehmen die Ansprüche an Kommunen, die selbst im Wettstreit um Leistungsfähigkeit und Standorte flexible und rasche Ansiedlungsverfahren beanspruchen (Stipar 2005).

Veränderung politischer Strukturen

Die Transformationsprozesse in der Wirtschaft werden durch Veränderungen in politischen Strukturen begleitet. Der Staat gibt wichtige Aufgaben an die supranationale und an die regionale Ebene ab. So hat er sich beispielsweise in den letzten Jahren aus der regionalen Strukturpolitik zurückgezogen und – mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ oder der Europäischen Regionalpolitik – die eigenständige Regionalentwicklung gestärkt. Dadurch gewinnt die regionale Ebene an Bedeutung und spielt auch für strategische Entscheidungen eine zunehmend wichtigere Rolle (Voelzkow 2000; Diller 2002; Fürst, Knieling 2005).

Die Region gerät als aktiver Handlungsraum in den Mittelpunkt des Interesses, und zwar nicht nur bei überörtlichen Entscheidungsträgern, sondern auch bei den Akteuren der Region. Denn durch den Bedeutungsverlust der Nationalstaaten und die gleichzeitige Zunahme der regionalen Akteure sind autoritative Steuerungskompetenzen bzw. hierarchische Steuerung nicht mehr unbedingt wirksam und in den Regionen werden neue Formen der Abstimmung über Strategien und Ziele der Raumentwicklung erforderlich, die zugleich privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure einbeziehen. Regionen werden zu Arenen, die Gruppeninteressen bündeln und Fachaufgaben auf gesamtgesellschaftliche Ziele abstimmen sowie die Verwirklichung der Leitvorstellungen koordinieren müssen (Scholich 1999; Benz, Fürst 2003; ARL 2005).

Bedarf an neuen Abstimmungsformen

Infolge des Strukturwandels in der Wirtschaft, durch anhaltende Umweltbeeinträchtigungen, steigende Flächenansprüche und Flächennutzungskonflikte in Stadtregionen wächst der Bedarf zur Konsensfindung, Kommunikation und Kooperation (Giffinger u. a. 2001).

Neben den inhaltlichen Notwendigkeiten zur Kooperation ergeben sich aus Defiziten bei der Umsetzung der Planung und gewandelten Ansprüchen an Planungsprozesse und Planungsdokumente neue Anforderungen an die Raumplanung. Im Zusammenhang mit dem Rückzug staatlicher Einflussnahme, der Betonung endogener Kräfte in Politik und Planung sowie dem Wandel in der Raumorganisation wurde ein Paradigmenwandel in der räumlichen Planung eingeleitet, der in veränderten Planungsmethoden mit Betonung von Information, Moderation und Kommunikation lesbar wurde (vgl. Ante 2005). Einerseits wurde zur Stärkung der Planumsetzung nach geeigneten Maßnahmen zur Verwirklichung der konzeptionellen Gedanken gesucht. Andererseits wurde ein Bedarf zur Ergänzung der ordnungsrechtlichen Regelungen durch kooperative Prozesse und Konsensfindung ausgemacht. So können kooperative Planungsansätze Optionen zur Vereinfachung von Plänen und Programmen bieten oder die Einflussmöglichkeiten von betroffenen Gemeinden verbessern, die in formalen Planungsverfahren oft zu kurz kommen (Scholich 1996, Kegel 1998).

In Folge dieses Veränderungsbedarfs hat die Raumplanung in den 1990er Jahren eine aktiv gestaltende Rolle zur Förderung der interkommunalen und regionalen Kooperation übernommen und Anreize in Form von Wettbewerben und Programmen entwickelt. So wurden beispielsweise Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) – beispielsweise „Regionalkonferenzen“ und „Städtenetze“ – als Anlass genommen, um regionale Kooperationen zu initiieren und zu prüfen, welche Aufgaben sich in einem kommunalen Verbund effizienter oder effektiver lösen lassen (Kreyer 1999). Zugleich wurde der Versuch unternommen, Kooperationen „von oben“ zu verordnen. Beispiele dafür sind die Einführung von Regionalen Entwicklungskonzepten in Thüringen oder die Initiie-

rung von Städteverbünden in Sachsen, die beide auf Anstöße der Landesplanung zurückzuführen sind (Beyer 1999).

3.1.4 Grundprinzipien der interkommunalen und regionalen Kooperation

Die Literaturauswertung zu Theorie und Praxis interkommunaler und regionaler Kooperation hat gezeigt, dass sich trotz der großen Vielfalt Grundprinzipien ableiten lassen, die sich in den Zusammenarbeitsformen wiederfinden lassen. So ist die Entwicklung neuer Planungsinstrumente charakterisiert durch:

- Partnerschaft: Kooperation ist geprägt durch ein partnerschaftliches Vorgehen von unterschiedlichen staatlichen Institutionen und privaten Akteuren. Es dominieren informelle Abstimmungsforen mit dem Versuch der rechtlichen Bindung der Akteure am Ende des Prozesses. Dabei werden neben öffentlichen Akteuren zunehmend Akteure der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft eingebunden (Ante 2005).
- Freiwilligkeit: Die Kooperation basiert auf der Freiwilligkeit, die es Beteiligten jederzeit erlaubt, diese zu verlassen. Sie setzt jedoch voraus, dass die Vorteile die Kosten überwiegen müssen. Kooperationen funktionieren am besten, wenn sie der Problemlösung einer anstehenden Herausforderung dienen. Dies gilt für Kooperationen mit gebietskörperschaftlichem Ansatz ebenso wie für solche mit funktionalem Ansatz (Ante 2005).
- Umsetzungsorientierung: Projekte und Maßnahmen erlangen in der Planung einen höheren Stellenwert. Im Sinne einer geordneten Entwicklung werden diese unter einer Leitvorstellung zusammengefasst bzw. aus dieser abgeleitet (Stichwort „perspektivischen Inkrementalismus“). Dabei wird einerseits die Abstimmung zu gemeinsamen langfristigen Zielen gefördert und andererseits werden kurz- bis mittelfristige Umsetzungsmaßnahmen eingeleitet (Knieling 2000).
- Management: Die neuen Planungsinstrumente stärken das Management von Raumentwicklung. Sie zielen weniger auf die bloße Zielformulierung als auf die konkrete Projektumsetzung. Beispiele sind Städtenetze, Regionale Entwicklungskonzepte, Lokale Agenda-Prozesse oder die IBA Emscher Park.
- Partizipation: Partizipative Ansätze werden gefördert, die die Information, Kommunikation und Konsensfindung zwischen den Akteuren in Planungsprozessen begünstigen. Die Fortentwicklung der Beteiligungsformen erfolgt von einer nachgeordneten Information der Betroffenen zu einer stärker Prozessorientierung und intensiven frühzeitigen Kommunikation, z. B. Bürgergutachten und Regionalkonferenzen.
- Wettbewerbe: Wettbewerbe sollen durch materielle und immaterielle Anreize die Wirksamkeit von Planung erhöhen. Beispiele sind die Modellvorhaben der Raumordnung wie „Städte der Zukunft“ und die Wettbewerbe „Regionen der Zukunft“ und „InnoRegio“. Insbesondere in der Initiierungsphase von Kooperationen sind Anreize, z. B. finanzieller Art, erforderlich, da in dieser Phase hohe Transaktionskosten entstehen, die die Bereitschaft der Akteure zum gemeinschaftlichen Vorgehen beschränken (Fürst, Knieling 2005).

Diese Merkmale implizieren jedoch auch spezifische Restriktionen, die kooperativem Vorgehen in der Raumplanung entgegenstehen. Dabei kann zwischen akteursbedingten und systembedingten Restriktionen unterschieden werden. Akteursbedingte Restriktionen beziehen sich z. B. auf Ängste um Autonomieverlust, Überschätzung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten oder Schwierigkeiten bei der Willensbildung bei einer Vielzahl von Akteuren und Interessenslagen. Ebenso können die Dominanz potenzieller

Partner und Unverträglichkeiten zwischen kommunalen Akteuren zur Verhinderung oder Einschränkung interkommunaler und regionaler Kooperationen führen.

Bei systembedingten Restriktionen stehen hingegen Aspekte des ungleichgemäßen Abschätzens von Aufwand und Nutzen von Kooperation, Unsicherheiten über organisatorische Lösungen, finanzielle Auswirkungen und erreichbare Vorteile sowie Präferenzverzerrungen bei mehrstufigen Abstimmungsverfahren im Vordergrund. Zudem stehen interkommunale Kooperationen permanent im Zwang der Rechtfertigung und des Erfolgsnachweises. Dies führt häufig zu einer starken Umsetzungsorientierung der Kooperation, um schnelle Erfolge nachweisen zu können (von Rohr 1999; Dirnberger 2005; Fürst, Knieling 2005). Bei gebietsgebundenen Akteuren spielen oft organisatorische Grenzen eine begrenzende Rolle, während bei funktional gebundenen Akteuren stärker eine sachbezogene Problembearbeitung vorherrscht (Fürst, Knieling 2005: 532).

Wenn Kooperationen nicht nur dem Austausch von Informationen und Erfahrungen dienen sollen, sondern ebenso dem kollektiven Handeln, sind eine Koordination, die Selbstbindung der Akteure sowie ein effektives Kooperationsmanagement erforderlich, z. B. zum Ausgleich von Kosten-Nutzen-Ungleichgewichten und zur Lösung von Verteilungskonflikten, die Misstrauen erzeugen können (Fürst, Knieling 2005).

Der Erfolg der Kooperation wird von folgenden Faktoren beeinflusst: der Akteurszusammensetzung, den zu bearbeitenden Aufgaben, den zu berücksichtigenden Kontextbedingungen (politische Kultur, institutionelle Einbindung, Förderbedingungen) sowie der Organisationsform – insbesondere in der Phase der Umsetzung (Fürst, Knieling 2005; Hollbach-Grömig u. a. 2005). Diese Aspekte sind deshalb Thema des folgenden Abschnitts.

3.1.5 Aufgabenfelder der interkommunalen und regionalen Kooperation

Unabhängig davon, ob eine Kooperation „top-down“ oder „bottom-up“ initiiert wird, sollte die Bearbeitung von Problemen der Raumentwicklung von der Aufgabenstellung bzw. dem Problem geleitet werden. So leitet idealerweise das zu lösende raumplanerische Problem die Frage, welche Akteure in die Problemlösung und Umsetzung der jeweiligen Aufgabe einbezogen werden sollen. Zusammen mit den spezifischen regionalen Rahmenbedingungen ergeben sich daraus Optionen praktikabler Organisationen, mit deren Unterstützung die Aufgaben erfüllt werden können.

Dieses „form follows function“-Prinzip leitet auch die Gliederung dieses Kapitels: so folgen im nächsten Unterkapitel zuerst die Aufgabenfelder, die durch interkommunale und regionale Kooperationen in der Praxis häufig übernommen werden, bevor auf Organisationsformen und Instrumente näher eingegangen wird.

Interkommunale Kooperationen können grundsätzlich alle pflichtigen und freiwilligen Aufgaben von Kommunen umfassen. Traditionell stimmt man sich zwischen den Gemeinden beispielsweise in der Verkehrsplanung ab. In den 1990er Jahren wuchs angesichts der oben skizzierten Entwicklungstendenzen das Interesse an weiteren, fachlich-thematisch orientierten Kooperationen. Im Mittelpunkt standen beispielsweise die Zusammenarbeit in den Bereichen Gewerbeflächenentwicklung, soziale Beratung, Kultur und Tourismus, da in diesen Themenfeldern die positiven Effekte eines regional abgestimmten Angebotes gegenüber kommunalen Einzelplanungen offensichtlich schienen. Allerdings birgt die Zusammenarbeit in fachspezifischen Kooperationen auch die Gefahr der fehlenden Koordination zwischen den Fachbelangen oder der unüberschaubaren, intransparenten Gremienarbeit der kommunalen Entscheidungsträger. Von

Seiten der Wissenschaft wurde deshalb zunehmend eine integrative, themenübergreifende Koordination auf regionaler Ebene eingefordert (Danielzyk 1999).

Die Aufgabenfeldern der Kooperation lassen sich nach Härtegrad unterscheiden: Harte Kooperationsfelder sind jene, die einen Lasten- und Vorteilsausgleich notwendig machen. Dies kann beispielsweise in den Aufgabenfeldern der Gewerbeflächenentwicklung, im Wohnungsbau oder im großflächigen Einzelhandel notwendig werden. Diese Abstimmungsnotwendigkeit kann die interkommunale Zusammenarbeit erschweren. Denn sie erfordert eine klare Konsensfindung zwischen den beteiligten Akteuren und oft auch Paketlösungen, durch die Vorteile bei einer Partei durch Gegenleistungen einer anderen kompensiert werden können (Benz 1992; von Rohr 1999).

Als weiche Felder der Kooperation können Regionalmarketing oder die Grün- und Freiflächenplanung verstanden werden. Diese Aufgabenbereiche sind wichtig, jedoch sind die damit verbundenen Vorteile unspezifischer. Zudem kann in diesen Feldern die Kooperationsintensität variiert werden (von Rohr 1999).

Interkommunale Kooperation ist in der raumplanerischen Praxis vor allem in folgenden raumwirksamen Themenbereichen vorzufinden: Bildung, Siedlungs- und Freiraumentwicklung, Gewerbeflächenentwicklung, Ver- und Entsorgung, Verkehr und Gesundheit (Lintner 2005; Stipar 2005).

3.1.6 Formen der interkommunalen und regionalen Kooperation

Kooperationen können sowohl „top-down“ durch Anreize und Vorgaben der überörtlichen Raumplanung vorgegeben werden oder aber „bottom-up“ durch regionale Akteure initiiert werden (Fürst, Knieling 2005: 533). „Top-down“-Anreize zur interkommunalen Kooperation liefern in erster Linie Förderprogramme mit spezifischen fachlichen Vorgaben und Anforderungen an eine entsprechende organisatorisch-institutionelle Gestaltung (Beckmann 1999).

Kooperationen werden dagegen oft in einem „bottom-up“-Prozess initiiert, wenn isoliertes Handeln einzelner Kommunen kontraproduktiv wirkt, während Kooperationen einen regionalen Nutzen befördern können (Witt, Rosskopf 2005). Kooperationen, die auf Initiative regionaler Akteure entstehen, lassen sich nach den unterschiedlichen Kooperationsfeldern differenzieren. In „harten“ Kooperationsfeldern resultieren Kooperationen meist aus Handlungszwängen (Knappheit von Ressourcen, potenzielle Umweltbelastungen), d.h. sie sind mängel- oder defizitbedingt (Beckmann 1999). Beispiele für diese Kooperationen lassen sich in Form von Versorgungszweckverbänden inzwischen fast flächendeckend finden. In „weichen“ Kooperationsfeldern resultieren Initiativen zur Kooperation stärker aus möglichen Vorteilen in der Konkurrenz gegenüber Dritten heraus. Beispielsweise können durch Kooperationen Ansiedlungen auf eigenen Gemeindegebieten realisiert werden oder außerhalb abgewehrt werden (Beckmann 1999).

Zur Unterscheidung von Formen bzw. Ausprägungen von Kooperation auf regionaler Ebene können verschiedene Indikatoren herangezogen werden. Diese sind beispielsweise die Art der Kooperationsbeziehungen, Institutionalisierungsgrad, Rechtsform und Finanzierung sowie Aufgabenart und -spektrum (Danielzyk 1999; Heinz 2000; Blatter 2005). Häufig angewendet werden die Unterscheidungen nach Form der Zusammenarbeit oder nach Art der Aufgabenfelder. Als Formen der Zusammenarbeit kann zwischen formalen und informellen Kooperationen oder zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Kooperationen unterschieden werden. Bei inhaltlichen Abgrenzungen wird häufig zwischen eindimensionalen, themenspezifischen Zusammenarbeitsformen

oder mehrdimensionalen, mehrere Aufgaben umfassenden Kooperationen unterschieden (Knemeyer 2005).

Abb. 8: Organisationsformen interkommunaler Kooperation

		Regionsabgrenzung	Rechtsform	Entscheidungsinstanz	Kompetenzen
Harte Kooperation	Regionale Gebietskörperschaft	Kommunale Verwaltungsgrenzen	Gebietskörperschaft	Regionalparlament	Rechtsverbindliche Planung, Fachaufgaben
	Regionalverband	Kommunale Verwaltungsgrenzen	Verband (freiwillig vs. verordnet)	Verbandsversammlung	Regionalplanung, Regionale Entwicklungskonzepte (REK), Fachaufgaben
Weiche Kooperation	Regionalkonferenz	Funktionale Abgrenzung	Vereinbarung	Regionalkonferenz; Lenkungsgruppe	REK, Leitprojekte
	Regionale Netzwerke	Funktionale, flexible Abgrenzung	Keine Rechtsform	keine	REK, Leitprojekte, Ad-hoc-Kooperationen

Quelle: eigene Darstellung (nach Schuppert 2005)

Organisationsformen der interkommunalen Kooperation

Unter organisatorischen Gesichtspunkten lässt sich nach dem Institutionalisierungsgrad der Kooperation differenzieren. Innerhalb dieser Abgrenzung lassen sich die Kooperationsformen nach der Art der Regionsabgrenzung (den administrativen Grenzen folgend oder funktionale, flexible Abgrenzung), nach Rechtsform, nach Instanz (die zu Beschlüssen legitimiert ist) oder nach Kompetenzen unterscheiden (vgl. Abb. 8).

Harte Kooperationsformen

Als „hart“ bezeichnete Formen der interkommunalen Zusammenarbeit beschreiben institutionelle Lösungen, die an die Abgabe von Kompetenzen von den Akteuren an die neue Organisationsform geknüpft sind. Diese Formen werden gegenüber weichen Zusammenarbeitsformen und Gremienlösungen abgegrenzt, in denen keine neue Entscheidungseinheiten geschaffen werden. Als institutionelle Lösungen gelten Kooperationsmodelle, die die Einbindung der Kommunen in eine überörtliche institutionelle Struktur vorsehen (von Rohr 1999; Knemeyer 2005). Dabei können folgende Kooperationsformen unterschieden werden.

1. *Kommunale Gebietsreform*

   Durch kommunale Gebietsreformen besteht die Möglichkeit, die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene zu stärken und zu einer gerechten Verteilung von Nutzen und Lasten beizutragen. Durch Eingemeindungen von suburbanen Gemeinden in die Kernstädte erübrigt sich eine stadtregionale Abstimmung zumeist, da die Probleme nach der Gebietsreform verwaltungsintern innerhalb der Kommune gelöst werden können (Münzer 1995; Müller, Trute 1996). Zudem werden Zusammenlegungen von kleineren Gemeinden in ländlichen Räumen durchgeführt.

   In Westdeutschland wird das Instrument der Gebietsreform seit der letzten Welle in den 1970er Jahren – aufgrund der hohen politischen Kosten – nur sehr selten eingesetzt. In Ostdeutschland hingegen kam sie in den 1990er Jahren verstärkt zum Ein-

satz, um einerseits leistungsfähige Raumeinheiten zu errichten und um andererseits die Stadt-Umland-Probleme infolge der unkoordinierten Raumentwicklung Anfang der 1990er Jahre zu lösen. Gegenwärtig gibt es in einigen Bundesländern (z. B. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein) erneut Bestrebungen, die Verwaltungsstrukturen neu zu ordnen. Die Gründe hierfür sind einerseits die Schaffung von leistungsfähigen Verwaltungsstrukturen und andererseits die weiter abnehmenden finanziellen Handlungsspielräume. Zudem wird diese Variante der Problemlösung eingesetzt, um bei Kommunen den Druck zur kooperativen Problemlösung zu erhöhen (Danielzyk 1999; Ante 2005; Weber 2005).

2. *Regionale Gebietskörperschaften*

Da mit der Einführung regionaler Gebietskörperschaften kommunale Aufgaben auf übergeordnete Ebene abgeben werden, stellen sie – ähnlich den Gebietsreformen – keine Kooperationen im engeren Sinne dar oder sind das am stärksten formalisierte Organisationsmodell regionaler Kooperationen. Regionale Gebietskörperschaften erzeugen hohe Transaktionskosten in der Entstehung und erfordern deshalb besondere Voraussetzungen innerhalb der Region (Fürst, Knieling 2005). Als regionale Gebietskörperschaften lassen sich Regionalstädte, Regionalkreise und Gemeindeverbände unterscheiden:

Regionalstädte sind regionale Einheitskommunen, die in ihren räumlichen Ausmaßen die Großstädte übertreffen. Sie wurden insbesondere zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen in Verdichtungsräumen in die raumordnerische Diskussion gebracht, jedoch bislang nicht umgesetzt (Danielzyk 1999; Ante 2005).

Regionalkreise sind eine zweite Form der regionalen Gebietskörperschaften. Diese kommunalrechtlich Landkreis-adäquaten Einheiten sind oft größer als bestehende Landkreise. Ihre regionsangehörigen Mitglieder behalten ihre Selbstverwaltungshoheit. Regionalkreise stammen aus der Diskussion um den Bedarf der Reform der mittleren Verwaltungsebene und wurden auch zur Lösung der Finanzprobleme der Kernstädte in großen Verdichtungsräumen thematisiert. Sie wurden zudem als Variante der Gebietsreform in mittelgroßen Städten in ländlichen Räumen eingesetzt (Danielzyk 1999).

Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene sind interkommunale Organisationsformen, die vor allem in dünn besiedelten ländlichen Räumen von Bedeutung sind. Sie dienen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung, indem Aufgaben in Verwaltungsgemeinschaften, Samtgemeinden oder Verbandsgemeinden zusammengefasst und aufeinander abgestimmt werden, z. B. in der Flächennutzungsplanung (Danielzyk 1999).

Regionale Gebietskörperschaften wurden insbesondere zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme in größeren Verdichtungsräumen entwickelt und diskutiert. Während das Modell der Regionalstadt nicht umgesetzt wurde, wurden Regionalkreise, z. B. im Zusammenhang mit dem Reformbedarf der Verwaltung für die Regionen Hannover und Frankfurt/Rhein-Main, intensiver diskutiert und im Stadtverband Saarbrücken umgesetzt. Vorteil des Modells ist es, dass auch die kreisfreien Städte regionsangehörig werden, sodass sich ein Kosten-Nutzen-Ausgleich besser organisieren lässt.

3. *Verbandslösungen*

   Zweckverbände mit der Ausrichtung der Zusammenarbeit auf einen Themenbereich stellen eine klassische, vielfach angewendete Form der interkommunalen Kooperation dar. Sie werden zur effektiveren Ausgestaltung kommunaler Aufgaben eingesetzt, z. B. in der Ver- und Entsorgung, im ÖPNV sowie in der Trägerschaft von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur (Lotze, Elsner 1997; Danielzyk 1999).

   Regionale Planungsverbände sind Kooperationsformen, in denen die Kompetenzen im Bereich der räumlichen Planung gebündelt werden. Regionale Planungsverbände können zur gemeinsamen Flächennutzungsplanung eingesetzt werden, wie im Beispiel des Umlandverbandes Frankfurt/Main. Zusätzlich liegen ihre Aufgabenbereiche in Fachplanungen, insbesondere der Landschaftsplanung und Verkehrsplanung, oder in Trägerschaften. Als Mehrthemen-Zweckverbände bestehen sie aus mehreren Landkreisen und kreisfreien Städten, deren Beteiligung unterschiedlich geregelt ist (Danielzyk 1999).

Weiche Kooperationsformen

Unter weichen Kooperationsformen werden die Organisationsformen interkommunaler Kooperation zusammengefasst, die nicht öffentlich-rechtlich geregelt sind und dadurch keine planungsrechtlich verbindlichen Festlegungen treffen können. Sie vertrauen der Selbstbindung der beteiligten Akteure, sodass Absprachen nur politisch eingefordert werden können.

Weiche Kooperationen können eine hohe Vielfalt an inhaltlichen Themenbereichen und Organisationsformen umfassen (vgl. Abb. 9). Sie können nach themenspezifischen und integrativ orientierten oder nach unverbindlichen und privatrechtlich organisierten Kooperationen unterschieden werden (Danielzyk 1999; von Rohr 1999; Knemeyer 2005).

Abb. 9: Klassifikation weicher Kooperation

Inhaltliche Ausrichtung	Rechtsform	Zusammenarbeitsform
auf ein Themenfeld oder Projekt orientiert	rechtlich unverbindlich	projektorientiert in Gesprächsforen von Fachakteuren oder in Arbeitskreisen
auf einen Themenbereich festgelegt	privatrechtlich, z. B. GmbH oder privatrechtliche Verträge	Kooperation mit einer Geschäftsstelle mit eigenem Budget und Personal
integrativ, überfachlich ausgerichtet	rechtlich unverbindlich	überfachliche Organisationsform mit Ausrichtung thematischer Problemlösungen an gemeinsamen Zielen und Leitbildern, z. B. Regionalkonferenzen, Städtenetze, REK
integrativ, überfachlich ausgerichtet	privatrechtlich	Koordination der Zusammenarbeit in eigener Geschäftsstelle, Regional- oder Entwicklungsagentur

Quelle: eigene Darstellung

Länger bestehende Kooperationen tendieren oft zur Institutionalisierung, um eine weitere Stabilisierung des Kooperationsprozesses zu erreichen. Denn mit den Anforderungen an eine Steuerung kollektiven Handelns steigt der Bedarf an Arbeitsteilungen, Verlässlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie deren Legitimierung und Kontrollierbarkeit (Fürst, Knieling 2005: 533). Anlass zur privatrechtlichen Institutionalisierung liefert oft der Bedarf am Einrichten einer Geschäftsstelle mit eigenem Budget und Perso-

nal (Danielzyk 1999; von Rohr 1999). Dabei werden Organisationsmodelle bevorzugt, die vertraut und rechtlich normiert sind. Bei interkommunaler Kooperation werden meist die (informelle) Arbeitsgemeinschaft oder der Zweckverband gegenüber anderen Kooperationsmodellen bevorzugt.

Informelle, weiche Kooperationen haben seit den 1990er Jahren einen deutlichen Aufschwung erlebt. Hintergrund bilden einerseits die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die einer Abstimmung auf regionaler Ebene förderlich sind. Andererseits sind locker organisierte Kooperationen leichter zu initiieren, da viele Akteure das Risiko der Bindung möglichst vermeiden wollen.

Im Anschluss sollen Instrumente der Raumentwicklung vorgestellt werden, die in den 1990er Jahren als Planungsinstrumente eingeführt wurden und die auf den Prinzipien der Kooperation basieren.

3.2 Instrumente der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit

Mit dem Bedeutungsgewinn interkommunaler Abstimmung und regionaler Kooperation entwickelten sich in den 1990er Jahren neue Instrumente der Raumplanung. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch die Bundesebene mit der Benennung von Instrumenten im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen (HARA), mit der Durchführung von Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) sowie durch direkte Unterstützung von regionalen Initiativen (vgl. Bischoff u. a. 1996; BBR 1999; Gorsler 2002). Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Instrumente Regionalmanagement, Regionale Entwicklungskonzepte (REK) und Städtenetze. Sie sollen die Anliegen, Vorgehensweisen und Organisationsformen sowie die Potenziale und Restriktionen informeller, regionaler Zusammenarbeitsformen verdeutlichen. Hintergrund der Auswahl der drei Instrumente ist die Tatsache, dass einerseits diese Instrumente in den vergangenen zehn Jahren in der Literatur am intensivsten diskutiert wurden. Andererseits war das Spektrum der Instrumente informeller Kooperation bereits Gegenstand einer 2002 erschienen Studie der ARL (vgl. Gorsler 2002).

3.2.1 Regionalmanagement

Regionalmanagement steht in der Raumplanung und Regionalentwicklung als eine Begriffseinheit für eine Vielzahl informeller Ansätze, die von Leitbildprozessen bis hin zu konkreter Projektumsetzung reichen. Der Begriff „Management“ ist aus der Betriebswirtschaftslehre entlehnt, wo er den Prozess der Planung, Organisation, Durchführung und Kontrolle zur Erreichung festgelegter Ziele umschreibt. Auf die regionale Ebene übertragen, steht Regionalmanagement für die Entwicklung und Umsetzung von regionalen Projekten. Es schließt den vorgelagerten Prozess der Problembearbeitung, Zielfindung, Lösungssuche und Projektidentifikation ein (ARL 1998; Sedlacek 2003; Löb 2005).

Dabei kann zwischen verschiedenen Ansätzen des Regionalmanagements unterschieden werden:

a) stärker leitbildorientierte Ansätze, die zur Mobilisierung endogener Kräfte dienen, d. h. einen Leitbild- und Konsensfindungsprozess in der Region voranbringen sollen;

b) produktorientierte Ansätze, in denen die „Vermarktung“ regionaler Produkte den Schwerpunkt der Aktivitäten bildet, oder

c) projektorientierte Ansätze, bei denen die Bearbeitung zentraler Projekte zur Lösung regionaler Herausforderungen im Vordergrund steht (Fürst 1998; Gorsler 2002).

Regionalmanagement als Instrument der Raumentwicklung ist stark ergebnisorientiert und zielt auf die Umsetzung von Projekten zur Gestaltung regionaler Entwicklungsprozesse durch regionale Akteure (vgl. Abb. 10). In regionalen Konsensfindungsprozessen werden gemeinsame Leitprojekte definiert und umgesetzt (Fürst 1998, 2000; Knieling 2000; Sedlacek 2003). Wie alle informellen Planungsansätze ist Regionalmanagement nicht flächendeckend eingeführt worden, sondern problemorientiert und auf Teilräume beschränkt, die aufgaben-, themen- und akteursbezogen abgegrenzt werden. Diese umfassen meist kleinere Räume als Regionen im Sinne der Regionalplanung (ARL 1998; Troeger-Weiss 1998).

Abb. 10: Informationsplattform zum Regionalmanagement Erzgebirge



Quelle: http://www.echt-erzgebirge.de/start.jpg (Zugriff am 07.02.2006)

Klassische Bestandteile der Regionalmanagementansätze sind eine regionale Stärken-Schwächen-Analyse, die Aufstellung gemeinsamer Leitbilder, die Definition von Leitprojekten und prioritären Maßnahmen zur Regionalentwicklung sowie der Aufbau einer Umsetzungsstruktur für die gemeinsame Projektumsetzung (Behrens u. a. 2000; Fürst 2000). Die Abstimmung über Leitvorstellungen und Maßnahmen erfolgt meist in einem moderierten Abstimmungsprozess zwischen Entscheidungsträgern der Region, die durch (interdisziplinäre) Experten beraten werden. Merkmale von Ansätzen des Regionalmanagements sind:

- Regionale Vernetzung und Kooperation: Regionalmanagement basiert auf informellen Abstimmungen der regionalen Akteure, die auf aktiver Mitwirkungsbereitschaft und Eigendynamik regionalen Handelns beruhen (Troeger-Weiss 1998; Pohle 2003).
- Konsensorientierung: Wie alle informellen Planungsansätze beruht Regionalmanagement auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Themenbereiche, Ziele und Maßnahmen werden in einem regionalen Abstimmungsprozess selbst bestimmt und wirken durch Selbstbindungsbeschlüsse der Beteiligten (Behrens u. a. 2000).
- Querschnittsorientierung: Themen und Aufgabenfelder des Regionalmanagements ergeben sich aus den aktuellen Erfordernissen der Raumentwicklung in den einzelnen Regionen. Dadurch können aktiv regionale Problemfelder sektorübergreifend abgestimmt und bearbeitet werden (Sedlacek 2003; Löb 2005).

- Projekt- und Umsetzungsorientierung: Im Unterschied zum Flächenansatz der Regionalplanung liegt im Regionalmanagement der Fokus auf der Projektorientierung und Umsetzung (Behrens u. a. 2000, Fürst 2000).

Regionalmanagement kann sehr unterschiedliche organisatorische Formen ausbilden. Häufig erfolgt die Abstimmung in informeller Form von runden Tischen, Regionalkonferenzen oder Arbeitskreisen. Für die Phase der Umsetzung wird oft eine privatrechtliche Organisationsform – wie beispielsweise der Verein – gewählt oder eine Entwicklungsagentur/-gesellschaft eingerichtet (ARL 1995, 1998; Wiechmann 1999; Pohle 2003).

Vorteile des Regionalmanagements liegen insbesondere in der integrativen und umsetzungsorientierten Ausrichtung regionaler Aktivitäten. Regionalmanagement kann sowohl in Stadtregionen als auch in ländlichen Gebieten eingesetzt werden. Nicht zuletzt aufgrund der Breite der Anwendungsmöglichkeiten und der Vielzahl an Optionen zu inhaltlichen und instrumentellen Ausrichtungen wurde das Regionalmanagement häufig und vielfältig eingesetzt.

Zwar variieren die Potenziale des Regionalmanagements in Abhängigkeit von den eingesetzten Aufgabenfeldern, Akteurskonstellationen, Organisationsformen sowie den regionalen Kontextbedingungen, doch werden ihm Erfolge bei der Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit zugerechnet. Konkrete Ergebnisse des Regionalmanagements liegen in:

- Intraregionaler Abstimmung: Durch die Organisation einer institutionenübergreifenden Kooperation können leistungsfähige regionale Netzwerke entstehen, die zum einen Kernprobleme in der Region aktiv gestalten helfen und zum anderen ineffizienten intraregionalen Wettbewerb zugunsten regionaler Arbeitsteilung und Kooperation einschränken (Sedlacek 2003).
- Förderung regionaler Identität: Durch den Austausch von Wahrnehmungen zu Chancen, Stärken und Schwächen der Region, zu Strategien der Lösung von Herausforderungen und der gemeinsamen Identifikation und Umsetzung von Leitprojekten wird das Zusammengehörigkeitsgefühl und das Image der Region gefördert (Pohle 2003; Löb 2005).
- Regionalentwicklung: Durch das Regionalmanagement können strukturpolitisch wie regionalentwicklungspolitisch relevante Projekte identifiziert und umgesetzt werden. Aufgrund der „autonomieschonenden Steuerungsform“ (Löb 2005: 945) findet es eine vergleichsweise hohe Akzeptanz bei den kommunalen Akteuren, sodass sich wichtige regionale Handlungsbedarfe befriedigen lassen.
- Problemadäquate Steuerungsstrukturen: Aufgrund der schlanken Organisationsstrukturen können mittels Regionalmanagement einmalige zeitlich befristete Aufgaben oft effizienter gelöst werden als innerhalb fest institutionalisierter Strukturen. Zugleich bieten sie bei der Bewältigung von dauerhaft anstehenden Problemen die Option einer Übergangslösung beim Aufbau institutionalisierter Strukturen und leisten damit einen Beitrag zur Ausbildung von Governance-Strukturen (Knieling 2000; Löb 2005).

Allerdings ist das Regionalmanagement häufig in der Planungsphase stecken geblieben (Wiechmann 1999), sodass die Umsetzung Anlass zur Kritik gibt. Gründe für die mangelnde Umsetzung können beispielsweise im Fehlen eines regionalen Promotors mit kommunikativen Kompetenzen, Moderationsfähigkeiten und Qualitäten im Einwirken auf regionale Entscheidungsträger liegen oder finanziellen und zeitlichen Engpäs-

sen in der Umsetzungsphase geschuldet sein (Gugisch u. a. 1998, Gorsler 2002). Andere Autoren (Behrens u. a. 2000) sehen im Regionalmanagement ein geeignetes Instrument auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene.

Die Anwendung von Regionalmanagement in Gebieten mit besonderem Problem- und Handlungsdruck wurde beispielsweise durch den Bund mit der Durchführung eines MORO „Regionale Sanierungs- und Entwicklungsgebiete" erprobt.[23] Anliegen des von 1996-2002 durchgeführten MORO war es, in strukturschwachen Räumen mit besonderen Entwicklungsherausforderungen planerische Unterstützung bei der Sanierung zu leisten. Regionalmanagementansätze schienen als Instrumente zur Unterstützung des Prozesses der Regionalentwicklung besonders geeignet, da die Ausgangsbedingungen einen flexiblen Umgang und Kompromissbereitschaft von allen Beteiligten erforderten (Müller u. a. 2002a).

Sonderform: Regionalmarketing

Regionalmarketing grenzt sich gegenüber Regionalmanagement dahingehend ab, dass der Fokus des Regionalmarketings auf der Vermittlung der Qualität eines Raumes liegt. Es ist damit ein querschnittsorientiertes, prozesshaftes Kommunikationsinstrument zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und des Attraktionsvermögen von Räumen (ARL 1998: 241; Maier 2005).

Das Instrument des Regionalmarketing weist einen engen Bezug zu den Trends des wachsenden Wettbewerbs der Regionen sowie den steigenden Ansprüchen der Bewohner an Dienstleistungen des öffentlichen Bereichs auf. Die Profilierung und Imagebildung einer Region mittels Regionalmarketing ist besonders für die Akteure wichtig, die im internationalen Wettbewerb erfolgreich sein wollen, wie z. B. Stadtregionen (Maier 2005).

Im Regionalmanagement wird die Region als Produkt wahrgenommen, dessen Leistungen und Potenziale zu vermarkten sind, um beispielsweise die Effizienz des Einsatzes von Ressourcen zu steigern. Die Vermittlung der regionalen Standortqualitäten dient der Profilierung des Raumes (Erzeugung von Alleinstellungsmerkmalen) im Wettbewerb der Regionen, um bei Standortentscheidungen in Wirtschaft, Verwaltung und Bevölkerung stärker als Zielort ins Blickfeld zu rücken. Neben der Steigerung der Wahrnehmung der Region soll Regionalmarketing auch nach innen auf die ansässige Bevölkerung und Unternehmen wirken und die Identifikation mit dem eigenen Lebensraum stärken und das regionale Selbstbewusstsein fördern[24] (Maier 2000; Gorsler 2002; Maier 2005).

Aktivitäten des Regionalmarketings können differenziert werden nach a) umfassenden Werbestrategien zur Darstellung der Vorzüge der Region, b) projektbezogenen Kooperationen im Sinne von Public Private Partnerships zur Attraktivitätssteigerung der Region, c) Dienstleistungsmarketing zur Vermarktung der Dienstleistungsangebote sowie d) kooperativen Regionalentwicklungsstrategien (Gorsler nach Danielzyk 2002).

In der Prozessgestaltung und Organisation ist Regionalmanagement mit Vorgehensweisen des Regionalmarketings vergleichbar (s. o.).

[23] http://www.bbr.bund.de/moro/index.html (Zugriff am 06.02.2006)

[24] http://www.stmwivt.bayern.de/landesentwicklung/bereiche/instrume/marketin/marketin.htm (Zugriff am 07.02.06)

3.2.2 Regionale Entwicklungskonzepte

Regionale Entwicklungskonzepte (REK) werden seit Beginn der 1990er Jahre verstärkt als Instrument der regionalen Zusammenarbeit verwendet, um auf die Herausforderungen der Regionalentwicklung zu reagieren. Nach einer Experimentierphase zu Beginn ihrer Einführung konnten sie sich rasch als Standardelemente der Regionalentwicklung in Deutschland etablieren.

Ein Regionales Entwicklungskonzept ist ein kommunale Grenzen überschreitendes, unter Beteiligung verschiedenster strukturpolitisch relevanter Akteure erarbeitetes Konzept zur koordinierten Entwicklung eines Kooperationsraumes (Danielzyk u. a. 1998: 58). REK werden zur Förderung regionaler Entwicklung durch Nutzung endogener Potentiale und zur Umsetzung der Ziele der Landes- und Regionalplanung im regionalen Konsens eingesetzt (vgl. Müller 1997). Sie basieren auf einer umfassenden Stärken-Schwächen-Analyse der Region, auf deren Grundlage gemeinsame Perspektiven und Entwicklungsmaßnahmen für die Region erarbeitet werden. Als Instrument zur langfristigen Förderung interkommunaler Kooperation übernehmen sie Leitbildfunktionen für die zukünftige Entwicklung.

Kleine Entwicklungsgeschichte von REK

Impulse zum Einsatz von REK kamen in den 1980er Jahren vor allem durch die EU, die ihre Strukturförderung von der Projektförderung auf regional-operationelle Programme umstellte. Für Deutschland übernahm Nordrhein-Westfalen die Vorreiterfunktion in der Umsetzung einer regionalisierten Strukturpolitik. So wurden die Regionen aufgefordert, der Landesregierung – in einem selbstorganisierten Prozess – Projektvorschläge zur Förderung zu empfehlen. Dazu wurden REK erarbeitet, die die Stärken und Schwächen der Region herausarbeiteten und strukturpolitisch relevante Handlungsfelder aufzeigten (ARL 1997a; Dehne 2002).

Zugleich förderte die Debatte um eine verbesserungsbedürftige Umsetzung von Planungszielen und -grundsätzen in der Regionalplanung die Einführung von Handlungsprogrammen von regionalen Akteuren, die REK als konzeptionelle und strategische Grundlage für ihr Handeln definieren. Vorreiter dabei waren die bayerischen Teilraumgutachten, deren Ziel es war, auf konkrete Problemlagen ausgerichtet eine eigenständige Problembewältigung und Entwicklungsförderung zu ermöglichen, z. B. Nachnutzung für den Flughafen München Riem (Dehne 2002; Knieling, Weick 2005).

In den 1990er Jahren wurde dieses Instrument auch in anderen Bundesländern (z. B. Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) zur Aktivierung einer eigenständigen Entwicklung in den Regionen und zum Aufspüren endogener Entwicklungspotenziale eingeführt. Im Jahr 1994 fand das REK Eingang in das deutsche strukturpolitische Förderinstrument, sodass seither nicht nur investive Einzelmaßnahmen, sondern auch REK aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gefördert werden konnten. In die Bundesraumordnung fanden die REK mit dem HARA Eingang, der in diesem Instrument einen wichtigen Baustein zur Bewältigung regionaler Konflikte und Entwicklungsherausforderungen sowie für die Aktivierung endogener Potenziale für die Regionalentwicklung sah (BMBau 1995: 5). Zugleich wurden unter Federführung von Bund und Ländern in sieben Regionen Regionalkonferenzen durchgeführt, in denen das neue Instrument praktisch erprobt wurde (ARL 1997a; BBR 1998; Dehne 2002).

Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1998 wurden sie als neues Instrument der Regionalentwicklung eingeführt: „Die Träger der Landes- und Regionalpla-

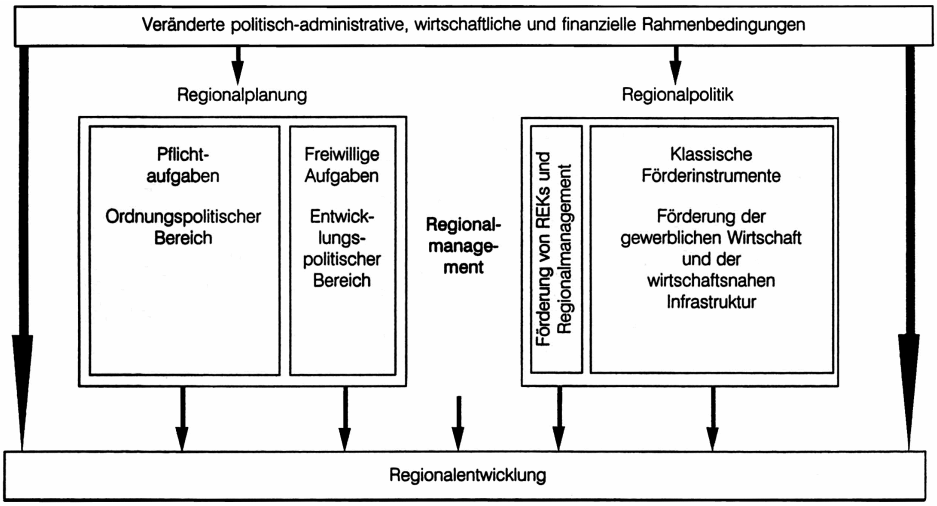
nung wirken auf die Verwirklichung der Raumordnungspläne hin. [...] Dies kann insbesondere im Rahmen von Entwicklungskonzepten für Teilräume erfolgen, durch die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden (regionale Entwicklungskonzepte). [...]“ (§ 13 ROG).

Ziele und Kennzeichen von REK

Regionale Entwicklungskonzepte bieten die Option, den aktuellen Herausforderungen der Regionalentwicklung gerecht zu werden (vgl. ARL 1997a). Die regionale Entwicklung soll durch Nutzung der endogenen Potenziale und durch Beschleunigung der Entwicklungsprozesse vorangetrieben werden. Mit Hilfe einer stärkeren Verzahnung von Raumordnung und Strukturpolitik können in den Regionen raumordnerische und regionalpolitische Ziele umgesetzt und regionale Konflikte bewältigt werden. Zudem zielt der Einsatz von REK auf eine langfristige Stärkung der regionalen Kooperation, deren Anliegen, Leitprojekte und Maßnahmen im REK-Dokument festgeschrieben werden (Danielzyk, Priebs 1998).

Die Einführung von REK hat zwei zentrale Zielrichtungen: aus Sicht der Strukturpolitik soll durch die Verwendung von REK ein effizienter, problemadäquater und ressourcenunabhängiger Mitteleinsatz für selbstbestimmte Leitprojekte bereitgestellt werden. Aus Sicht der Regionalplanung übernimmt das REK die Brückenfunktion zwischen Zielen und Grundsätzen der Regionalplanung und deren Umsetzung durch private Träger (vgl. Abb. 11; Dehne 2002: 25; Knieling, Weick 2005).

Abb. 11: Steuerungsdeterminanten der Regionalentwicklung



Quelle: Schäffer (2004)

In einem REK sollen Ziele und Maßnahmen der Raumordnung mit Zielen und Maßnahmen der Regionalpolitik und anderer Fachplanungen im Interesse einer integrierten Regionalentwicklung zusammengeführt werden. Damit verbunden ist die Erwartung, dass die regionsspezifischen Herausforderungen besser zu lösen sind, wenn ein integriertes REK vorliegt, in dem Maßnahmen verschiedener Handlungsfelder abgestimmt werden und zu regionsspezifischen Paketen zusammengeschnürt werden (Danielzyk, Priebs 1998).

Neben der Möglichkeit, die Regionalentwicklung direkter und aktiver mitzugestalten, ergeben sich für die an einem REK beteiligten Kommunen durch eine Effizienzsteigerung auch monetäre Vorteile. So können durch die gemeinsame Aufgabenerfüllung

Kosten gespart, Parallelplanungen vermieden und Größenvorteile genutzt werden. Zugleich erhöht sich oft die Bereitschaft staatlicher Fachressorts, im Rahmen abgestimmter Handlungskonzepte prioritäre Maßnahmen zu fördern.

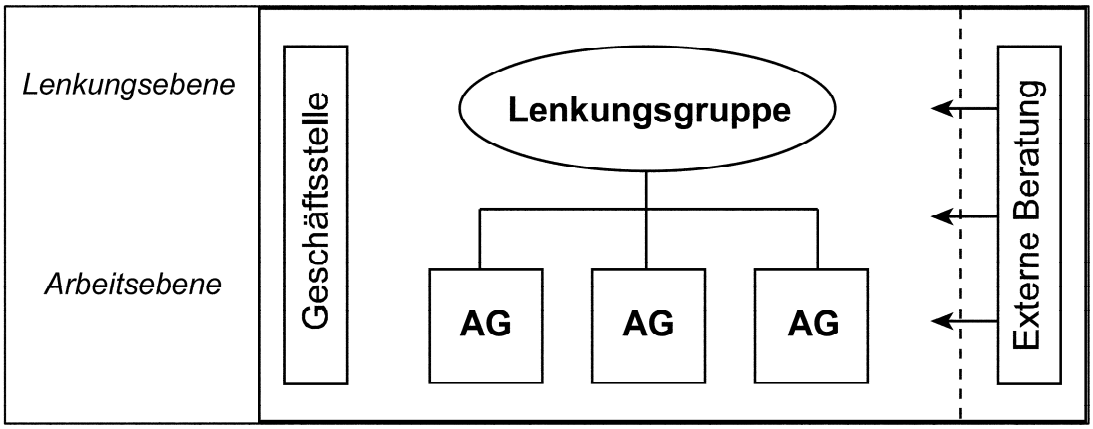
Obwohl für die Durchführung von REK keine definierten Anforderungen bestehen, zeichnen sie sich meist durch die folgenden Bestandteile aus (vgl. BBR 1998; Dehne 2002):

- Bestandsaufnahme/Strukturanalyse
- Regionsspezifische Stärken- und Schwächenanalyse
- Aufstellung von Leitbildern und Entwicklungszielen
- Festlegung von Handlungsprogrammen und Maßnahmenkatalogen (prioritäre Projekte/Schlüsselprojekte)

Im modernen Verständnis von REK beginnt die Umsetzung erster Projekte parallel zur Konzepterstellung. In der Regel handelt es sich dabei um Projekte, die bereits zu einem frühen Zeitpunkt geplant waren und deren Umsetzungschancen sich durch die Kooperation verbessert haben (Müller, Beyer 1999).

Für die Erstellung und Umsetzung von REK werden meist mit dem Regionalmanagement vergleichbare Umsetzungsstrukturen aufgebaut. Ziel sind flexible, effiziente Abstimmungsstrukturen – ohne eine feste Institutionalisierung. Dabei werden meist privatrechtliche Organisationsformen gewählt, mit einer Lenkungsgruppe als zentralem Entscheidungsgremium, der Geschäftsstelle als Organisationseinheit und Arbeitsgruppen zur inhaltlichen Vorbereitung der Entscheidungen der Lenkungsgruppe einschließlich der Konzipierung von Projekten (vgl. Abb. 12).[25]

Abb. 12: Strukturmodell zur Organisation regionaler Entwicklungsprozesse



Quelle: Müller u. a. 2002c: 59

Unterstützung der regionalen Initiativen

Der Einsatz und die Umsetzung von REK zur Raumentwicklung wurde einerseits durch die Bundesebene mit Förderung von sieben Regionalkonferenzen oder dem Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ und andererseits durch die Landesebene mit der Bereitstellung von Finanzmitteln, wie beispielsweise mit der in Sachsen eingeführten Förderrichtlinie „Regio“, unterstützt (BBR 1998).

[25] Die Darstellung entspricht einem abstrakten Organisationsmodell. In der Realität werden situationsabhängig meist abgewandelte, oft komplexere Organisationsstrukturen errichtet.

Im vergangenen Jahr wurde der Bundeswettbewerb „kommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen“ ausgelobt. Im Rahmen des vom Bundesraumordnungsministerium (BMVBS) aufgerufenen Wettbewerbs sollen innovative Kooperationsansätze erfasst, erfolgreiche Beispiele ausgezeichnet und damit ein Beitrag zur Verbreitung interkommunaler Kooperationen geleistet werden. Zur Beteiligung am Wettbewerb waren alle Kommunen (von Stadtregionen über kleinere und ländliche Gemeinden bis hin zu grenzüberschreitende Kooperationsräumen) in Deutschland aufgerufen, die erfolgreich miteinander kooperieren. Die Handlungsfelder der Kooperationen können alle Bereiche der Regionalentwicklung, der Daseinsvorsorge und des Stadt- und Regionalmarketings umfassen.

Anliegen des Wettbewerbs ist es, das Thema der interkommunalen Kooperation voranzutreiben und für eine möglichst große Verbreitung von guten und übertragbaren Ansätzen zu sorgen. Innovative Konzepte der interkommunalen Zusammenarbeit sollen dadurch ermittelt und erfolgreiche Beispiele der Kooperationen von Kommunen ausgezeichnet werden.[26]

3.2.3 Städtenetze und Städteverbünde

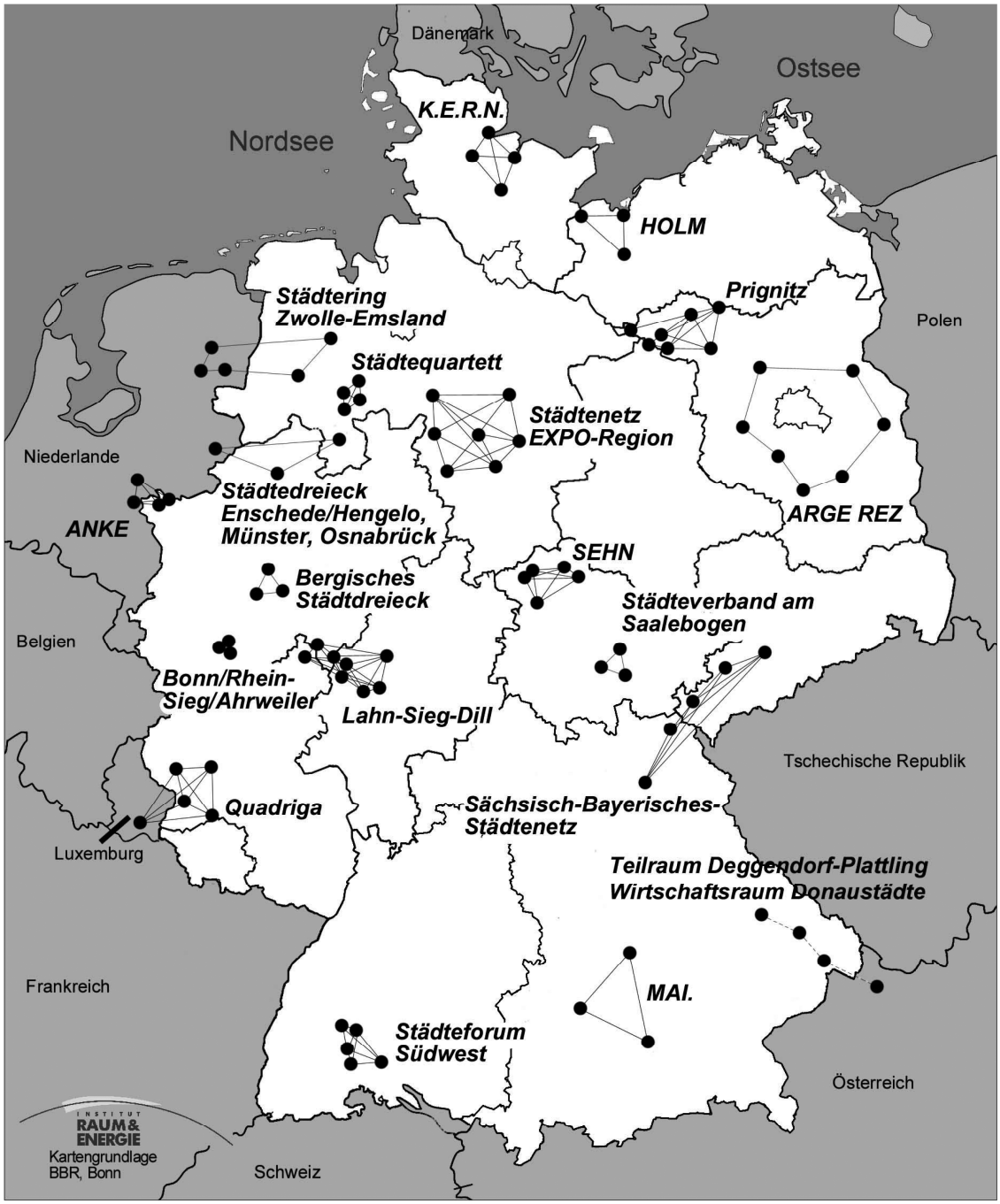
Städtenetze hatten insbesondere in den 1990er Jahren Konjunktur. Neben dem gewachsenen Bedarf an einer regionalen Abstimmung hat insbesondere das Vorbild erfolgreicher Städtenetze in anderen europäischen Staaten (beispielsweise Dänemark, den Niederlanden oder Frankreich) zur Durchsetzung der Städtenetze in Deutschland beigetragen. Einen wichtigen Impuls für die Entwicklung dieses Instruments der Zusammenarbeit gab zudem der HARA, der Städtenetze als Instrument zur Sicherung der polyzentrischen Raumstruktur in Deutschland ernannte (BMBau 1995). Zudem betont das EUREK die besondere Rolle von Städtenetzen im grenzüberschreitenden Bereich für die Entwicklung einer polyzentrischen Raumstruktur Europas (Europäische Kommission 1999).

„Städtenetze sind Kooperationsformen von Kommunen einer Region, bei der die Partner freiwillig und gleichberechtigt ihre Fähigkeiten und Potentiale bündeln und ergänzen, um gemeinsam ihre Aufgabe besser erfüllen zu können“ (BBR 1999: 2). Sie sind netzwerkartige Zusammenschlüsse, in deren Rahmen anstehende Probleme der Raumentwicklung innovativ, flexibel und umsetzungsorientiert bearbeitet und Entwicklungsimpulse gegeben werden können. Sie eröffnen neue Gestaltungsspielräume, indem sie bisher ungenutzte Potenziale aktivieren und bündeln. Dadurch können Städtenetze die Kommunalpolitik unterstützen, Konkurrenzen ab- und gemeinsame Identitäten aufbauen, eine Arbeitsteilung und damit eine effizientere Nutzung der Kapazitäten fördern und helfen, das Standortprofil der beteiligten Städte zu schärfen (Baumheier 1994; Knieling 1997; BBR 1999).

Städtenetze können in verschiedenen Raumtypen eingesetzt werden, d. h. sie sind sowohl in verstädterten Gebieten (z. B. Städtenetz Göltzschtal im Erzgebirge; Städtenetz München-Augsburg-Ingolstadt) als auch in ländlichen Gebieten (Städtenetz Prignitz; Städtenetz Holm) zu finden und werden zudem zur Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingesetzt, wie beispielsweise ANKE im deutsch-niederländischen Grenzraum oder Quadriga im deutsch-luxemburgischen Grenzraum (vgl. Abb. 13; Baumheier 1994; BBR 1999).

[26] http://www.bbr.bund.de/moro/index.html (Zugriff am 07.02.2006)

Abb. 13: Städtenetze in Deutschland (Stand 2000)



Quelle: Raum & Energie 2006

Städtenetze werden bei potenziell bestehenden Kooperationsvorteilen initiiert und weisen eine hohe Vielfalt hinsichtlich ihrer räumlichen Ausdehnung, ihres Institutionalisierungsgrades und ihrer thematischen Ausrichtung auf. Sie können arbeitsteilig-funktionale, technisch-infrastrukturelle oder strategische Anliegen verfolgen. Eine breite Themenvielfalt unterstützt beispielsweise ein Fortbestehen der Kooperation über einen längeren Zeitraum sowie die Möglichkeit zur Verabschiedung von Paketlösungen, um möglichen Ungleichverteilungen in Lasten und Nutzen vorbeugen zu können (vgl. Gorsler 2002).

Städtenetze sind – wie alle Kooperationsformen – mit Vorbehalten potenzieller Akteure gegenüber möglichen Autonomieverlusten, hohen Kooperationskosten bzw. -auf-

wendungen oder Befürchtungen, dass die Erwartungen nicht erfüllt werden könnten, konfrontiert. Kooperationserfolge liegen oft nicht klar auf der Hand, wirken erst langfristig oder lassen sich nicht monetarisieren. Damit werden sie teilweise für politische Akteure uninteressant. Zudem werden konfliktbeladene Handlungsfelder häufig ausgeklammert und Fragen der Finanzierung der Zusammenarbeit zu spät angesprochen (Knieling 1997; Jurczek, Völker 1999).

Sonderform: Städteverbünde

Städteverbünde sind eine Sonderform der Städtenetze. Sie wurden in Sachsen als Entwicklungsinstrument zur Ergänzung des Zentrale-Orte-Konzepts mit dem Landesentwicklungsplan (LEP 1994) eingeführt. Mit der normativen Verankerung sind die Prinzipien von Freiwilligkeit der Zusammenarbeit, der oft zeitlichen Befristung und freien Entscheidung über die zu bearbeitenden Themenbereiche eingeschränkt worden (Hegewald, Müller 1999). Sie sind nicht flächendeckend konzipiert, sondern ergänzen das Zentrale-Orte-Konzept in Siedlungsgebieten, in denen keine klare Definition von Ober-, Mittel- und Unterzentren möglich ist. Zielsetzung der ober-, mittel-, und unterzentralen Städteverbünde ist es, mittels gleichberechtigter Zusammenarbeit der beteiligten Städte eine gemeinsame und effiziente Aufgabenwahrnehmung zu gewähren (Müller 1997; Hegewald, Müller 1999).

Städteverbünde als verordnete Zusammenarbeitsformen sind mit dem Problem konfrontiert, dass die funktionalen wie räumlichen Zusammenhänge nicht so (offensichtlich) ausgeprägt sind und Kooperationsvorteile den Akteuren nicht so deutlich ins Auge treten wie bei Städtenetzen. Dadurch ist der Aufwand beim Aufbau einer Vertrauensbasis und bei der Abstimmung zu den Spielregeln der Zusammenarbeit höher und das Etablieren der Netzwerke schwieriger als bei freiwilligen Zusammenschlüssen. Die Bereitschaft zur Kooperation sinkt bei regionalen Akteuren oft aufgrund der normativen Definition von Kooperationspartnern und Inhalten durch die Landesplanung, sodass es vorkommt, dass Konkurrenzen nicht überwunden und Kooperationsbarrieren nicht abgebaut werden können (Müller 1997; Müller, Beyer 1999).

3.2.4 Regionalplan und regionaler Flächennutzungsplan

Die traditionelle Form der Koordination auf regionaler Ebene ist der Regionalplan im Rahmen der Regionalplanung.[27] Regionalplanung ist die „vorausschauende zusammenfassende und übergeordnete räumliche Gesamtplanung auf der regionalen Ebene“ (Müller 1999: 239). Ihre Aufgabe besteht insbesondere darin, für die Teilräume eines Landes – die Planungsregionen – überörtliche und überfachliche Programme und Pläne aufzustellen, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von öffentlichen und sonstigen Planungsträgern aufeinander abzustimmen sowie an der Gestaltung der räumlichen Ordnung und Entwicklung auf der regionalen Ebene mitzuwirken. Die Regionalplanung dient somit der Konkretisierung, der fachlichen Integration und der Umsetzung landesplanerischer Ziele unterhalb der Landesebene. Gleichzeitig hat die Regionalplanung die kommunalen Planungsziele in Form von Flächennutzungsplänen und sonstigen kommunalen Planungen zu berücksichtigen. Die Regionalplanung nimmt damit im Sinne des Gegenstromprinzips eine vermittelnde Stellung zwischen der staatlichen und der kommunalen Planung ein.

[27] Auf das Gebot der interkommunalen Abstimmung im Rahmen der Bauleitplanung entsprechend § 2 Abs. 2 BauGB soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

Das wichtigste Instrument der Regionalplanung ist der Regionalplan. Er ist gemäß § 9 Abs. 2 ROG aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln. In ihm werden die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für eine Planungsregion räumlich und sachlich konkretisiert. Dies betrifft insbesondere Zielaussagen zur Raumstruktur und Freiraumsicherung. Dem Regionalplan kommt somit eine zentrale Bedeutung für die raum- und siedlungsstrukturelle Entwicklung sowie die Sicherung zukünftiger Entwicklungsoptionen von Regionen zu (vgl. Hein 1998).

Die Regionalplanung ist in einem föderalen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland unterschiedlich institutionalisiert. So reicht die Trägerschaft von der staatlichen bis zur kommunalen Ebene: In Schleswig-Holstein beispielsweise ist die Landesplanungsbehörde auch für die Aufstellung der Regionalpläne zuständig, in Hessen und Nordrhein-Westfalen ist die Regionalplanung auf Ebene der Regierungsbezirke angesiedelt, in anderen Ländern wiederum auf Planungsverbände übertragen worden. Schließlich wurden für einige Verdichtungsräume auch spezifische Modelle entwickelt, die aufgrund der besonderen raumstrukturellen Situation zu einer besseren Abstimmung und Aufgabenwahrnehmung beitragen sollen, wie die Region Hannover, der Verband Region Stuttgart oder der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München.

Auch wenn die Planungsstellen meistens auf der staatlichen Mittelinstanz angesiedelt sind, werden die Planinhalte überwiegend von kommunal verfassten Entscheidungsorganen bestimmt (Hein 1998: 192).[28] So sind gemäß § 9 Abs. 4 ROG die Gemeinden oder Gemeindeverbände, unabhängig von der organisatorischen Einbindung, an den förmlichen Verfahren der Regionalplanung zu beteiligen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die kommunalen Interessen in der Regionalplanung eine Berücksichtigung finden.

Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes im Jahre 1998 wurde die Möglichkeit der Verzahnung von regionaler und kommunaler Planung erweitert: In § 9 Abs. 6 ROG wurde als neues Planungsinstrument – für Verdichtungsräume oder Regionen mit sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen – der regionale Flächennutzungsplan aufgenommen. Entsprechend den Vorstellungen des Verordnungsgebers übernimmt dieser zugleich die Funktionen eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes für eine Region. Auf diese Weise soll erstens das Planungssystem im Verhältnis zwischen der örtlichen und der überörtlichen regionalen Ebene vereinfacht, sollen zweitens die Zahl der Planungsinstanzen und der Planungsaufwand durch Einsparung einer Instanz und den Verzicht auf parallele Planungsschritte verringert, und soll drittens ein qualitativer Beitrag zur Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung der Raumplanung in Verdichtungsräumen geleistet werden (Spannowsky 1999; Koch 2000).

Der regionale Flächennutzungsplan umfasst sowohl die Inhalte des Regionalplans als auch die des Flächennutzungsplanes. Dies bedeutet, dass auf den Raumausschnitt einer Planungsregion, für den ein regionaler Flächennutzungsplan vorgesehen ist, quasi eine „Lupe“ aufgesetzt wird, die eine detaillierte und besser abgestimmte Planung bewirken soll (Forschungsverbund „Stadt und Region in Sachsen“ 2003: 33). Dieses Verfahren wird auch als „Integrationsmodell“ bezeichnet.

Der erste regionale Flächennutzungsplan wird zurzeit für die Region Rhein-Main vom Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main aufgestellt. Ein weiterer regionaler Flächennutzungsplan soll im Ruhrgebiet unter Beteiligung der Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mühlheim an der Ruhr und Oberhausen aufgestellt

[28] Nur in Niedersachsen wird die Regionalplanung von den Kreisen wahrgenommen.

werden, die zu diesem Zweck im Jahr 2005 eine Planungsgemeinschaft gegründet haben.

Beispiel: Verordnete Kooperation im Ballungsraum Frankfurt

Der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main wurde zum 1.4.2001 als Rechtsnachfolger des Umlandverbandes Frankfurt gebildet. Die Gründung des Planungsverbandes ging auf das so genannte „Ballungsraumgesetz", d. h. das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main, zurück, mit dem das Land Hessen die Zusammenarbeit in Südhessen auf eine neue Grundlage stellen wollte. Der Planungsverband vereint 75 Mitgliedstädte und -gemeinden.

Die Hauptaufgaben des Planungsverbandes sind die Erstellung eines regionalen Flächennutzungsplanes und eines Landschaftsplanes. Der regionale Flächennutzungsplan soll bis zum Jahr 2010 aufgestellt sein und die Entwicklungsziele bis zum Jahr 2020 formulieren. Eine weitere Aufgabe ist der Aufbau eines regionalen Monitorings, d. h. die systematische Beobachtung und Analyse der wichtigen Strukturdaten des Ballungsraumes. Darüber hinaus ist der Planungsverband in die Gesellschaften zum Regionalpark, zum Standortmarketing und zur Kulturregion eingebunden.[29]

3.3 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Anlass, Gegenstand und Organisation

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit stellt in verschiedener Hinsicht eine Sonderform der interkommunalen und regionalen Kooperation dar. Einerseits sind in Grenzräumen – insbesondere wenn es sich dabei um staatsgrenzenübergreifende Räume handelt – Schwierigkeiten und Restriktionen einer Zusammenarbeit häufig offensichtlicher. Auf der Hand liegen Sprachbarrieren sowie Schwierigkeiten aufgrund unterschiedlicher Rechtssysteme und Planungsverständnisse. Andererseits bilden sich unter diesen besonderen Bedingungen auch Sonderformen der Kooperation aus, die von unterschiedlichen Ebenen (EU bis Landesregierung) gefördert werden. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Form der interkommunalen und regionalen Kooperation wird in diese Studie nicht zuletzt deshalb aufgenommen, da diese Form der Kooperation in den 1990er Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen hat und insbesondere für den europäischen Einigungsprozess ein wichtiger Baustein ist.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Raumordnung hat die Aufgabe, Planungsabsichten beiderseits der Grenze abzustimmen und zu einer geordneten Entwicklung für den gesamten Grenzraum beizutragen. Dies wird vor allem durch gegenseitige Information und frühzeitige Abstimmung erreicht. Die grenzüberschreitende Kooperation wird in landesgrenzen- und staatsgrenzenüberschreitende Zusammenarbeit differenziert (Scott 2005: 409).

3.3.1 Bundesländerübergreifende Zusammenarbeit – Anforderungen und Formen

Gemäß § 8 Abs. 2 ROG sind die Raumordnungspläne benachbarter Länder aufeinander abzustimmen.[30] Neben dieser formalen Abstimmungspflicht ergibt sich eine rein praktische Notwendigkeit zur Abstimmung: Funktionsräumliche Verflechtungen überschrei-

[29] http://www.planungsverband.de

[30] Analog sind die Regionalpläne benachbarter Planungsregionen abzustimmen. Entsprechende Regelungen finden sich in den Raumordnungsgesetzen der Länder.

ten nicht nur Gemeindegrenzen, sondern auch Landesgrenzen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich Stadtregionen bzw. Verdichtungsräume über das Gebiet mehrerer Bundesländer erstrecken, oder anders ausgedrückt: wenn Stadtregionen durch Landesgrenzen zerschnitten werden. In diesen Fällen reicht die Abstimmung über Raumordnungspläne meist nicht aus. Erforderlich sind vielmehr ergänzende Kooperations- und Koordinationsformen.

Kooperationsanlass und Verständigungsgrundlage bilden – wie bei regionaler Zusammenarbeit generell – eine Problemanalyse bzw. die gemeinsame Wahrnehmung von bestehenden Entwicklungsherausforderungen. Das heißt auch bei der landesgrenzenüberschreitenden Zusammenarbeit bildet ein aktueller bzw. potenzieller Handlungsbedarf den Anlass zur Kooperation (von Malchus 1995). Nach Scharpf und Benz (1991) gibt es im Fall von Stadtstaaten-Regionen Koordinierungsbedarf auf zwei „Maßstabsebenen“: Zum einen Stadt-Umland-Probleme im engeren Sinne, dazu zählen insbesondere Fragen der Siedlungsflächenentwicklung, der ÖPNV-Planung und der Planung von Standorten für die Großinfrastruktur, und zum anderen der „überregionale“ Kooperationsbedarf, beispielsweise im Umwelt- und Naturschutz oder bei der großräumigen Verkehrsinfrastruktur.

Die landesgrenzenüberschreitende Kooperation ist mit besonderen Anforderungen verbunden. In einem föderalen Staat variieren neben dem Verwaltungsaufbau, und damit auch den Landesplanungssystemen, die Struktur und die Kompetenzen der Entscheidungsträger. So liegt eine erste Herausforderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Respektieren der strukturellen Unterschiede und in der Bereitschaft zum gegenseitigen Verständnis (Schmitz 1996).

Vor dem Hintergrund der Rechts- und Verwaltungsunterschiede ist die landesgrenzenüberschreitende Zusammenarbeit meist nur schwach institutionalisiert. Die Abstimmung kann in vier verschiedenen Formen mit unterschiedlichem Institutionalisierungsgrad erfolgen (vgl. von Malchus 1995; Schmitz 1996):

- formlose Kontakte, z. B. Schriftwechsel zwischen den obersten Landesplanungsbehörden, die beispielsweise parallele Kabinettsbeschlüsse vorbereiten,
- gegenseitige Beteiligung bei Planungsverfahren, die über die gesetzlich vorgeschriebene Informationspflicht hinausgeht,
- gemeinsame grenzüberschreitende (Planungs-)Kommissionen, die die Aufstellung grenzüberschreitender raumordnerischer Rahmenkonzeptionen ermöglichen, sowie
- institutionalisierte grenzüberschreitende Raumplanung, die über Staatsverträge geregelt wird.

Im Bereich der Regionalplanung gibt es zwei Regionen, in denen die Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vergleichsweise weit fortgeschritten ist: Dies ist zum ersten der Regionalverband Donau-Iller. Der Regionalverband Donau-Iller wurde 1973 aufgrund eines Staatsvertrages zwischen Baden-Württemberg und Bayern über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller gebildet. Er hat die Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Verbandsmitglieder sind in Baden-Württemberg der Stadtkreis Ulm, der Alb-Donau-Kreis und der Landkreis Biberach sowie auf bayerischer Seite die kreisfreie Stadt Memmingen und die Landkreise Günzburg, Neu-Ulm und Unterallgäu. Der Verband hat seinen Sitz und seine Geschäftsstelle in Ulm.[31]

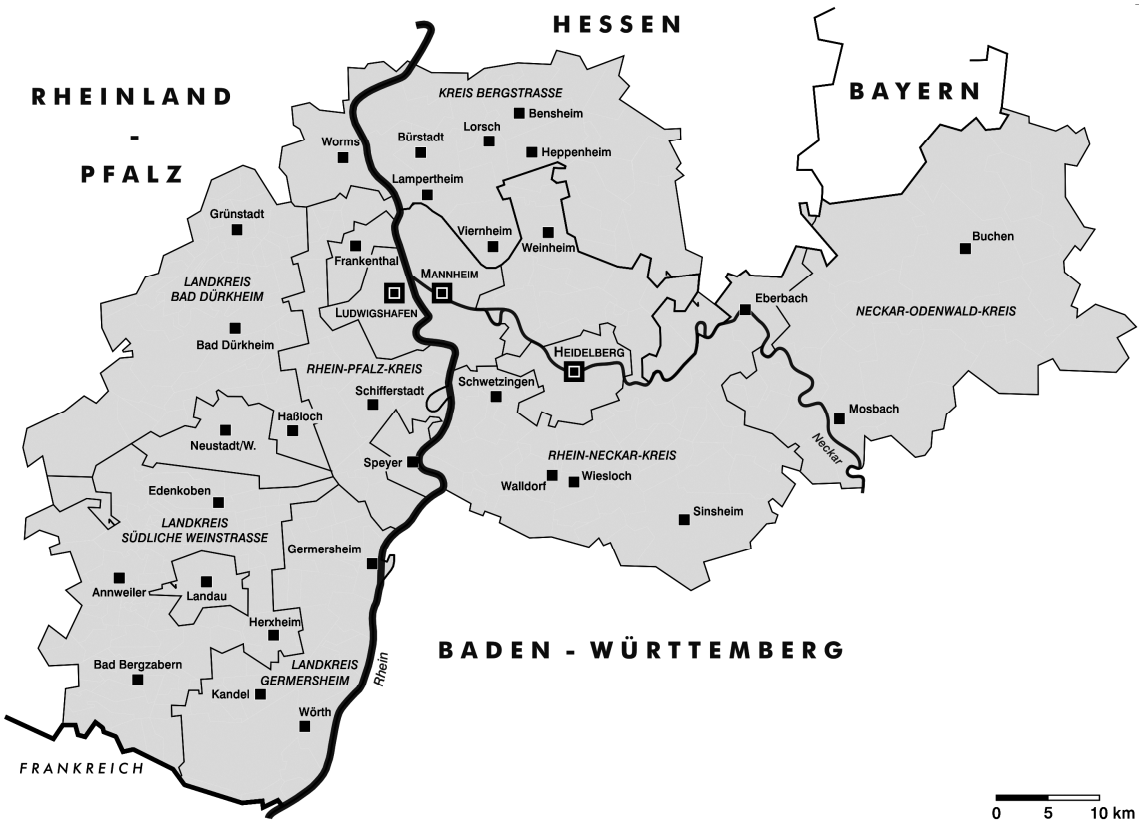
[31] http://www.rvdi.de/index.html (Zugriff am 15.2.2006)

Die Aufgaben des Regionalverbandes sind:

- Erstellung und Fortschreibung des Regionalplans als räumliches Entwicklungskonzept für die Region Donau-Iller
- Mitwirkung an allen wichtigen Planungsvorhaben in der Region, insbesondere an Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren
- Mitwirkung bei der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg und des Landesentwicklungsprogramms Bayern und an Fachplanungen des Bundes und der Länder
- Mitwirkung an der Bauleitplanung der Städte und Gemeinden in der Region
- Bündelung und politische Vertretung der regionalen Interessen gegenüber dem Bund und den beiden Ländern

Das zweite Beispiel ist die Region Rhein-Neckar. Das Rhein-Neckar-Dreieck mit den drei Oberzentren Mannheim, Ludwigshafen und Heidelberg ist mit 2,34 Mio. Einwohnern der siebtgrößte Verdichtungsraum Deutschlands. Daneben umfasst er mit dem Neckar-Odenwald-Kreis auch ländlich geprägte Teilräume. In siedlungsstruktureller Hinsicht ist der Kernraum um die drei Oberzentren durch Dekonzentrationsprozesse gekennzeichnet (Gans 2005). Gleichzeitig weist dieser Raum besonders enge Verflechtungen auf.

Abb. 14: Gebiet des Verbandes Region Rhein-Neckar



Quelle: Verband Region Rhein-Neckar 2006

Aus diesem Grund findet bereits seit längerer Zeit eine grenzübergreifende Abstimmung statt, die aktuell eine Neuorganisation erfahren hat: Zum 1.1.2006 wurde auf der Grundlage eines Staatsvertrages zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Rhein-

land-Pfalz und Hessen über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung und Weiterentwicklung im Rhein-Neckar-Gebiet der Verband Region Rhein-Neckar gegründet. Mit der Gründung werden die Aufgaben der Regionalplanung und Regionalentwicklung, die bisher in den Händen des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar, des Regionalverbandes Rhein-Neckar-Odenwald und der Planungsgemeinschaft Rheinpfalz lagen, gebündelt und auf den neuen Verband übertragen (vgl. Abb. 14).[32]

Auf der Ebene der Landesplanung wurden über die formale Abstimmungspflicht im Sinne des Raumordnungsgesetztes hinaus ebenfalls neue Organisations- und Koordinationsformen eingeführt. Dies betrifft in erster Linie die Stadtstaaten, da hier administrative Grenzen und Verflechtungsbeziehungen besonders weit auseinanderfallen (s. o.). Die Länder Berlin und Brandenburg betreiben bereits seit 1996 eine gemeinsame Raumordnungspolitik und Landesentwicklungsplanung (zur Zusammenarbeit im Raum Berlin-Brandenburg vgl. Wékel, Wolter 2002). Zu den Aufgaben der gemeinsamen Landesplanung gehört einerseits die Erarbeitung gemeinsamer Landesentwicklungspläne. Andererseits unterstützt sie informelle Entwicklungsaufgaben. Ein Beispiel hierfür ist das Konzept der Regionalparks.

Die Regionalparks sind ein wichtiger Baustein in Bezug auf die Freiflächensicherung im Raum Berlin-Brandenburg. Es gibt sieben Regionalparks und einen Naturpark, die sternförmig von Berlin in das Umland reichen. Mit Hilfe der Regionalparks soll die Landschaft zwischen den Siedlungsachsen erhalten und aufgewertet wird. Es handelt sich dabei um kein administratives Planungsinstrument, sondern um ein Angebot der Landesplanung an die örtlichen Akteure. In nahezu allen Regionalparks wurden Regionalparkvereine oder kommunale Arbeitsgemeinschaften mit Kommunalvertretern, aber auch Vertretern aus Landwirtschaft, Tourismusvereinen und Wirtschaft gegründet, die für die konkrete Umsetzung des Konzeptes verantwortlich sind.[33]

Im norddeutschen Raum um Hamburg ist die Situation noch komplizierter, da hier drei Bundesländer (Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) aneinanderstoßen – die Verflechtungen (Pendler, Naherholung) erstrecken sich teilweise bis nach Westmecklenburg. In der Region Hamburg gibt es mehrere regionale Initiativen mit spezifischen Zielsetzungen, die jeweils Teilräume betreffen (z. B. Süderelbe-, Norderelbe-Projekt, Regionale Innovations- und Technologie-Transfer-Strategie RITTS im Regierungsbezirk Lüneburg). Unter dem Dach der Metropolregion Hamburg werden die Initiativen gebündelt und zu einer Gesamtstrategie für die Großregion zusammengeführt. Wichtige Meilensteine der bisherigen Zusammenarbeit sind das erste Regionale Entwicklungskonzept (REK) 1996, die Etablierung einer trilateralen Gremienstruktur 1997, die Erweiterung der Gebietskulisse und das REK 2000 sowie die Umstrukturierung der Organisation der Metropolregion 2006. Im zeitlichen Verlauf der Zusammenarbeit ist ein Wandel von Ordnungsaufgaben im Rahmen der gemeinsamen Landesplanung hin zu einer regionalpolitisch orientierten kooperativen Regionalentwicklung festzustellen und ein Wandel von der Zusammenarbeit der Länder zu einer stärker kommunal basierten Zusammenarbeit (Baumheier, Danielzyk 2002; Diller, Knieling 2003).

Eine besondere Schwierigkeit der landesgrenzenüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich von Stadtstaaten besteht darin, dass es sich um Abstimmungen über mehrere administrative und räumliche Ebenen handelt. Dadurch treffen nicht nur die unterschiedlichen Interessen und Vorstellungen gleichartiger Partner (wie dies bei interkom-

[32] http://www.region-rhein-neckar-dreieck.de (Zugriff am 15.02.2006)

[33] http://www.mir.brandenburg.de/cms/detail.php?id=lbm1.c.200319.de&_siteid=97 (Zugriff am 15.02.2006)

munaler Kooperation der Fall ist) aufeinander, sondern solche verschiedener Institutionen und Ebenen. Abstimmung findet zwischen Kommunen, zwischen Regionalbehörden (z. B. Bezirksbehörden) und zwischen Landesbehörden sowie zwischen den verschiedenen Ebenen statt. In Anlehnung an vergleichbare Strukturen auf europäischer Ebene, wo unterschiedliche staatliche Einheiten (EU Kommission, Nationalstaaten, Regionen) betroffen sind, hat sich für die Beschreibung dieser Formen der Abstimmung der Begriff der „Multilevel-Governance" (vgl. insb. Kooiman 1994; Benz 1998b; Herrschel, Newman 2003; Kübler 2003; Mayntz 2004) durchgesetzt. Auch in Stadtstaaten-Regionen sind unterschiedliche Akteure beteiligt und es kommen verschiedene formale und informelle Formen der Abstimmung zur Anwendung, sodass die wissenschaftliche Diskussion hierfür den Begriff der Metropolitan- bzw. Regional Governance verwendet (zur Governance-Diskussion vgl. Kap.3.4).

3.3.2 Europäische Zusammenarbeit

Begriffsbestimmung

Grenzräume in Europa resultieren mehrheitlich aus der Entwicklung der Nationalstaaten und sind Ergebnisse menschlichen Handelns, d. h. aus historischen Entwicklungen erklärbare Raumstrukturen. Zwar ist Europa sehr stark durch eine gemeinsame Geschichte geprägt, doch sind durch kriegerische Auseinandersetzungen zwischen Völkern und Nationalstaaten Grenzen entstanden, die Regionen und ethnisch-kulturelle Gemeinschaften zerschneiden (Malchus 1996c; Blatter 2000; Scherhag, 2006).

Mit Grenzziehungen werden unterschiedliche kulturelle, politische und wirtschaftliche Situationen beiderseits der Grenze erzeugt, die unterschiedliche Wirtschafts-, Rechts-, Verwaltungs- und Sozialsysteme beinhalten und die eine Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg erschweren (Malchus 1995; Scott 2005; Scherhag 2006).

Eine besondere Charakteristik weisen die Grenzstreifen oft hinsichtlich ihrer Siedlungsstrukturen, Infrastrukturausstattung und wirtschaftlichen Dynamik auf. Aus Angst vor militärischen Übergriffen wurden Grenzstreifen in geringerem Maße erschlossen als andere Landesteile und sind u. a. deshalb überwiegend strukturschwache Regionen (Malchus 1995). Die Nachteile der Grenzgebiete werden dadurch verstärkt, dass Grenzen „Marktnetze" zerschneiden und die Räume somit als Wirtschaftsstandorte im Vergleich mit anderen Regionen unattraktiver werden.[34] Grenzregionen zeichnen sich deshalb durch spezifische Strukturen aus, die Nachteile in den Entwicklungsvoraussetzungen der Gebiete hervorrufen. Als problematisch können sich die unterschiedlichen Realitäten hinsichtlich der rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation sowie sprachlicher Verständigungsprobleme erweisen (Kostyleva 1996). Zudem wirken folgende Charakteristika oft entwicklungshemmend für die Grenzgebiete:

- wirtschaftgeographische Randlage mit meist monostrukturierter Industrie und hoher Arbeitslosigkeit und relativ hohem Anteil der Landwirtschaft;
- Mangel an alternativen, qualitativen Arbeitsplätzen sowie nichttransparenten grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt und Benachteiligung bei Arbeitsaufnahme im Nachbarland;
- geringe Bevölkerungsdichte und Anwachsen sozialer Probleme, Einkommensunterschiede zwischen den Staaten;

[34] Eine theoretische Begründung dieser Argumentation liefern Christallers Theorie der Zentralen Orte und Löschs Konzept der Marktnetze (vgl. Schätzl 1993; Maier, Tödtling 1995).

- Unterschiede in Institutionen, Verwaltungen und politischen Kulturen;
- Unterschiede in der infrastrukturellen Ausstattung (Malchus 1996a, b; Scott 2005).

Die von Grenzen erzeugten Abschließungseffekte wirken sich auf alle Lebensbereiche aus, können aber eine unterschiedliche Intensität haben. Durch geschlossene Grenzen werden die Räume künstlich „auseinandergerückt", indem nur ein sehr geringer Austausch an Personen- und Warenströmen erlaubt wird. Hingegen sind bei „offenen" Grenzen, bei denen diese Austauschbeziehungen ermöglicht werden, die sozioökonomischen Auswirkungen am geringsten (Malchus 1995; Scherhag 2006). So bedeutet die spezifische Situation in den Grenzregionen nicht, dass diese einen homogene Gruppe bilden. Im europäischen Vergleich unterscheiden sie sich sowohl hinsichtlich ihrer Zentralität und Siedlungsstruktur wie auch der Bevölkerungsentwicklung (Grimm 1996; BBR 2005a; Schön 2006).

Grenzregionen werden jedoch auch als „Bausteine und Brücken für den europäischen Einigungsprozess, für die europäische Integration und für das Zusammenleben der europäischen Bevölkerungen und Minderheiten" wahrgenommen. Grenzregionen und grenzüberschreitende Raumplanung werden zu wichtigen Standbeinen des Einigungs- und Erweiterungsprozesses, die die komplexen politischen und ökonomischen Integrationsbestrebungen nachhaltig fördern sollen (Baldauf 1996; von Malchus 1996c; Thormälen 2004; Scott 2005; Born u. a. 2006;).

Ziele grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Mit grenzüberschreitender Kooperation soll ein Netzwerk der Regionen geschaffen werden, das einen eigenständigen Beitrag zur europäischen Integration, zur Erhaltung der regionalen Vielfalt, zur Schonung der Ressourcen, zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Regionen, zum Disparitätenausgleich und zur Nutzung von Synergieeffekten leistet (Frey 1996; Thormälen 2004; Born u. a. 2006). Ziel der Stärkung der Zusammenarbeit in Europa ist es, Frieden, Freiheit, Sicherheit und die Wahrung der Menschenrechte zu fördern und den europäischen Einigungsprozess zu stärken (Malchus 1996a).

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumentwicklung will die Durchlässigkeit der Grenzräume unterstützen, grenzüberschreitende Kommunikation und Zusammenarbeit erleichtern sowie eine gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen ermöglichen. Dadurch sollen die Nachteile von Grenzräumen hinsichtlich der Entwicklungschancen aktiv beseitigt und das Zusammenwachsen von Europa befördert werden: „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit hilft die Nachteile der Grenzen [...] zu mildern, die nationale Randlage zu überwinden und die Lebensbedingungen der Bevölkerung in diesen Räumen zu verbessern. Sie soll alle kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen und ökologischen Lebensbereiche umfassen. Kenntnisse über das Verständnis für den Nachbarn sind daher ebenso wichtig wie der Aufbau von gegenseitigem grenzüberschreitendem Vertrauen." (Malchus 1996c).

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist eine transnationale Interaktion zwischen Akteuren benachbarter Regionen, die der Erhaltung und Entwicklung eines gemeinsamen Lebensraums dient (Schmitt-Egner 1998: 63). Sie umfasst alle unmittelbaren und nachbarschaftlichen Kooperationen auf regionaler Ebene, die entlang der Grenze durchgeführt werden. Als transnationale Zusammenarbeit findet die Kooperation meist auf größere Raumeinheiten (z. B. Staatsebene) und häufig themenbezogen statt (Schmitt-Egner 1998).

In Deutschland sind die rechtlichen Grundlagen für die staatsgrenzenübergreifende Zusammenarbeit in folgenden Gesetzen zu finden: im Grundgesetzt (Art. 24 GG), im

Raumordnungsgesetz (ROG) sowie in den Landesplanungsgesetzen. Laut ROG (§ 1 Abs. 8, § 18) sind die räumlichen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit im europäischen Raum – insbesondere durch den Bund – zu schaffen. Zudem muss bei Planungen und Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Nachbarstaaten eine gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung erfolgen (§ 16 ROG).

Neben den Gesetzen regeln vor allem bi- oder trilaterale Regierungsabkommen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Diese Abstimmungen liegen z. B. für die BENELUX-Staaten, Frankreich, Schweiz, Österreich und Polen vor. In Folge der Abkommen sind Regierungs-, Raumordnungs- oder Regionalkommissionen gegründet worden, die vor allem auf langfristige Festlegungen und Organisationsentscheidungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ausgerichtet sind. Mit den Abkommen wird es den Gebietskörperschaften der Grenzregionen ermöglicht, direkt, grenzüberschreitend und öffentlich-rechtlich zusammenzuarbeiten (Scott 2005).

Gründe und Anlässe für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit entsteht vor allem aus dem Anliegen, die trennenden Wirkungen der Grenzziehung zu überwinden. Durch die Grenzziehung wurden oft historisch eng verknüpfte Räume getrennt, die sich durch ähnliche Problemlagen auszeichnen oder deren Lösung eine grenzüberschreitende Abstimmung erfordert (Kostyleva 1996). Gerade auch vor dem Hintergrund der politischen und wirtschaftlichen Veränderungen in Europa erscheint es erforderlich, über Grenzen hinweg zusammenzuarbeiten. So verstärkte die Öffnung der Grenzen durch die politischen Veränderungen und die neue Freizügigkeit von Handel und Verkehr das Interesse, die Wirtschaftsräume im EU-Binnenmarkt zusammenzuführen und das Zusammenwachsen insbesondere mit den neuen demokratischen Staaten in Mittel- und Osteuropa (MOE) voranzutreiben. Dabei können die Chancen genutzt werden, die Regionalisierungsbestrebungen in vielen Staaten Europas bieten (Frey 1996; Malchus 1996; Ahlke u. a. 1999; Thormälen 2004; Born u. a. 2006).

In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird zugleich die Chance gesehen, gegenseitiges Verständnis und Vertrauen aufzubauen und sich ein Bewusstsein über die eigene Situation und Ziele zu bilden. Dies sind entscheidende Voraussetzungen für die Bewältigung des wirtschaftlichen, sozialen und technologischen Wandels, der mit der Verschiebung der Standortfaktoren und der Erhöhung der Komplexität der Raumstrukturen einhergeht und den Druck auf die Teilräume verstärkt (Frey 1996).

Neben den grenzspezifischen Herausforderungen, denen mit der grenzüberschreitenden Kooperation begegnet werden soll, findet man eine hohe Übereinstimmung der erwarteten Vorteile für die beteiligten Partner mit regionalen Kooperationen. So sollen mit einer regionalen Kooperation wirtschaftlich und soziokulturell zusammenhängende Räume entstehen, in denen sich Kräfte bündeln und Leistungen gemeinsam nutzen lassen. Dadurch können die Herausforderungen des Strukturwandels besser bewältigt und die Bildung einer gemeinsamen Identität und von Selbstbewusstsein der Grenzräume gefördert werden (Frey 1996).

Thematisch stehen traditionell neben den sicherheitspolitischen Überlegungen vor allem auch Fragestellungen des Umweltschutzes (soft politics) und der Infrastrukturpolitik im Mittelpunkt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, obwohl die gesamte Breite an Themenfeldern möglich ist (Blatter 2000). Möglichkeiten der Zusammenarbeit werden gesehen in

- fachspezifischen Kooperationen (Energie, Verkehr, Umwelt),
- Zusammenarbeit von Regionen mit ähnlichen Problemlagen und Spezifika,
- wirtschaftlicher Zusammenarbeit sowie
- Zusammenarbeit zum Aufbau gemeinsamer Einrichtungen (Informationsaustausch, Bildung, Management).

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet auf unterschiedlichen Ebenen statt. Dabei haben sich Subsidiarität und Partnerschaft zwischen den unterschiedlichen Ebenen und Akteuren als unverzichtbare Kriterien einer erfolgreichen Zusammenarbeit herausgebildet (Ahlke u. a. 1999). Sie kann von informellem Erfahrungsaustausch und themenspezifischer Kooperation, z. B. unternehmerische Zusammenarbeit, bis zur fachübergreifenden Zusammenarbeit verschiedener Akteure mit gemeinsamer Projektumsetzung reichen (Frey 1996). Zugleich kann sie auf verschiedenen Ebenen – von der europäischen bis zur lokalen Ebene – erfolgen (Malchus 1996a, b).

Politische Grundlagen der grenzüberschreitenden Kooperation

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird auf unterschiedlichen Ebenen unterstützt und durchgeführt. Die transnationale Zusammenarbeit auf europäischer Ebene findet vor allem in gemeinsamen Gremien (z. B. Europarat, Europäisches Parlament, Kommission) oder auf bilateraler Ebene statt. Sie ist durch die Verabschiedung von gemeinsamen Leitvorstellungen zu Zielen, Verfahren und rechtlichen Regelungen der Zusammenarbeit charakterisiert. Im Folgenden werden die wichtigen Grundpfeiler der europäischen Zusammenarbeit – die Aktivitäten des Europarats und die Strategien der Europäischen Gemeinschaften – kurz vorgestellt. Für einen detaillierten Blick auf die Zielrichtung, die Aktivitäten und Umsetzungsergebnisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kann auf die Studie von D. Scherhag (Veröffentlichung als Arbeitsmaterial der ARL in Vorbereitung) verwiesen werden.

Europarat

Seit seiner Gründung 1949 setzt sich der Europarat für die Unterstützung des Zusammenwachsens der Mitgliedsstaaten und für die Lösung von Grenzproblemen ein und übernimmt damit eine Vorreiterrolle. Neben einer umfangreichen Bestandsaufnahme von grenzräumlichen Spezifika wurden und werden vor allem rechtliche und raumplanerische Fragestellungen bearbeitet, die einen hohen Anwendungsbezug und Empfehlungscharakter haben. Dabei erfolgt eine Zusammenarbeit der Staaten auf parlamentarischer, zwischenstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene, wobei der Europarat von Anbeginn einen besonderen Schwerpunkt im europäischen Einigungsprozess auf die Ebene der Regionen legte. Grenzüberschreitende Kooperationen wurden frühzeitig als Integration förderndes Instrument begriffen, weshalb die Förderung von Grenzregionen ein besonderes Anliegen des Europarates ist (Blatter 2000; Breuer 2001; Faludi 2005).

Zu den wichtigsten Aktivitäten hinsichtlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zählen:

- Sechs europäische Konferenzen der Grenzregionen (1972–1994), die aktiv von der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) unterstützt wurden. Die Inhalte der Treffen reichten von Alltagsfragen bis zu Regionalentwicklungs- und

Infrastrukturpolitiken und konzentrierten sich auf die Problemfelder der Zusammenarbeit.[35]

- Über den Erfahrungsaustausch über Grenzprobleme hinaus wurden Empfehlungen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch die parlamentarische Versammlung verabschiedet. Das wichtigste Ergebnis war die „Europäische Rahmenkonvention für die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften“ (Madrid 1980), die von den Staaten mehrheitlich ratifiziert wurde und zu bilateralen Abkommen zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten führte.
- Eine Reihe von Empfehlungen der Konferenz zu Grenzregionen und der AGEG wurden in die Empfehlungen der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz überführt und beeinflussten die Europäischen Raumordnungsdokumente (Malchus 1995; Breuer 2001).

Neben dem Erfahrungsaustausch zu Problemen von Grenzregionen besteht ein weiteres Anliegen des Europarates in der Förderung von Transparenz in Entwicklungsprozessen und Entscheidungsstrukturen – beispielsweise durch Berichte zum Stand der Entwicklung von Demokratie und Menschenrechten in einzelnen Mitgliedstaaten. Zugleich werden den Mitgliedstaaten mittels der „Recommendations“ und „Resolutions“ Empfehlungen zu wichtigen Politikbereichen gegeben. Für die grenzüberschreitende, regionale und interkommunale Zusammenarbeit sind insbesondere die Empfehlungen des Ausschusses der Gemeinden und Regionen von hoher Relevanz.[36]

Europäische Kommission

Die Europäische Gemeinschaft lieferte lange Zeit keine wesentlichen Impulse zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Erst in den 1980er Jahren wurde die regionale Ebene als aktiver Partner im politischen Prozess wahrgenommen. Auch weiterhin zeichnet sich eine Reihe der Fachpolitiken der EU durch eine gewisse „Regionsblindheit“ aus (vgl. Schön 2006; Breuer 2001).

Einzig das Europäische Parlament forcierte Initiativen zur regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, erstellt seit Ende der 1970er Jahre Berichte zu Raumordnungs- und Regionalentwicklungsfragen sowie den Beziehungen zwischen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Zudem wurden erste Vorschläge für Ziele und Strategien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erarbeitet (Malchus 1995; Breuer 2001). Dabei betonte das Europäische Parlament immer wieder, dass den Grenzräumen eine besondere Bedeutung beim Aufbau der Europäischen Union und bei der Förderung der Annäherung an die angrenzenden Staaten zukommt (Malchus 1995).

Auf der strategischen Ebene wurden 1981 erste Empfehlungen der Europäischen Kommission für die grenzüberschreitende Koordination von Entwicklungsprogrammen in Grenzgebieten vorgelegt. Wichtige Meilensteine zur Förderung der Europäischen Integration und des Zusammenhalts und der Kohäsion waren die Dokumente Europa 2000 (1989), Europa 2000+ (1991) sowie das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK; 1999), die von der Konferenz der für Raumordnung und Regionalpolitik zuständigen Minister zusammen mit der Europäischen Kommission erarbeitet und verabschiedet wurden (vgl. Faludi 2005).

---

[35] www.bbr.bund.de/moro/index.html (Zugriff am15.02.06)

[36] Vgl. dazu beispielsweise Recommendation 188 (2006) zu Metropolitan Govenance; www.coe.int/congress

Ein erster Schritt zur Umsetzung einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik wurde mit der Gründung des „Beirats der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“ 1988 gemacht, der als Vorläufer des Ausschuss der Regionen gilt. Unterstützung für investive Maßnahmen des Zusammenwachsens wurde mit der Bereitstellung von Fördermitteln für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) verfügbar. Ein Meilenstein zur Entwicklung grenzüberschreitender Kooperation wurde 1990 mit dem Beschluss der Gemeinschaftsinitiative INTERREG gelegt (s. u.; vgl. Malchus 1995; Blatter 2000; Breuer 2001).

Inzwischen sind die Förderung der sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Kohäsion – und damit die Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit, ökologischer Nachhaltigkeit und regionaler Handlungsfähigkeit innerhalb des Gemeinschaftsgebietes – als Ziele der räumlichen Zusammenarbeit auf europäischer und nationaler Ebene definiert (vgl. Scott 2005: 409). Die territoriale Kohäsion[37] wurde in den Entwurf der EU-Verfassung (Art. III-220) aufgenommen, womit die Regionen bzw. die räumliche Perspektive in der europäischen Politik gestärkt wurden. Hintergrund dieses Bedeutungsgewinns ist einerseits die Zunahme an regionalen Disparitäten innerhalb des Gemeinschaftsgebietes (im Zuge der Erweiterungen) und andererseits der Anspruch zur Stärkung von Integration und Zusammenhalt innerhalb der Europäischen Union, der als komplementäres Politikelement zur europäischen Wettbewerbspolitik angesehen wird. Wichtigstes Umsetzungsinstrument ist die Regional- und Strukturpolitik der EU, deren Schwerpunkt auf aufholender Modernisierung benachteiligter Regionen liegt. Die Mobilisierung von endogenen regionalen Potenzialen wird dabei als zentrale Politikgrundlage erachtet, um zu helfen u. a. bloße Umverteilungen zu vermeiden (Schön 2006).

Gemeinschaftsinitiative INTERREG

Anliegen der Gemeinschaftsinitiativen INTERREG[38] ist es, die Grenzregionen bei der Lösung grenzspezifischer Probleme zu unterstützen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern und die Regionen an den EU-Außengrenzen stärker zu integrieren. Die Umsetzung der Ziele und Leitvorstellungen hinsichtlich der Regionalentwicklung des Gemeinschaftsgebietes erfolgt durch die finanzielle Förderung und organisatorische Unterstützung von entsprechenden Projekten und Maßnahmen (www.bbr.bund.de; Zugriff am 15.02.06).

Die Gemeinschaftsinitiative INTERREG wurde 1990 ins Leben gerufen und diente ursprünglich ausschließlich als regionalpolitisches Instrument für Grenzregionen. Der sprunghafte Anstieg der regionalen, grenzüberschreitenden Aktivitäten seit der Einführung der Gemeinschaftsinitiative deutete auf den großen Erfolg des Programms hin. Darauf wurde mit der Fortführung des Programms, der Aufstockung der Finanzmittel und der Ausweitung der Förderschwerpunkte, z. B. auf transnationale Zusammenarbeit, reagiert (Breuer 2001; Scott 2005). Gegenwärtig befindet sich die dritte Förderperiode (2000–2006) in der Endphase, für die insgesamt ein Gesamthaushalt von 4,875 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt wurde (http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3):

[37] Territoriale Kohäsion beinhaltet sowohl die Sicherung der Daseinsvorsorge in peripheren Regionen, die Stärkung des Zusammenhalts und die Erhaltung der kulturellen Vielfalt als auch die Herstellung von Chancengleichheit und fairen Wettbewerbsbedingungen. Eines der gegenwärtig wichtigsten Probleme ist die Sicherung und Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Europas. Wenngleich in diesem Themenfeld die Unterschiede zwischen den alten und neuen Mitgliedsstaaten auffällig sind, so liegen die Herausforderungen vor allem auch in der geringen Wachstumsdynamik der großen Volkswirtschaften und dem stark polarisierten Wachstum (in den Hauptstadt- und Metropolregionen) in den neuen Mitgliedsstaaten (Schön 2006).

[38] INTERREG ist zwar das wichtigste, aber nicht das einzige Instrument der Europäischen Union zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit. Auch die Gemeinschaftsinitiative Leader+ fördert integrierte und partizipative Politikansätze, die der Entwicklung ländlicher Räume dienen (vgl. Eser 2005).

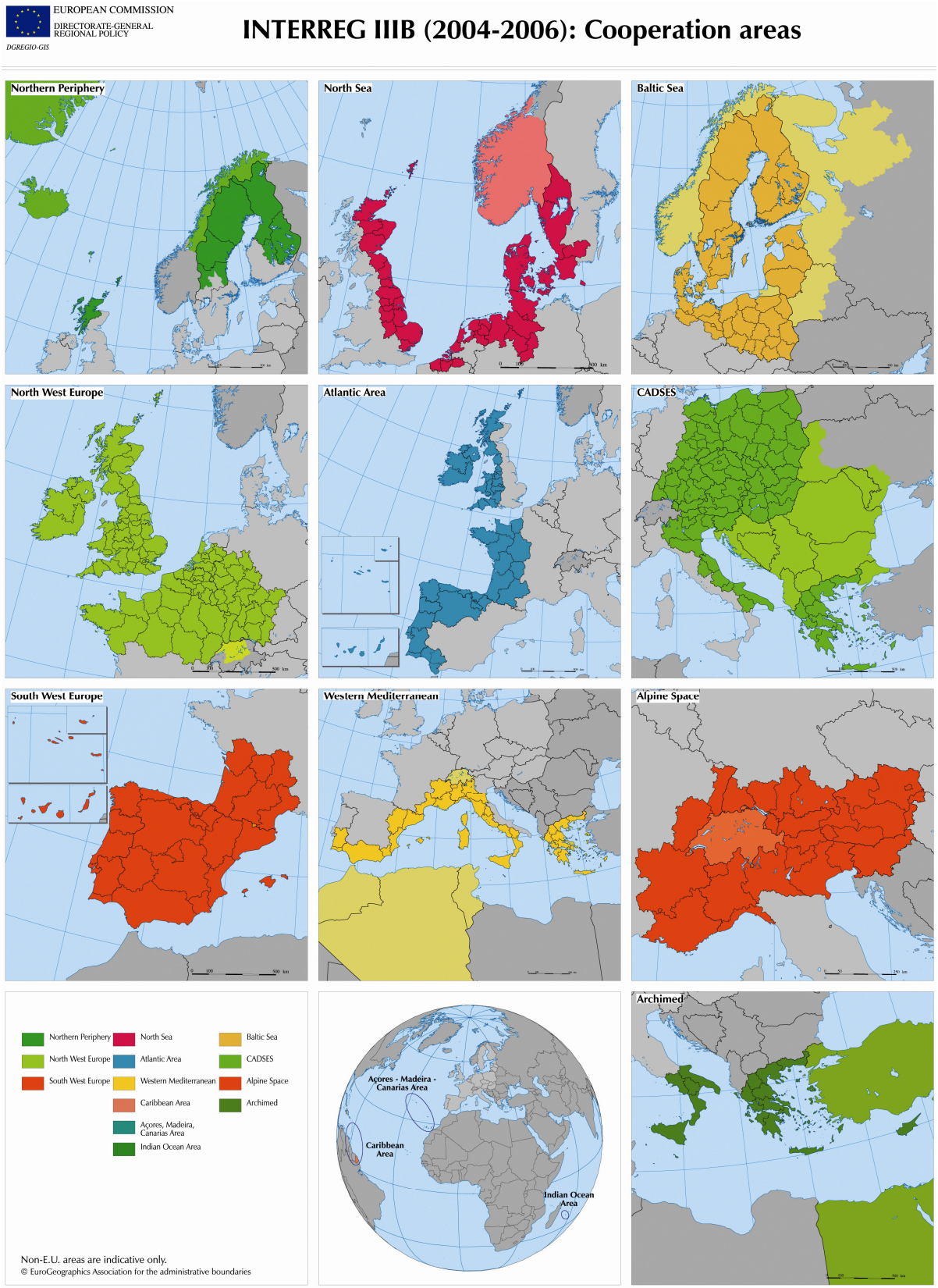
INTERREG III umfasst die folgenden drei Ausrichtungen:

- *INTERREG A: grenzübergreifende Zusammenarbeit*
  Mittels Umsetzung gemeinsamer Entwicklungsstrategien soll die grenzübergreifende Zusammenarbeit benachbarter Gebiete und das Entstehen grenzübergreifender wirtschaftlicher und sozialer "Pole" im Rahmen dieser Ausrichtung gefördert werden. Die Zusammenarbeit in den Grenzregionen findet auf kleinräumiger Ebene (NUTS III-Gebiete) statt (Ahlke u. a. 1999; Eser 2005).
- *INTERREG B: transnationale Zusammenarbeit*
  Die transnationale Zusammenarbeit zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden dient der Förderung eines hohen Maßes an räumlicher Integration innerhalb der Union anhand großräumiger Zusammenschlüsse europäischer Regionen. Dazu wurden Großregionen definiert, die den Rahmen für die transnationale Zusammenarbeit bilden (vgl. Abb. 15). In dieser Ausrichtung lassen sich insbesondere die Entwicklungsleitlinien des EUREK operationalisieren.
- *INTERREG C: interregionale Zusammenarbeit*
  Innerhalb dieser Ausrichtung sollen durch die Förderung der Vernetzung und eines intensiven Informations- und Erfahrungsaustauschs die Strategien und Instrumente der Regionalentwicklung effizienter gestaltet und die interregionale Zusammenarbeit verbessert werden. Dazu wurden vier EU-weite Räume (Nord, Süd, Ost und West) definiert, in denen nicht nur direkt benachbarte Regionen miteinander kooperieren können (http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3).

Grundsätzlich sind seit der Einführung der Gemeinschaftsinitiative alle Themen förderwürdig, die wirtschaftlich relevant und im weiteren Sinne raumbedeutsam sind. Dazu gehören beispielsweise gemeinsame Entwicklungspläne, Strategien und Maßnahmen im Tourismus, im (vorbereitenden) Umweltschutz, zur Entwicklung ländlicher Gebiete sowie Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen. Im zweiten Förderzeitraum wurden die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit auch auf die Bereiche Kultur und Verwaltung ausgeweitet und die Entwicklung des Städtesystems als wichtiger Schwerpunkt wurde herausgestellt (Breuer 2001).

Das INTERREG-Programm stellte bei seiner Einführung eine Innovation in der europäischen Zusammenarbeit dar. Denn die Kommission nutzte das Programm, um innovative Kooperationsstrukturen und -verfahren zwischen den Mitgliedstaaten und den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu initiieren. Die Verantwortung für die Ausarbeitung der Programme wurde den Mitgliedstaaten übergeben. Wichtige Beurteilungskriterien für die Qualität der operationellen Programme waren gemeinsame institutionelle und administrative Strukturen zur Planung und Durchführung der Programme sowie das Vorhandensein kohärenter regionaler Strategien mit klaren Entwicklungszielen. Auch die Projekte erfordern eine enge Partnerschaft zwischen nationalen, regionalen und lokalen Ebenen der einzelnen Staaten sowie mit nichtstaatlichen Entscheidungsträgern (vgl. Ahlke u. a. 1999, Breuer 2001: 70).

Abb. 15: Karte der INTERREG III B-Kooperationsräume



Quelle: http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/images/pdf/int3b_uk_a4p.pdf, Zugriff am 29.08.06

Euregios als weitere Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Euregios (synonym Europaregionen oder Euroregionen) bezeichnen Zusammenschlüsse von Kommunen und Kreisen mit dem Ziel der grenzüberschreitenden Regional- und Kommunalentwicklung. Ihre Zusammenarbeit ist meist auf kommunalpolitische Themenbereiche ausgerichtet, und es werden gemeinsame Anliegen mit wirtschaftlichen, verkehrlichen, ökologischen, gesellschaftlichen oder kulturellen Inhalten angesprochen. Euregios bilden das Dach für die grenzüberschreitenden Aktivitäten, ohne zusätzliche Strukturen aufzubauen. Sie dienen als Koordinations- und Servicestelle für grenzüberschreitende Angelegenheiten und können unterschiedliche organisatorische Formen einnehmen. Optionen liegen z. B. in Zusammenschlüssen öffentlichen oder privaten Rechts oder als lose organisierte Kooperationen (Malchus 1996a).

Euregios können zur Durchführung von Maßnahmen auf Unterstützung der Europäischen Union zurückgreifen. Seitens der EU werden die Euregios durch juristische Rahmenregelungen, die Bereitstellung von Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch und Informationstransfer sowie in der Finanzierung der Maßnahmenumsetzung (durch Mittelbereitstellung INTERREG, insb. INTERREG III A, oder Neighbourhood-Programme) unterstützt.

Kritikpunkte am Konzept der Euregios liegen vor allem im Fehlen der politischen Kompetenz der Planungsregion, der bestehenden Gefahr der Bildung neuer politischer und wirtschaftlicher Strukturen sowie der mangelnden Reichweite von Maßnahmen, deren Gelingen sehr stark von externen Faktoren abhängig ist. Insgesamt konnten sich die Euregios als Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit etablieren und können auf eine erfolgreiche Zusammenarbeit zurückblicken (Ahlke u. a. 1999: 700).

3.4 Zwischenfazit: Von interkommunaler Kooperation zur Regional Governance

Die Diskussion über interkommunale und regionale Zusammenarbeit wird seit Ende der 1990er Jahre unter dem Begriff „Regional Governance“ geführt. Mit dem Ziel der Stärkung der regionalen Handlungsfähigkeit richtet sich der Blick auf Steuerungsstrukturen, die auf die Kooperation von staatlichen und privaten Akteuren zielen und in denen kooperative Elemente hierarchische Regulation und Politikwettbewerb ergänzen. Die Koordination ist auf horizontale Abstimmung in einem variablen Kreis von Akteuren fokussiert (vgl. Schuppert 2005).

Governance wird in unterschiedlichen Kontexten für verschiedene Sachverhalte eingesetzt. Der Begriff hat sich aus dem Ideenstreit der beiden traditionellen, politikwissenschaftlichen Denkschulen[39] Anfang der 1990er Jahre entwickelt. Hintergrund war die Feststellung, dass die politische Steuerungsleistung in Verdichtungsräumen durch vernetzte Zusammenarbeitsstrukturen von politikrelevanten Akteuren erbracht wird. Diese sind weder mit einer eigenständigen Regierungsebene noch mit einer zweckorientierten Kooperation ohne Relativierung der autonomen Gemeindeebene vergleichbar (vgl. Kübler 2003; Pohn-Weidinger 2003). Diese Verständnisform der Regional Governance fokussiert auf Steuerungsformen, die – entgegen der klassischen Steuerungstheorie – weniger stark akteurszentriert ist und den Blick stärker auf institutionelle Einbindung und die Rahmenbedingungen des Akteurshandeln richtet. Gegenstand der Governance-Forschung ist die Untersuchung der Koordination des Handelns von Akteuren

[39] Nämlich der Metropolitan-Reform-Tradition und der Public-Choice-Theory (vgl. Kübler 2003, Pohn-Weidinger 2003)

innerhalb von Regelungsstrukturen (Schuppert 2005). Wenngleich es keine eindeutige und einheitliche Definition des Begriffs gibt, so bezeichnet er gewöhnlich Regeln wie Verhaltensnormen, Organisationsstrukturen und Entscheidungsmuster, nach denen Handlungen von Akteuren koordiniert werden (Benz 2001; Benz, Fürst 2003).

Merkmale der Regional Governance sind:

- Selbststeuerung: Regional Governance entspricht der (Selbst-)Steuerung von Regionen, die als Zusammenwirken von öffentlichen wie privaten Akteuren im Handlungsraum verstanden wird. Sie schließt staatliche Regulierung ein, aber ist nicht darauf beschränkt. Regional Governance umfasst formelle und informelle Elemente, wobei Netzwerke und vertrauensbasierte Kommunikation die Grundlage bilden. Durch Rückzug des Staates aus der direkten Steuerung werden (direkt und indirekt) Anreize zur Selbstregelung von Problemen durch private Akteure gegeben. Die Rolle der staatlichen Akteure beschränkt sich auf Impulsgeber- und Moderatorenfunktion oder auf die des gleichberechtigten Teilnehmers (Einig u. a. 2005). Mit der Einbindung von privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in die Koordination der Raumentwicklung entsteht ein intermediärer Raum, der sich zwischen den Handlungslogiken eröffnet. Darin bilden sich neue Multiakteurskonstellationen (Einig u. a. 2005).
- Integrierte Politik mittels Koordination: Regional Governance zielt auf integrierte Politik durch strategische Koordination von interdependenten Entwicklungsprozessen. Durch gemeinsame Entwicklungskonzepte und Leitprojekte erfolgt die Koordination verschiedener Organisationen und Akteure, die teils gleichgerichtete und teils konkurrierende Ziele verfolgen. Die langfristige Perspektive ist ein konstituierendes Merkmal von Governance, befördert aber zugleich die Entstehung zeitlich befristeter Arrangements, z. B. zur Umsetzung konkreter Vorhaben. Das heißt Governance ist gekennzeichnet durch die Verbindung von „Vision und Projekt“ (Benz 2005; Einig u. a. 2005; Schuppert 2005).
- Kombination von Steuerungsmodi: Regional Governance charakterisiert eine Kombination unterschiedlicher Steuerungsmodi mit besonderer Betonung der Kooperation unter Akteuren und Organisationen. Der Abbau von Konflikten erfolgt u. a. durch Verhandlungs-, Anreiz- (Finanz- und Ausgleichssysteme) und Konkurrenzmechanismen (Instrumentenmix; vgl. Knieling, Weick 2005). Diese Mechanismen sind in institutionelle Strukturen eingebettet, die im Konfliktfall Mehrheitsentscheidungen gewählter Vertreter ermöglichen. Regulation in Form von Plänen und Programmen verliert an Bedeutung, wird jedoch in Verhandlungen flankierend eingesetzt, sodass der „Schatten der Hierarchie“ eine effektive Regionalpolitik ermöglichen kann. Das heißt, neue Koordinationsformen mit Merkmalen der Aushandlung und marktförmigen Instrumenten sind in der Praxis in traditionelle, hierarchische Strukturen eingebettet und bilden einen spezifischen Mix der Governanceformen (Einig u. a. 2005; Knieling, Weick 2005).
- Einbettung der Netzwerke: Dauerhaftigkeit und Koordination der Aktivitäten können durch institutionelle Strukturen gesichert werden, die einerseits die Einbettung der Netzwerke in unterschiedliche institutionelle Rahmen und eine interne Institutionalisierung der Entscheidungsstrukturen der Region ermöglichen und andererseits die externe Institutionalisierung der Beziehungen der Region zu anderen Handlungsebenen zulassen (Benz 2005).
- Informalisierung: Governance institutionalisiert sich meist als Kooperation zwischen bestehenden Organisationen. Inter-organisatorische Kooperationen entwi-

ckeln sich meist aus persönlichen Kooperationen. Dies erklärt den besonderen Stellenwert von informellen Vereinbarungen (Handschlag, Absprachen, Verhandlungen, persönliche Vertrauensverhältnisse) innerhalb des Governance (Einig u. a. 2005).

- Territoriale Neuorientierung: Mit Governance wird nicht nur ein problemadäquater Koordinationsmodus (bzw. Mix aus verschiedenen Modi) gesucht, sondern es werden auch neue territoriale Handlungsebenen institutionalisiert – wie beispielsweise auch bei den weichen Kooperationsformen (Einig u. a. 2005).

Grundsätzlich lassen sich Ansätze der Regional Governance nach den gleichen Kriterien abgrenzen wie regionale Kooperation, d. h. es kann nach Institutionalisierungsgrad, Rechtsform oder Kompetenzen unterschieden werden. Blatter (2005) hingegen wählte einen anderen Typisierungsansatz. Er differenziert Governanceformen nach struktureller Kopplung und nach Handlungstyp der Kooperation. Der Ansatz unterscheidet nach normorientiertem, nutzenbasiertem, kommunikativem und dramaturgischem Handeln (vgl. Blatter 2005: 129). Mit diesem Systematisierungsansatz lassen sich unterschiedliche Governance-Strukturen abbilden und miteinander vergleichen. Es werden Ableitungen möglich, welche Governance-Strukturen zu welchen Zwecken eingesetzt werden und wie die Leistungsfähigkeit der unterschiedlichen Kooperationsstrukturen in Bezug auf die Stärkung der Regionalentwicklung eingeschätzt werden kann. Zu prüfen ist, ob damit ein Übergang vom theoretischen Analysekonzept zur Anwendung geebnet werden kann. Bisher war Regional Governance ein Leitkonzept zur Analyse und Theoriebildung, dass zwar einen Orientierungsrahmen zur Analyse von komplexen Planungs- und Steuerungsstrukturen sowie zur Beschreibung von Prozessen in den Regionen ermöglicht. Es lassen sich jedoch keine Aussagen über den Zusammenhang von Governance und Regionalentwicklung ableiten (Benz 2001). So können bisher keine Empfehlungen und Lösungsansätze zu Steuerungsproblemen gegeben werden. (vgl. Herrschel, Newman 2002; Salet u. a. 2003).

Aus den bisher durchgeführten Vergleichen der Kooperationsstrukturen und Urban Regimes lassen sich keine Aussagen über die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen treffen (vgl. Herrschel, Newman 2002; Salet u. a. 2003). Zudem ist die Frage der demokratischen Legitimation von Entscheidungen, die von Netzwerken und Verhandlungssystemen übernommen werden, bisher nicht geklärt. Auch in der Umsetzung spielt Regional Governance bisher nur eine geringe Rolle: Reformen wurden zwar hinsichtlich der institutionellen Verfassung von Regionen durchgeführt (vgl. Region Hannover), in die die Netzwerke und Verhandlungsverfahren eingebettet sind. Doch diese Reformen umfassen nicht die Gesamtheit der Steuerungsstrukturen, zumal sie nur den Bereich der öffentlich-staatlichen Akteure erreichen.

Wie dieser kurze Problemaufriss verdeutlicht, besteht im Themenfeld der Regional Governance weiterer Forschungsbedarf, der in Kap. 5.2 vertieft werden soll.

4 Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Kooperation im zeitlichen Wandel und aktuelle Trends der Diskussion

In den bisherigen Ausführungen wurde der Forschungsstand zu Stadt-Umland-Prozessen und interkommunaler Kooperation dargestellt. Bei der Darstellung der Stadt-Umland-Prozesse (vgl. Kap. 2) wurde bereits auf die zeitlichen Veränderungen eingegangen. Daher steht im Mittelpunkt dieses Kapitels die Akzentverschiebung bei den Ansätzen zur interkommunalen Kooperation (einschließlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit). Dabei wird der Bezug zu Stadt-Umland-Prozessen hergestellt.

4.1 Reformeuphorie der 1970er Jahre

Suburbanisierungsprozesse und ihre negativen Folgen wurden erstmals Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre in Westdeutschland wahrgenommen. Insbesondere die Städte begannen die Wirkungen der Bevölkerungsumverteilung zu spüren, die sich in erheblichen Bevölkerungsverlusten abzeichneten (vgl. Kap. 2). Vor diesem Hintergrund wurde eine intensive Diskussion zum Umgang mit den Folgen der Stadt-Umland-Wanderungen angestoßen.

Als Lösungsansätze wurden in dieser ersten Phase vor allem Reformen der administrativen Strukturen diskutiert. Die Maßstabsvergrößerung der politischen Einheiten sollten die Planungs- und Verwaltungseinheiten mit den Lebens- und Wirtschaftsräumen in Einklang bringen. Die Zentralen Orte und ihre Verflechtungsbereiche schienen aus der Perspektive der Raumordnung eine geeignete Grundlage für den Raumzuschnitt der neuen Verwaltungseinheiten zu liefern (Ante 2005).

Ergebnis dieser Überlegungen waren umfangreiche Eingemeindungswellen und neue Verwaltungsmodelle. Die Eingemeindungen wurden aus Sicht der Kernstadt oft als nicht weitführend genug und aus Sicht der betroffenen Umlandkommunen als zu umfangreich wahrgenommen. Alternativ dazu wurden Entwicklungsvorstellungen der Regionalstadt oder der Regionalkreise eingeführt, die die Verwaltung für einen größeren Raum übernehmen sollten (vgl. Kap. 3.1.6). Es wurden für Stadtregionen vielfältige Modelle diskutiert und in unterschiedlicher Art und unterschiedlichem Umfang umgesetzt. Thematisch standen dabei die Abstimmung kommunaler Planungen sowie wirtschaftliche und verkehrliche Entwicklungen im Vordergrund, während die integrierte Strategieentwicklung und die gemeinsame Umsetzung kommunaler Aufgaben weniger beachtet wurden (Saller 2000; Ante 2005; Knemeyer 2005).

Rückblickend lässt sich festhalten, dass die Eingemeindungen keinen erfolgreichen Weg zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme darstellten. Charakteristisch für die Verbandsmodelle der 1970er Jahre war die Schaffung neuer (zusätzlicher) Aufgabenträger. Wichtige Kriterien bei deren Einführung waren u. a. Leistungsfähigkeit, Effizienz, gleichmäßiger Aufgabenvollzug und Bürgernähe. In der Analyse der Kooperationsformen lässt sich kein bestes oder schlechtestes Modell identifizieren, denn die Problembewältigung im Stadt-Umland-Bereich ist von vielen Faktoren abhängig. Jedoch wurden die Regionalstadt- und Regionalkreismodelle sowie Stadt-Umland-Verbände von den Betroffenen oft sehr kritisch beurteilt, da sie mit Vorschlägen zu großzügigen Eingemeindungen in Verbindung gebracht wurden (Ante 2005; Knemeyer 2005).

In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit übernahm in den 1960er Jahren der Europarat Impulsfunktion. Es wurden unterschiedliche Gutachten zum Bedarf von grenzüberschreitender Kooperation und zu deren rechtlichen Anforderungen und inhaltlich-organisatorischen Möglichkeiten in Auftrag gegeben sowie Bestandsaufnahmen zu

Problemen und Aktivitäten in Grenzregionen erarbeitet (Malchus 1975 nach Blatter 2000). Die wissenschaftlichen Arbeiten dieser Phasen waren durch eine problemnahe Sichtweise gekennzeichnet, die – vor der Zielsetzung der europäischen Integration – einen sachlichen Bedarf für grenzüberschreitende Aktivitäten begründeten (Blatter 2000).

In zehn Regionen entwickelten sich bereits zwischen 1950 und 1960 erste (privatrechtlich organisierte) Kooperationen. Diese zielten auf die Überwindung von Grenzschwierigkeiten und die Verbesserung der raumstrukturellen Situation in den peripher gelegenen Gebieten. Einen ersten Aufschwung erlebte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den 1960/70er Jahren. In dieser Phase wurden weitere Kooperationen begründet, z. B. im deutsch-niederländischen Grenzraum, während die bestehenden Zusammenarbeitsforen sich weiter etablieren konnten. 1971 wurde die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) gegründet, die als Aufgaben der grenzüberschreitenden Kooperation den Abbau wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Ungleichgewichte, die Harmonisierung von Steuer- und Sozialgesetzgebung und die Abstimmung von Raumentwicklungsfragen definiert. Bereits 1975 zählte die AGEG 30 Mitglieder, die in unterschiedlicher Intensität zusammenarbeiteten (Malchus 1996a).

Merkmale der ersten Phase waren:

- Institutionalisierung der überörtlichen Planung einschließlich der Institutionalisierung der Regionalplanung
- Höhepunkt der langfristigen (Entwicklungs-)Planung entsprechend dem rationalen, linearen Planungsverständnis
- Lösung der Stadt-Umland Probleme durch Gebietsreformen und Erprobung neuer institutioneller Organisationsformen, insbesondere Verbandsmodelle
- Studien und Gutachten im Auftrag des Europarats zu Bestandsaufnahmen, Anforderungen und rechtlichen Fragen grenzüberschreitender Zusammenarbeit
- Etablierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit der Einrichtung der AGEG sowie dem Ausbau der regionalen Kooperation in einzelnen Grenzräumen.

4.2 Ernüchterung in den 1980er Jahren

In den 1980er Jahren gelang es einem Teil der Verbände, sich als Institutionen des Stadt-Umland-Ausgleichs zu etablieren und zu einem starken Akteur zwischen der kommunalen und der staatlichen Ebene zu erwachsen. Doch aus potenzieller Konkurrenz zu diesen beiden Ebenen einerseits und der Kritik (die an eine zusätzliche Verwaltungsebene geknüpft wird) andererseits waren sie starken Vorbehalten ausgesetzt. Dies führte zur Einschränkung ihres Aufgabenbereichs bis hin zur Auflösung des Verbandes, wie im Fall des Großraumverbands Braunschweig (Ante 2005).

Rückblickend lässt sich in den 1980er Jahren eine Abkehr von komplexen, ganzheitlichen Lösungen in der Stadt-Umland-Zusammenarbeit – wie der Raumplanung generell – feststellen. Von querschnittsorientierten, regionalen Fragestellungen wurden kommunale Anliegen wieder stärker in den Mittelpunkt gestellt. Die Stagnationserscheinungen in der Stadt-Umland-Zusammenarbeit ordnen sich in die Ernüchterungsphase in der Raumplanung der 1980er Jahre ein, die auf die Planungseuphorie der 1970er Jahre folgte und im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Rezession und der demographischen Trendveränderung stand (Ante 2005).

In der transnationalen Zusammenarbeit konnten die Impulse der 1970er Jahre aufgegriffen werden und es erfolgte ein weiterer Ausbau der grenzüberschreitenden Koopera-

tionen. Wichtige Impulse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit stellten zu Beginn der 1980er Jahre der „Europäische Akt zur Öffnung des Binnenmarktes“, die „Europäische Rahmenkonvention für die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften“ durch den Europarat sowie deren Ratizifierung in Form bilateraler Abkommen dar. Die Initiierungswirkung der Rahmenabkommen war jedoch relativ gering, sodass Aktivitäten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu Beginn der 1980er Jahre seltener wurden. Erst am Ende der 1980er Jahre konnte durch Dezentralisierungsbemühungen und Rahmenverträge für eine zwischenstaatliche Kooperation erneut eine höhere Dynamik der Zusammenarbeit erreicht werden (Blatter 2000). Schließlich wurde ein kontinuierlicher Ausbau der grenzüberschreitenden Kooperationen und der grenzüberschreitenden Institutionalisierung erreicht, sodass 1990 bereits in 60 europäischen Grenzregionen zusammengearbeitet wurde (von Malchus 1996a, b).

Merkmale der zweiten Phase waren:

- Institutionelle Stagnation bis Rückbau der Kompetenzen der Planungsverbände
- Abkehr von institutionellen und ganzheitlichen Lösungen
- Konzeptionelle Erneuerung und Wiederentdeckung der regionalen und der Stadtteilebene (endogene Entwicklung, Projektorientierung)
- Vom „Pläne machen“ zur Prozessgestaltung und Umsetzungsplanung (Kooperation als zentrales Thema von Planung, Entwicklung informeller Planungsansätze, z. B. REK, Teilraumgutachten)
- Ausweitung der Rahmenabkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und – zeitlich versetzt – Ausbau der grenzüberschreitenden Aktivitäten

4.3 Planungsbedarf und neuer Aufschwung der kooperativen Planungsansätze in den 1990er Jahren

Die 1990er Jahre wurden durch einen erheblichen Planungsbedarf in Ostdeutschland und die Herausforderungen zur deutschen Einigung bestimmt. Die Transformation des Staats- und Gesellschaftssystems führten zu tief greifenden Veränderungen der Lebens- und Daseinsbedingungen. Für die Entwicklung der Raumplanung in Ostdeutschland waren insbesondere die folgenden Rahmenbedingungen relevant:

- Veränderung des Rechtssystems, der Verwaltungsstruktur, Wiedereinführung der Ländergliederung und Neubildung der Regionen
- Übergang zur Marktwirtschaft und gravierender Strukturwandel: mit dem Niedergang ganzer Wirtschaftsbereiche fand eine Schwerpunktverschiebung vom Industrie- zum Dienstleistungssektor statt, die mit der massiven Freisetzung von Arbeitskräften verbunden war
- Entwicklungshemmnisse lagen beispielsweise in qualitativen und quantitativen Defiziten der Infrastruktur, in gravierenden Umweltproblemen (beispielsweise hohe Emissionen, hoher Anteil an Altlasten und Konversionsflächen) sowie in ungeklärten Eigentumsverhältnissen, Rückübertragungsansprüchen
- Demographische Veränderungen wie ein gravierender Geburtenrückgang, die Abwanderung von Auszubildenden und Berufstätigen in die westdeutschen Bundesländer (Winkel 1996)

Den hohen Entwicklungsherausforderungen stand insbesondere zu Beginn der 1990er Jahre eine wenig handlungsfähige Raumplanung gegenüber. In den neu geschaffenen Planungsstellen herrschte Unsicherheit im Umgang mit dem neuen Instrumentarium (Winkel 1996; Okonnek 1999). Zudem befanden sich überörtliche Planungsvorgaben wie Landesentwicklungs- und Regionalpläne erst in der Erarbeitung und die Förderpolitik der einzelnen Ressorts war nicht ausreichend aufeinander abgestimmt (z. B. im Hinblick auf eine Orientierung am Zentrale-Orte-System). Aufgrund des Fehlens an raumordnerischen Vorgaben und beschleunigten Genehmigungsverfahren bildeten sich Entwicklungsmuster (z. B. Gewerbe- und Sondergebiete an dezentralen Standorten) heraus, die planerischen Vorstellungen widersprachen (Ungvári 1996).

Die häufig zu beobachtende Überschätzung von Planungsfreiheit und Eigenständigkeit der neu gewählten „Zufalls-Politiker“ wurde gefördert durch eine kleinteilige Gemeindestruktur, die oft Mindestgrößen für die Aufgabenwahrnehmung unterschritt, und den Einfluss zweifelhafter Planungs- und Beratungsbüros (Winkel 1996; Okonnek 1999).

Die Folge des Zusammenspiels dieser Faktoren war die Verdopplung der Siedlungsfläche, die Überprägung ehemals dörflicher Strukturen sowie die Ansiedlung großflächiger Einrichtungen an dezentralen Standorten (vgl. Kap. 2.2.3). Um den negativen Auswirkungen dieser Entwicklungen entgegenzuwirken bzw. die ungesteuerte Entwicklung einzudämmen, wuchs der Bedarf nach Steuerung und Koordination (Wirth 1995; Malchus 1996a; Ungvári 1996).

In der Literatur spiegeln sich diese Entwicklungsherausforderungen in erster Linie in einer Beschreibung der Entwicklungsprozesse und ihrer Wirkungen auf die Raumstruktur wider (vgl. Kap. 2, 4.1). Zugleich werden erste Analysen der Hintergründe der Entwicklungen formuliert (vgl. Wirth 1995; Ungvári 1996; Winkel 1996).

Einen Lösungsansatz stellten die Gemeindeneugliederungen dar. Erste notwendige Verwaltungsreformen wurden Anfang der 1990er Jahre durchgeführt. Nachdem seit 1952 keine Anpassung der Strukturen erfolgt war, bestand hier ein erheblicher Bedarf zur Errichtung leistungsfähiger Verwaltungseinheiten. Allerdings sahen sich die Reformbestrebungen zunehmend politischem Widerstand ausgesetzt und konnten nicht so konsequent durchgeführt werden, wie es für eine Anpassung der administrativen Grenzen an die funktionalen Strukturen notwendig gewesen wäre (Münzer 1995; Ungvári 1996). In der Planungsliteratur finden sich vor allem Anfang der 1990er Jahre Einschätzungen zur Notwendigkeit der Verwaltungs- und Gebietsreform (Müller, Trute 1996). Diese Diskussionen werden jedoch rasch durch Diskussionen über neue informelle Formen der Abstimmung abgelöst.

Vor diesem Hintergrund förderte insbesondere die ostdeutsche Situation die Einführung neuer Formen der Abstimmung der räumlichen Entwicklung in den Gemeinden. Zugleich wurden Schwächen des bestehenden, formalrechtlichen Planungsinstrumentariums sichtbar und in den Diskursen thematisiert (Scholich 1996; Selle 1996; Ungvári 1996; Okonnek 1999; Selle 1999). Diese Schwächen lagen beispielsweise in:

- der mangelnden Flexibilität der Instrumente (die Vollzugsdefizite auslösten und für keine zureichende Einbindung der Öffentlichkeit und privater Akteure sorgten),
- Mängeln in den aufbauorganisatorischen Strukturen (die für die komplexer gewordenen Aufgaben zu starr schienen und sich zu wenig für Public Private Partnership und für die notwendige Vernetzung öffnen ließen), sowie
- der Schwerfälligkeit der Abstimmungsverfahren (Okonnek 1999; Selle 1999).

Auf den Reformbedarf wurde mit der Weiterentwicklung formaler Planungsinstrumente (vgl. Baumaßnahmengesetz 1993, Novelle des Raumordnungsgesetzes 1998) und der Einführung und Förderung informeller Instrumente der Raumentwicklung reagiert. Diese Instrumente wurden vor dem Hintergrund der Entwicklungsherausforderungen in Ostdeutschland als besonders Erfolg versprechend eingeschätzt (vgl. Fischer 1996; Ungvári 1996).

Parallel zur Diskussion der Steuerung ostdeutscher Entwicklungstendenzen erhielt auch in den westdeutschen Bundesländern die Debatte um kooperative Ansätze neue Impulse. Dabei bildeten Stadtregionen den räumlichen Fokus der Betrachtungen. Allerdings drehte sich die inhaltliche Diskussion nicht ausschließlich um die Lösung von (funktionsräumlichen) Stadt-Umland-Problemen, sondern wurde stärker an die Diskussionen um Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsfähigkeit von Regionen im internationalen Standortwettbewerb angekoppelt. Zwei Aspekte um interkommunale und regionale Kooperationen verliehen der Debatte eine neue Dynamik:

1. Die Rolle der Region als Entscheidungsebene wurde durch die veränderten Rahmenbedingungen infolge des deutschen Einigungsprozesses, der Globalisierung und der europäischen Integration sowie der damit verbundenen Regionalisierungstendenzen gestärkt (BMBau 1995) und der Konkurrenzdruck für die Gemeinden intensivierte sich. Diese externen Einflüsse führten u. a. dazu, dass neue Instrumente des Stadt- und Regionalmarketings ausprobiert wurden (Scholich 1996; Schmitz 1998; Ante 2005).
2. Durch den Strukturwandel und die gesellschaftlichen Veränderungen stiegen der Flächenbedarf und der Siedlungsdruck in Stadtregionen. Begleitet wurden diese Veränderungen durch die Finanzmisere der Kernstädte, die wie die räumlichen Verflechtungen zu einem wachsenden Bedarf und einer neuen Bereitschaft zu kooperativen Handlungsformen beitrugen (Karl 1997; Saller 2000; Knemeyer 2005).

Vor diesem Hintergrund und mit den eingangs erwähnten Anlässen zur Kooperation wurden in den 1990er Jahren die Erfordernisse für regionale Kooperation und die Möglichkeiten, Formen und Instrumente einer regionalen Abstimmung neu diskutiert. Ein Diskussionsstrang wandte sich formalen bestehenden Kooperationsstrukturen zu und belebte die Diskussion um geeignete Organisationsformen, deren inhaltliche Ausgestaltung sowie den Bedarf der Verbesserung von formalen Abstimmungsprozessen neu (z.B. Kegel, Menzel 1998; Priebs 1998; Schmitz 1998; Ante 2005).

Der stärker vertretene Bereich der Diskussion fokussierte hingegen auf neue Kooperationsformen zur Gestaltung von Herausforderungen in der Raumentwicklung (vgl. Maier 1995; Franz 1996; Scholich 1996; Schmitz 1998). Diese neuen, informellen und konsensorientierten Planungsinstrumente charakterisiert ein partnerschaftliches Vorgehen von staatlichen und privaten Akteuren (Regionalkonferenzen), partizipative Vorgehensweisen (Bürgergutachten; Moderation, Mediation), die Verbindung von strategischer Planung mit kurz- und mittelfristigen Umsetzungsmaßnahmen (vgl. REK, Städtenetze) sowie Management- (IBA Emscher, lokale Agenda) und Marketingansätze (Stadt- und Regionalmarketing). Der Blick öffnete sich von einer reinen Reaktion auf die Anpassungsnotwendigkeiten der administrativen Strukturen an die funktionalen Realitäten zu einer Berücksichtigung neuer kooperativer Steuerungsformen, die neben staatlichen Akteuren auch Entscheidungsträger aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft integrieren (vgl. Regional Governance; Benz 2001; Pütz 2004).

Die Herausbildung und Etablierung der informellen Planungsinstrumente wurde durch staatliche Anreize, Programme und Wettbewerbe gefördert. Die Verabschiedung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens (ORA) 1993 und des Raumordnungspolischen Handlungsrahmens (HARA) 1995 wurde durch die Einführung der „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) begleitet. Die Inhalte der MORO decken sich mit den Schwerpunkte des HARA und sollen Impulse für die Neuorientierung in der Raumordnung geben. Mit den MORO wurde das Konzept der Wettbewerbe aus den Bereichen Architektur und Wirtschaft auf die Raumordnung übertragen. Wettbewerbe setzten auf die Erhöhung der Wirksamkeit von Planung durch ökonomische und Imageanreize (Adam, Wiechmann 1999). Als Beispiele für Wettbewerbe in der Raumentwicklung kann der zwischen 1997 und 2000 durchgeführte Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ dienen, dessen erfolgreicher Umsetzung bald weitere Wettbewerbe folgten (z. B. „Inno-Regio“, „Stadt 2030“, „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“; vgl. Gorsler 2002; Müller u. a. 2002b).

Grenzüberschreitende Kooperation

Parallel zur innerdeutschen Diskussion um die Weiterentwicklung der Raumplanungsinstrumente waren die 1990er Jahren eine Boomphase der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der intensiven Diskussionen darüber. Gründe für den Bedeutungsgewinn grenzüberschreitender Kooperation liegen einerseits in den wachsenden Bestrebungen der Europäischen Kommission und anderen überstaatlichen Einrichtungen zur Förderung von regionalen Aktivitäten der grenzüberschreitenden Abstimmung (Einführung der Gemeinschaftsinitiative „INTERREG“, Verabschiedung von Leitliniendokumenten, z. B. Europa 2000, Europa 2000+, EUREK). Finanzielle Unterstützung grenzüberschreitender Abstimmung wurde beispielsweise mit der EG-Regionalpolitik und dem Beginn der Gemeinschaftsinitiativen zu Verfügung gestellt. Zudem wirkte sich die Öffnung der mittel- und osteuropäischen Staaten positiv auf die Kooperationsbestrebungen auf der regionalen bis internationalen Ebene aus. So wurde der zwischenstaatliche Annäherungsprozess durch die Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa stimuliert und der Fall des „Eisernen Vorhangs“ schuf direkte Berührungspunkte durch die Grenzgebiete an der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze. 1994 gab es bereits in 120 Regionen Aktivitäten der grenzüberschreitenden Abstimmung (Malchus 1995, 1996a; Baldauf 1996; Frey 1996).

In der Planungsliteratur fand insbesondere Mitte der 1990er Jahre entsprechend den aktuellen Trends der Raumentwicklung eine intensive Auseinandersetzung mit Grenzregionen an der Außengrenze zu den mittel- und osteuropäischen Staaten statt.

Die Planungsdiskurse in der Literatur beschäftigten sich intensiv mit:

- Grenzräumen: Mitte der 1990er Jahre fand eine intensive Auseinandersetzung mit den Charakteristika von Grenzgebieten und den spezifischen Vor- und Nachteilen von Grenzlagen statt. Wichtiges Ergebnis dieser Analysen war es, die Bedeutung von Grenzregionen für den europäischen Einigungsprozess darzustellen. Zugleich wurde auf Besonderheiten und Handlungsoptionen des Transformationsprozesses in den mittel- und osteuropäischen Staaten abgestellt (Steis 1995; Grimm 1996; Kostyleva 1996; Malchus 1996b, c).
- Überregionale Rahmensetzung: Zwar reichen eine Reihe von Dokumenten und Vereinbarungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit weiter zurück als zu Beginn der 1990er Jahre (vgl. europäische Konferenzen zu Grenzregionen, Rahmenkonvention des Europarates 1980). Doch entwickelte sich durch die politischen und gesellschaftlichen Veränderungen in Europa eine neue Dynamik in der grenzüber-

schreitenden Zusammenarbeit, die sich u. a. in neuen Empfehlungen zu strategischen Vorgehensweisen niederschlug. Diesem Schwerpunkt widmen sich vor allem deskriptive Beiträge, deren Anliegen die Darstellung der Entwicklungsgeschichte der Rahmensetzung, ihrer Inhalte und der Optionen für die Anwendung in den Regionen war (Frey 1996; Mudrich 1996; Malchus 1996a).

- Kooperation in Grenzregionen: Anhand konkreter Beispiele der Zusammenarbeit in Euregios oder anderen Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werden Inhalte, Organisationsformen, Potenziale und Restriktionen grenzübergreifender Kooperation auf regionaler Ebene vorgestellt. Den Schwerpunkt der Fallstudien bilden Mitte der 1990er Jahre vor allem Zusammenarbeitsformen in oder mit osteuropäischen Ländern (Arnal 1996; Baldauf 1996; Fischer 1996; Frey 1996; Malchus 1996a, b, c; Malchus 1997; Gengler 1999).

Merkmale der dritten Phase sind:

- Aufschwung der klassischen Planungsinstrumente sowie deren Weiterentwicklung durch Planungserfordernisse in Ostdeutschland
- Anstieg intermediärer Entscheidungsstrukturen, die sich durch eine enge Verknüpfung von Verwaltung, Politik und Privaten auszeichnen sowie auf Netzwerken und Verhandlungen basieren, z. B. in Form der Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Public Private Partnerships (PPP) oder Entwicklungsgesellschaften, als neue Koordinationsformen zwischen Kommunen und Fachstellen
- Das Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung stärkt den umfassenden Anspruch der Steuerung von Raumentwicklung
- Erprobung und ergänzende Anwendung von informellen Planungsinstrumenten und Stärkung dieser Instrumente in der Raumentwicklung; Förderung der Instrumente durch ORA 1992/93 und HARA 1995 sowie MORO und Wettbewerbe,
- Verabschiedung eines neuen Raumordnungsgesetzes (ROG) 1998: nachhaltige Raumentwicklung als Leitziel, Öffnung für informelle Instrumente und Umsetzung der Pläne (§13 ROG)
- Aufschwung der Auseinandersetzung mit grenzüberschreitender Zusammenarbeit, Aktivitäten auf der Ebene der Europäischen Union zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit (Leitliniendokumente und Gemeinschaftsinitiativen)
- Förderung des Erfahrungsaustauschs und der Umsetzung von regionaler grenzüberschreitender Kooperation (Einrichtung von Euregios, Regionalisierung der Strukturpolitik, finanzielle Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit)

4.4 Aktuelle Herausforderungen der interkommunalen Kooperation zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts kann eine Konsolidierung der neuen formalen und informellen Instrumente der Raumentwicklung festgestellt werden. Dabei findet zwar eine Weiterentwicklung einzelner, bestehender Instrumente der Raumplanung statt, wie beispielsweise die Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts in Stadtregionen (Blotevogel 2002a; Forschungsverbund „Stadt und Region in Sachsen“ 2004; Kegel u. a. 2005). Jedoch erreichen diese Reformbestrebungen nicht mehr die Dynamik, wie sie in den 1990er Jahren zu konstatieren war.

Die Rahmenbedingungen der Raumentwicklung haben sich gegenüber den 1990er Jahren nicht gravierend verändert:

- Der Trend der Verlagerung von Verantwortlichkeiten von nationaler auf supranationale und regionale Ebene setzt sich fort. Die Diskrepanz zwischen Entscheidungsstrukturen und Verflechtungen der Sachgebiete steigt weiter an. Durch zunehmende Individualisierungstendenzen in der Gesellschaft werden politische Mehrheiten instabiler, dem u. a. mit dem Versuch der Legitimation politischer Entscheidungen durch Kommunikation und Verhandlungen mit Beteiligten entgegengewirkt wird.
- Gegensätzlich zu Erwartungen zu raumstrukturellen Effekten (v. a. der IuK-Technologien) verstärkten sich in den letzten Jahren Konzentrationstendenzen von Bevölkerung, Arbeitsplätzen und Wirtschaftswachstum auf einige Regionen, was zur Zunahme regionaler Unterschiede führt (vgl. Rommelspacher 2004).
- Als eine der wichtigsten Herausforderungen der Gegenwart und der zukünftigen Entwicklung haben sich die demographischen Veränderungen mit Bevölkerungsrückgang und Alterung herauskristallisiert. Der demographische Wandel führt u. a. zur Entleerung in einer Reihe ländlicher Gebiete Ostdeutschlands und zur Verschärfung regionaler Disparitäten. Anpassungsstrategien sollen Strategien für eine effiziente Infrastrukturversorgung und für die Erhaltung der Lebensqualität in ländlich-peripheren Regionen sichern.
- Die Wirtschaftsförderung und Infrastrukturpolitik steht zunehmend in der Kritik, mit den bestehenden Förderansätzen keine befriedigenden Ergebnisse zu erreichen. Angesicht der niedrigen Wachstumsraten der deutschen Wirtschaft und der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte werden die Bestrebungen fortgesetzt, durch Deregulierungen und stärkere Einbindung Privater zur Entlastung des Staates beizutragen. Zugleich ist die Debatte durch Forderungen geprägt, stärker Schwerpunkte zu setzen (vgl. Zimmermann 2003; Bundesregierung 2004: 14 ff.; Frey, Zimmermann 2005).
- Um das erklärte Ziel der EU-Politik zu erreichen, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu entwickeln (Prozess von Lissabon), soll sich die Regionalpolitik stärker auf die wachstumsstarken Regionen gründen. Dies sind oft die Agglomerationen und Metropolen. So wird in der polyzentrisch geprägten Siedlungsstruktur Deutschlands eine Fokussierung auf Agglomerationen als Wachstumszentren der Volkswirtschaft diskutiert (vgl. Zimmermann 2003; ARL, DASL 2004).
- Durch die Schwächung des Wohlfahrtsstaates (Voelzkow 2000; Knieling u. a. 2003) kann dieser nicht mehr umverteilend und stellvertretend für alle gesellschaftlichen Gruppen handeln. Diese Schwächung trägt zur Krise der räumlichen Planung bei, die mit der veränderten Rolle der Akteure und einem geringeren Wirkungsgrad bestehender Steuerungsmechanismen umgehen muss (Pütz 2004).

Für die Raumentwicklungspolitik ergibt sich daraus die Notwendigkeit, auf die Wirkungen der Entwicklungstrends zu reagieren und bestehende Leitbilder, Strategien und Instrumente der Raumentwicklung hinsichtlich der gegenwärtigen Anforderungen zu überprüfen. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Entwicklungstrends wurde mit der Debatte um die neuen Leitbilder der Raumentwicklung eingeleitet. Dabei bildet die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit ein zentrales Anliegen: „Es geht hier auch darum, von einer überwiegend ausgleichsorientierten Verteilung zu einer gezielten Unterstützung der regionalen Potenziale und Stärken und zur Überwindung regionaler Entwicklungshemmnisse zu kommen." (vgl. BMVBS 2006). Wichtige Schwerpunkte der Raumentwicklungspolitik sollen neben der Sicherung der Daseinsvorsorge und dem Management räumlicher Nutzungskonflikte deshalb die Stärkung der Wachstumspotenziale

der Regionen bilden (ebd.). In diesem Zusammenhang werden vor allem Konzepte einer stärkeren Wettbewerbs- und Wachstumsorientierung diskutiert (vgl. Tönnies 2004).

Das Hinterfragen von Leitbildern und Konzepten der Raumentwicklungspolitik führt auch zur kritischen Reflexion der raumplanerischen Strategien und Instrumente (Stiens 1986).[40] So haben sich auch in den letzten Jahren mit der Diskussion über raumordnerische Konzepte bereits die Schwerpunkte in der Diskussion um Steuerungsinstrumente verschoben. Die Diskussion konzentriert sich vor allem auf folgende Bausteine:[41]

Metropolregionen

Der Raumordnungspolitische Handlungsrahmen (HARA; BMBau 1995) weist den großen Agglomerationen eine besondere Rolle für die Sicherung der Konkurrenzfähigkeit des Standorts Deutschlands im Wettbewerb der Regionen zu. Sie werden als räumliche und funktionale Standorte definiert, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinausstrahlen (vgl. Blotevogel 2002b,c, 2005). Die Raumordnung und Regionalentwicklung reagierte auf den Bedeutungsgewinn von Agglomerationen mit dem Konzept der Metropolregionen, das 1993 für den Raumordnungspolischen Orientierungsrahmen (ORA) entwickelt und schließlich als Begriff Metropolregion 1995 mit dem HARA eingeführt wurde. Als Motoren der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sollten die sieben ausgewiesenen Metropolregionen zur Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und zur Stärkung des europäischen Integrationsprozesses beitragen (BMBau 1993, 1995).

In der Planungsliteratur standen zu Beginn der Einführung des Konzepts der Metropolregionen vor allem Fragestellungen der Begriffsdefinition, der empirischen Erfassung und Abgrenzung im Mittelpunkt. So wurden Merkmale und Spezifika der Metropolregionen definiert, die ihre besondere Rolle gegenüber anderen Raumtypen – insbesondere den Stadtregionen – begründen sollen (vgl. BBR 2000; Blotevogel 2002b, 2005). Dafür wurden Bezüge zu Theoriekonzepten des „Space of Flows“ (Castells 2001), der neuen ökonomischen Geographie und der neuen Wachstumstheorie (Sternberg 2001) hergestellt und eine funktionale Abgrenzung nach vier Funktionen eingeführt (Gatewayfunktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion, Entscheidungs- und Kontrollfunktion sowie Symbolfunktion, vgl. Blotevogel 2005).

Nach der Einführung von Metropolregionen in der bundesdeutschen Raumentwicklung im ORA/HARA wurden Metropolregionen nach und nach auf regionaler Ebene institutionalisiert. Dies erfolgte einerseits durch die Institutionalisierung von Metropolregionen durch einen „bottom-up-Prozess“ (z. B. Metropolregion Hamburg 1996) oder die Übernahme in die Landes- und Regionalplanung (z. B. LEP Sachsen 1994, NRW 1995). Insbesondere in den letzten Jahren stieg die „Anwendung“ des Konzepts, was sich beispielsweise in der Gründung einer Interessenvertretung von Metropolregionen (z. B. Initiativkreis Metropolregionen 2001), der Stärkung von Kooperationen zwischen Metropolregionen und an Institutionalisierungsprozessen in anderen Stadtregionen (z. B. in Nürnberg, Hannover-Braunschweig-Göttingen) niederschlägt.

---

[40] So wandelt sich mit den Leitbildern zur Raumentwicklung oft auch das raumplanerische Instrumentarium: „Da jeweils in bestimmten Phasen gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und räumlicher Entwicklung geschaffen, können Strategien und Instrumentarien der Raumordnung ‚veralten’, wie problemgerecht sie einst auch immer gewesen sein mögen.“ (Stiens 1986: 438).

[41] Bereits in den 1990er Jahren wurden in der bundesdeutschen Raumordnung die neuen Anforderungen an die Planung, ihre Steuerungsmöglichkeiten und -grenzen intensiv diskutiert (vgl. Knieling u. a. 2003; ARL 1995). Diese Diskussionen wurden jedoch vor dem Hintergrund kontinuierlicher Wachstumserwartungen in Wirtschaft und Bevölkerung geführt, sodass die Ergebnisse der Forschungsarbeiten nur in begrenztem Maße auf aktuelle Entwicklungsperspektiven und Anforderungen übertragen werden können.

Zugleich beginnt in der Planungsdiskussion eine Beschreibung der Aktivitäten der Metropolregionen, die sich vorrangig auf Aufgabenfelder von Metropolregionen bzw. ihre Akteure und Abstimmungsprozesse in den Metropolregionen (Good Governance) fokussieren (vgl. Fichter 2002; Steinacher 2002; Diller, Knieling 2003; Blatter 2005).

Mit der aktuellen Weiterentwicklung der bundesdeutschen Leitbilder zur Raumentwicklung (BMVBS 2006) wird das Konzept der Metropolregionen auf elf Agglomerationen ausgeweitet und weiterentwickelt. Das Konzept spielt eine besondere Rolle als wichtigster Baustein im Leitbild „Wachstum und Innovation". Mit diesem Bedeutungsgewinn und der Stärkung des Konzepts gewinnen neue Fragestellungen an Bedeutung (vgl. Kap. 5).

Förderung von Wachstumskernen

Als Antwort auf Restrukturierungsprozesse in Wirtschaft und Gesellschaft wurden verschiedene Strategien und Konzepte initiiert, die sich auf die Förderung von Clustern und regionalen Innovationskernen konzentrieren (vgl. Regionale Wachstumskonzepte in Niedersachsen; Innovative Regionale Wachstumskerne auf Bundesebene).[42] Dass diese Entwicklungen die Diskussion in der Raumordnungspolitik stark beeinflusst haben, wird einerseits in den Strategien zur Raumentwicklung auf Bundesebene deutlich. Hier sollen Wachstumspotenziale durch die Förderung und den Ausbau von Kernkompetenzen stimuliert werden (vgl. Bundesregierung 2005: 2). Andererseits spiegelt sich die stärkere Förderung von Wachstumskernen auch in der Diskussion der Raumentwicklungspolitik in einzelnen Bundesländern wider, zum Beispiel im Landesentwicklungsplan 2003 des Freistaates Sachsen oder im Land Brandenburg (Strategiepapier „Das zupackende Land"; vgl. Gusy 2005). Zugleich ordnen sich in die Diskussionen von Wachstumskonzepten die Diskurse um die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen und die neuen Leitlinien der Regionalpolitik (vgl. Zimmermann 2003; Rommelspacher 2004; Tönnes 2004; Hahne 2005; Frey, Zimmermann 2005).

Mindeststandards zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Auslöser für die Diskussion über die Neudefinition von Mindeststandards in der Infrastrukturausstattung waren die demographischen Schrumpfungstendenzen in ostdeutschen Regionen. Als erste Ansätze zur Gestaltung des demographischen Wandels können das Programm „Stadtumbau Ost" (in der Zwischenzeit wurde auch ein äquivalentes Programm für westdeutsche Städte aufgelegt), die Modellvorhaben der Raumordnung „Regionale Anpassungsstrategien für ländlich/periphere Regionen mit Bevölkerungsrückgang"[43] und „Innovative Ansätze der Regionalentwicklung"[44] sowie der Wettbewerb „Stadt 2030" auf bundesdeutscher Ebene genannt werden. Im Freistaat Sachsen werden derzeit im Rahmen von zwei Modellregionen Erfahrungen mit der Entwicklung und Erprobung regionaler Anpassungsstrategien gesammelt; darüber hinaus wurde ein mehrjähriges Forschungsvorhaben zum „Umbau von Siedlungsstrukturen unter Schrumpfungsbedingungen" abgeschlossen.[45]

Bereits in den 1980er Jahren fanden der demographische Wandel und insbesondere die Bevölkerungsabnahme erstmals ihren Niederschlag in den Raumwissenschaften. Unter dem Eindruck der Wiedervereinigung und der dadurch induzierten dynamischen

[42] Vgl. Wissenschaftliche Gesellschaft zum Studium Niedersachsens e.V. 2004
[43] www.regionale-anpassung.de (Zugriff am 08.02.06)
[44] http://www.bbr.bund.de/moro/index.html (Zugriff am 08.02.06)
[45] vgl. http://www.ioer.de/johanngeorgenstadt (Zugriff am 08.02.06)

Entwicklung zu Beginn der 1990er Jahre wurde das Thema in den Hintergrund gedrängt. Erst Ende der 1990er Jahre, nachdem der erhoffte Aufschwung in den ostdeutschen Ländern ausgeblieben war und im Gegenteil eine erneute Abwanderungswelle eingesetzt hatte, gelangte das Thema zurück auf die Agenda. Seit einigen Jahren gehört es zu den meistdiskutierten Themen in der raumwissenschaftlichen Diskussion. Aufgrund seiner grundlegenden Bedeutung wurde das Thema auch von der ARL aufgegriffen und wird im Sinne der Verbundforschung „Demographischer Wandel" in unterschiedlichen Gremien bearbeitet. Mehrere Landesarbeitsgemeinschaften (z. B. LAG Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, LAG Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) haben sich des Themas angenommen. Das Junge Forum der ARL hat sich im Jahr 2003 mit dem Thema „Planung und Migration" beschäftigt, und schließlich gab es einen Arbeitskreis „Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels", der seine Ergebnisse gerade erst veröffentlicht hat (Gans, Schmitz-Veltin 2006).

Mit der breiten Wahrnehmung der „Schrumpfung" in Ostdeutschland wurde das Thema demographischer Wandel zunächst, das heißt ab etwa Ende der 1990er Jahre, als ein ostdeutsches Spezifikum angesehen. Nicht zuletzt aufgrund der Debatte um die Zukunftsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme wurde daraus ein gesamtdeutsches Thema. In der Zwischenzeit haben sich auch die regionalen Akteure in einigen ländlichen Gebieten Westdeutschlands dieses Themas angenommen.

Neben dieser „räumlichen" Ausweitung der Diskussion über den demographischen Wandel ist auch eine Verschiebung in der inhaltlichen Ausrichtung festzustellen. Die anfängliche Beschäftigung mit dem Thema stand im Zeichen einer „Bestandsaufnahme", d. h. es wurden Analysen zu den demographischen Prozessen und ihren räumlichen Auswirkungen erstellt. Mittlerweile gibt es sowohl für das Bundesgebiet als auch für einzelne Bundesländer und Regionen umfassende Analysen zur demographischen Entwicklung.

Nachdem die „Lage" ausreichend bekannt ist, werden gegenwärtig verstärkt Möglichkeiten und Ansätze im Umgang mit dem demographischen Wandel behandelt (z. B. MORO zu den regionalen Anpassungsstrategien). Zu Beginn stand die städtische Ebene und dort insbesondere Fragen des Wohnungswesens im Mittelpunkt der Betrachtung, sicherlich begünstigt durch das Programm Stadtumbau Ost. Mittlerweile werden aber umfassendere Fragen der städtebaulichen Entwicklung diskutiert, so zum Beispiel in Leipzig unter dem Leitbild der „perforierten Stadt".

Bei der Beschäftigung mit Aspekten des demographischen Wandels auf regionaler Ebene stehen Fragen der Versorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur im Vordergrund. Aufgrund der anhaltenden Abwanderung gerät in einigen, vor allem ländlichen Regionen die Tragfähigkeit entsprechender Infrastruktureinrichtungen zunehmend in Gefahr (vgl. statt vieler Hutter 2003; Siedentop, Kausch 2003; Beier 2004; Müller, Siedentop 2004; Wiechmann, Fuchs 2004; BBR 2005b).

In Zusammenhang mit Strategien im Umgang mit dem demographischen Wandel werden erneut die Rolle und die Aufgaben der Planung ins Spiel gebracht. Neben einer Änderung der generellen Ziele der Planung unter „Schrumpfungsbedingungen" stellt sich auch die Frage nach dem Instrumentarium. Die bisherigen Planungsinstrumente (z. B. Landes- und Regionalpläne) entstanden unter dem Eindruck von ökonomischem und gesellschaftlichem Wachstum. Dementsprechend sind auch die planerischen Zielaussagen zu sehen. Unter den geänderten Rahmenbedingungen wird eine Anpassung des Zielsystems erforderlich. Im Grundsatz geht es um eine Verteilung knapper werdender Ressourcen und Fragen der Sicherstellung einer Mindestversorgung. Dies erfordert Aushandlungsprozesse zwischen den betroffen Gemeinden und regionalen Akteu-

ren. In diesem Zusammenhang können die informellen Instrumente einen erneuten Bedeutungsgewinn erfahren. Gleichzeitig sehen einige Autoren darin eine generelle Neuorientierung des Planungssystems (vgl. Abb. 16).

Abb. 16: Klassische Wachstumsplanung vs. Nachhaltige Bestandsentwicklung

Klassische Wachstumsplanung	Nachhaltige Bestandsentwicklung
▪ Ziel: Wachstum ▪ Vorrangige Aufgabe: Defizite durch zusätzliche Angebote abbauen, Investitionen kanalisieren ▪ Steuerung durch Pläne bei umfassendem Bestandsschutz ▪ Orientierung auf neue Bauflächen und Neubauten ▪ Eindeutige, verbindliche Vorgaben (z.B. für Art und Maß der Nutzung) ▪ Sozial-räumliche Trennung von Wohnen, arbeiten, Einkaufen und Erholen	▪ Ziel: Korrektur, Stabilisierung und Erhalt der Regenerationsfähigkeit ▪ Vorrangige Aufgabe: Defizite im Bestand abbauen, Deinvestitionen verhindern ▪ Prozesssteuerung (Beratung, Moderation) ▪ Orientierung auf Um- und Nachnutzung des Bestands und kreativer Rückbau ▪ Alternative Entwicklungsmöglichkeiten, multifunktionale Architektur ▪ Effizienter Mitteleinsatz durch strategische Rahmenkonzepte und sektoral übergreifende Lösungen

Quelle: Wiechmann 2003: 123

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit rückte Ende der 1990er Jahre etwas aus dem Mittelpunkt der Planungsdiskussionen. Nach der umfangreichen Analyse von Herausforderungen der Transformationsprozesse und Handlungsoptionen in mittel- und osteuropäischen Staaten, der Verabschiedung des EUREK sowie der Etablierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hat die Publikationsdichte in diesem Themenfeld unter den ARL-Veröffentlichungen seit 2000 abgenommen. Neue Themen in der europäischen Zusammenarbeit weisen eine Verknüpfung mit den Verhandlungen um die Fortführung der Strukturfonds in der Förderperiode 2007–2013 auf[46] oder sind in themenspezifische Diskurse eingebunden, d. h. der europäische Zusammenhang wird meist nicht explizit herausgestellt.

4.5 Abschließende Bemerkung

Als Fazit der Betrachtungen zur Entwicklungsgeschichte der interkommunalen und regionalen Kooperationen in Deutschland lässt sich festhalten, dass die Zusammenarbeit im zeitlichen Verlauf durch unterschiedliche Herangehensweisen an die Problemwahrnehmung und -lösung geprägt ist. Die Form der Problembewältigung ist nicht nur von den jeweiligen regionalen Einflussfaktoren, sondern auch durch einen wechselnden Zeitgeist geprägt. Interkommunale Zusammenarbeit insbesondere im Stadt-Umland-Bereich ist keine Erfindung der 1990er Jahre, sondern besteht seit der Wahrnehmung der Funktionsüberlagerung von Stadt und Umland. Ausgehend von den wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Entwicklungstendenzen und der mangelnden Anpassung des kommunalen Finanzsystems an interkommunale Vorgehensweisen können auch gegenwärtig nicht alle Herausforderungen durch die gegebenen Möglichkeiten der Zusammenarbeit bewältigt werden.

[46] Positionspapiere der ARL Nr. 53 und Nr. 59

Bei den aktuellen Schwerpunkten der raumplanerischen Diskussion – wie beispielsweise Metropolregionen und die Gestaltung von Schrumpfungsprozessen – spielen die kooperative Problemlösung und gemeinsame Strategiefindung weiterhin eine wichtige, wenn nicht die entscheidende Rolle. Sowohl bei der Erarbeitung von Anpassungsstrategien in ländlichen Räumen mit Schrumpfungstendenzen als auch bei der Verknüpfung von Metropolregionen mit ihrem Umland wird verstärkt auf Kooperation und Regionsbildungsprozesse gesetzt. Dabei treten Lücken in der Forschung und neue Fragestellungen auf, die einen Forschungsbedarf aus Sicht der Wissenschaft und Praxis erzeugen. Einige dieser Fragestellungen sollen deshalb im abschließenden Kapitel thematisiert werden.

In der zeitlichen Betrachtung der Kooperationsprozesse wird weiterhin deutlich, dass sich die Akteure und Strukturen der Zusammenarbeit verändert haben. In Bezug auf die Beteiligten lässt sich feststellen, dass das Akteursspektrum tendenziell umfangreicher und heterogener geworden ist. Interkommunale bzw. regionale Kooperation war in der Vergangenheit in erster Linie eine Angelegenheit der beteiligten Kommunen, beispielsweise in Form von Zweckverbänden. Mit den zunehmenden Verflechtungen auf der regionalen Ebene (insb. in Stadtregionen), der Erweiterung und Veränderung der raumrelevanten Handlungsfelder (z. B. nachhaltige Siedlungsentwicklung) sowie dem Bedeutungsgewinn von Kommunikations- und Beteiligungsprozessen nahm die Zahl der einzubeziehenden Akteure zu. Vor diesem Hintergrund mussten neue Formen des interkommunalen oder regionalen Interessenausgleichs, die über die vorgegebenen formalen Beteiligungsverfahren hinausgehen, etabliert werden, z. B. Regionalkonferenzen. In diesem Zusammenhang hat sich auch die Rolle und das Aufgabenfeld des Planers gewandelt: So hat das „Plänemachen“ relativ an Bedeutung verloren und der Planer ist zunehmend zum Moderator bzw. Mediator der unterschiedlichen Interessen und Manager des Prozesses geworden.

Die informellen Kooperations- und Kommunikationsprozesse haben die traditionellen Verfahren der Planung nicht ersetzt, sie ergänzen diese vielmehr situationsbezogen. Sie sind insgesamt flexibler und daher für Situationen einsetzbar, in denen zahlreiche Akteure mit unterschiedlichen Interessen beteiligt sind. Gleichwohl sind die bisherigen formellen Verfahren weiterhin wichtig, um beispielsweise für die erforderliche Legitimierung zu sorgen. Aus diesem Grund umfassen Prozesse der regionalen Kooperation häufig sowohl formelle als auch informelle Elemente. In der aktuellen Planungsdebatte wird dieses Phänomen unter dem Begriff „Governance“, jeweils ergänzt um weitere Adjektive (local, regional, global, good …), diskutiert. So lassen sich keine pauschalen Aussagen zur Eignung der formellen oder informellen Instrumente für Planungsprozesse machen. Vielmehr ist ein angemessener Mix aus den unterschiedlichen Instrumenten und Verfahren für die jeweilige Situation zu bestimmen. Jedoch können einige allgemeingültige Aussagen darüber getroffen werden, welche Faktoren sich begünstigend auf Prozesse der regionalen Zusammenarbeit auswirken: So sind idealerweise von Beginn an der Gegenstand und das Ziel der Kooperation möglichst genau beschrieben, die Regeln der Kommunikation und Kooperation – auch über die Struktur der Zusammenarbeit – definiert und für alle Akteure transparent. Der Kreis der Akteure ist klar umgrenzt und der jeweiligen Situation angemessen und bestimmte Leistungen (z. B. Moderation) werden gegebenenfalls durch externe Experten erfüllt (vgl. dazu u. a. Baitsch, Müller 2001; Müller u. a. 2002b; Hollbach-Grömig u. a. 2005).

Angesichts der anstehenden Herausforderungen für die Raumplanung und -entwicklung (s. o.) wird sich in Zukunft zeigen, welche Rolle die vorhandenen Instrumente und Verfahren der interkommunalen/regionalen Kooperation in Zukunft einnehmen können.

Insbesondere in Zusammenhang mit den räumlichen Folgen des demographischen Wandels wird es sicher nicht praktikabel sein, den regionalen Akteuren die Verantwortung für Fragestellungen der Raumplanung (und Regionalentwicklung) vollständig zu übertragen. Für die Gewährleistung der Versorgung der ländlichen Räume unter Schrumpfungsbedingungen wird der Staat auch weiterhin gefordert sein, die Neuverteilung vorhandener Ressourcen und Einrichtungen „von oben“ zu steuern bzw. zumindest zu begleiten.

5 Gesamtfazit und Ableitung des künftigen Forschungsbedarfs

5.1 Fazit

Regionen stehen gegenwärtig vor großen Herausforderungen. Im Zuge der Globalisierung und des wirtschaftlichen Strukturwandels findet ein Veränderungsprozess statt, der sowohl das Städtesystem als auch die Raumstrukturen beeinflusst. Die gegenwärtig ablaufenden Entwicklungstrends stärken den Prozess der Konzentration von Bevölkerung und wirtschaftlichen Aktivitäten. Bestehende Unterschiede zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen werden dabei verstärkt. Zugleich treten neue Gegensätze in Entwicklungsdynamiken auf, die neue Disparitäten und damit neue Gewinner und Verlierer hervorbringen.

Regionen müssen sich in diesem verschärften Wettbewerb der Städte und Regionen behaupten, um ihre Position im regionalen Vergleich stärken bzw. sichern zu können. Angesichts dieser Herausforderungen werden in den Städten und Regionen neue Konzepte und Instrumente entwickelt, die beispielsweise auf ein stärkeres Außenmarketing ihrer Standortqualitäten und die wachsende Einbindung in globale Netzwerke (bzw. die Stärkung externer Verflechtungen) zielen. Gestaltungsansätze konzentrieren sich u. a. auf Festivalisierungsstrategien und die Durchführung von Großprojekten (vgl. HafenCity Hamburg; Elbphilharmonie) oder auf Marketingaktivitäten (vgl. Regionalmarketing; Kap. 3.2.1). Dabei hat sich in den Regionen spätestens mit der Debatte um Metropolregionen die Einsicht durchgesetzt, dass ein Außenmarketing sich nicht auf einzelne Kommunen beziehen sollte, sondern besser gemeinsam und einheitlich für die gesamte (Stadt-)Region erfolgt. So bilden gegenwärtig und zukünftig diese Themenbereiche von (Stadt-)Regionen wichtige Arbeitsfelder interkommunaler Kooperationen.

Trotz der externen Anforderungen an eine gute Außendarstellung der Regionen beeinflusst die Leistungsfähigkeit von Regionen vor allem ihre interne Steuerungsfähigkeit und die effiziente Gestaltung bestehender Verflechtungsbeziehungen. Traditionelle raumplanerische Fragestellungen, wie die Stärkung der Integration von Minderheiten, Sicherung der Umweltqualität und Erreichbarkeiten der Region, sind neben der Fokussierung auf eine verbesserte Leistungsfähigkeit im regionalen wie internationalen Standortwettbewerb nicht nur unabdinglich, sondern eine wichtige Voraussetzung für ein erfolgreiches Bestehen.

Ein besonderes Potenzial für die Bewältigung der genannten aktuellen Herausforderungen in der Raumentwicklung wird im Aufbau von Strukturen der Zusammenarbeit bzw. der Regional Governance gesehen. Im Zuge des Paradigmenwechsels von hierarchischer Steuerung mit linearen Planungsprozessen zu kooperativen, partizipativen Planungs- und Steuerungsformen werden in Kooperationen und gemeinsamen Handlungsformen von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft besondere Kräfte zur Lösung aktueller Herausforderungen der Raumentwicklung wahrgenommen. Dieser Wandel im Planungsverständnis und in der Herangehensweise an die Problemlösung lässt sich bereits durch die Untersuchungsgegenstände, Problemdefinitionen und neuen Konzepte in der Raumentwicklung der vergangenen 10 Jahren belegen (vgl. Kap. 4).

Die ARL hat mit unterschiedlichen Tätigkeiten, z. B. Arbeitskreisen, Fachkonferenzen und Publikationen, einen wichtigen Beitrag zur Erforschung der Stadt-Umland Prozesse und zur Analyse, Durchsetzung und Verbreitung der regionalen Zusammenarbeit geleistet. So bildeten innerhalb der letzten 10 Jahre die Darstellung, Analyse und Bewertung von Zusammenarbeitsformen (grenzüberschreitend wie in Stadtregionen) sowie die Abschätzung von deren Potenzialen für eine endogene Regionalentwicklung (in ländlichen Regionen) einen wichtigen Forschungsschwerpunkt in der Raumplanung und

Regionalentwicklung. Im Rahmen der Untersuchungen wurden Aufgabenbereiche, Akteurskonstellationen und Institutionalisierungsformen interkommunaler Zusammenarbeit erarbeitet und bewertet sowie Praxiserfahrungen im Umgang mit kooperativen Instrumenten gesammelt und ausgetauscht.

5.2 Künftige Forschungsthemen zu Stadt-Umland-Prozessen und zur interkommunalen Kooperation

Die vorangegangenen Ausführungen zum Stand der Forschung zu Stadt-Umland-Prozessen (Kap. 2) und zur interkommunalen Kooperation (Kap. 3) haben verdeutlicht, dass aufgrund des stetigen Wandels der Rahmenbedingungen und der sich neu herausbildender Strukturen immer wieder neue Themen in den Mittelpunkt des Interesses rücken. Daraus lassen sich neue Forschungsthemen ableiten. Im Folgenden werden Themenfelder und Fragestellungen zu den beiden inhaltlichen Hauptkomplexen der Studie, d. h. Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Kooperation (sowie grenzüberschreitende Zusammenarbeit), vorgestellt. Sie sollen als Denkanstöße für künftige Auseinandersetzungen mit den genannten Forschungsfeldern dienen, ohne dass sie den Anspruch erheben, die Themenfelder vollständig abzudecken.

Forschungsfeld: Stadt-Umland-Prozesse

Bei den analysierten wissenschaftlichen Arbeiten zur Stadt-Umland-Thematik standen in den 1990er Jahren die Prozesse in den ostdeutschen Stadtregionen im Mittelpunkt. Mit der Wiedervereinigung hatten dort erstmals Suburbanisierungsprozesse in größerem Umfang eingesetzt, die ein neues Untersuchungsfeld eröffneten. Demgegenüber hatte die Forschung zu westdeutschen Stadtregionen und den dort stattfindenden Prozessen ein gewisses „Reifestadium“ erreicht. Es gab zwar Fallstudien zu einzelnen Stadtregionen (z. B. Frankfurt/Main, Hannover, Hamburg), insgesamt schien dieses Forschungsfeld jedoch keine grundsätzlich neuen Erkenntnisse zu bieten. Erst mit den Überlegungen zur „Zwischenstadt“ (Sieverts 1997) rückten die westdeutschen Stadtregionen wieder stärker in das Blickfeld der Forschung. Allerdings verschob sich der Betrachtungsgegenstand von der Gesamtebene der Stadtregion hin zum suburbanen Raum und zu den dort stattfindenden Prozessen.

Auf der Grundlage der ausgewerteten Literatur zu Stadt-Umland-Prozessen lassen sich folgende Themenfelder mit den dazu gehörigen Fragestellungen erkennen:

- Vor dem Hintergrund der Diskussion über die Zwischenstadt: Inwiefern ist in den (westdeutschen) Stadtregionen tatsächlich eine eigenständige Entwicklung im suburbanen Raum zu erkennen? Welche Folgen für die Stadtregion insgesamt sowie für die stadtregionalen Teilräume sind damit verbunden?
- Inwiefern handelt es sich bei der in einigen Stadtregionen zu beobachtenden Reurbanisierung um eine tatsächliche Trendwende (oder lediglich um eine vorübergehende Erscheinung)? Falls es sich um eine Trendwende handelt: Wie schlägt sich die Reurbanisierung in der Kernstadt nieder (z. B. hinsichtlich Bevölkerungsstruktur, Wohnungsmarkt, Nutzungsstruktur, des Verhältnisses Standort Kernstadt zu anderen Stadtteilen)?
- Welche Veränderungen der sozial-räumlichen Struktur sind auf stadtregionaler Ebene vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen (großräumige Konzentrationstendenzen, demographischer Wandel) zu beobachten? Welche Auswirkungen ergeben sich daraus für die Raumstruktur bzw. einzelne Nutzungen? Wie und mit welchen Instrumenten lassen sich diese Prozesse planerisch steuern?

- Inwieweit ist eine Verschärfung der räumlichen Disparitäten innerhalb von Stadtregionen aufgrund des demographischen Wandels festzustellen? Welche planerischen Lösungen lassen sich für Wohngebiete finden, die eine relativ homogene Bevölkerungsstruktur aufweisen und insgesamt altern?
- Inwiefern erfolgt aufgrund der räumlichen Ausweitung der Mobilitätsbeziehungen (Pendler) und der wirtschaftlichen Aktivitäten sowie der Regionalisierung der Lebensweisen eine Übertragung von Stadt-Umland-Prozessen auf die Ebene von Großregionen? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für das Verhältnis der Kernstadt mit den Umlandgemeinden, insbesondere der entfernter gelegenen? Wie und mit welchen Instrumenten lassen sich diese Prozesse planerisch steuern?

In Zusammenhang mit den Stadt-Umland-Prozessen wird immer wieder auf die Frage nach dem finanziellen Lastenausgleich zwischen den Kommunen in Stadtregionen Bezug genommen (vgl. u. a. Postlep 1995; Mäding 2001; von Rohr, Buhren 2002;), z. B. für die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen für die Stadtregionen. Nachdem sich die kommunale Finanzsituation aufgrund steigender Aufgabenwahrnehmung der Kommunen bei gleichzeitig abnehmenden Einnahmen tendenziell weiter verschlechtern wird, behält diese Fragestellung zukünftig Bedeutung. Insbesondere vor dem Hintergrund geänderter Rahmenbedingungen (Europäisierung und Standortwettbewerb, demographischer Wandel usw.) wird die Beschäftigung mit der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen immer wichtiger. Anhand der folgenden Fragen soll daher der Themenkomplex Stadt-Umland-Problematik mit dem Aspekt der Kommunalfinanzen abgerundet werden:

- Welche Auswirkungen der zunehmenden kommunalen Verschuldung sind in den Stadtregionen zu beobachten?
- Welche möglichen Lösungsansätze werden in der wissenschaftlichen Literatur diskutiert bzw. in der Praxis erprobt?
- Inwiefern ist die Einführung und Erprobung (neuer) interkommunaler bzw. regionaler Kooperationsformen zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise erforderlich?
- Sind neue Formen des Lastenausgleichs erforderlich? Und wie könnten diese aussehen?
- Welche Möglichkeiten der Steuerung ergeben sich für den Staat und wie sollte er diese einsetzen (z. B. gesetzlich verordnete Kooperation, Gebietsreformen)? Oder: Wie stark sollten die betroffenen Gebietskörperschaften sich selbst überlassen werden („bottom-up“-Prinzip)?

Forschungsfeld: Interkommunale Kooperation und Regional Governance

Die informelle Planung hatte in den 1990er Jahren „Konjunktur“. In vielen Regionen – sowohl in verstädterten als auch in ländlichen Räumen – wurden neue Formen der interkommunalen bzw. regionalen Kooperation erprobt und Erfahrungen damit gesammelt. In der Zwischenzeit ist eine Konsolidierung festzustellen: Informelle Planung steht praktisch gleichberechtigt neben dem bestehenden formalen Instrumentarium. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass regionale Entwicklungskonzepte und Städtenetze als Instrumente einer umsetzungsorientierten Planung im Raumordnungsgesetz verankert wurden.

Kennzeichnend für die Auseinandersetzung um die informelle Planung in den 1990er Jahren war die hohe normative Aufladung des Themas. Zwar wurden die Defizite der

informellen Instrumente (z. B. fehlende Verbindlichkeit und Legitimierung) erkannt, dennoch wurde ihnen eine größere Umsetzungsorientierung zugesprochen.

In der Zwischenzeit hat sich das Verhältnis zu den informellen Ansätzen und Instrumenten „normalisiert". Es erscheint daher angebracht – nachdem mehr als ein Jahrzehnt Erfahrung mit der informellen Planung besteht – Bilanz zu den Wirkungen der neuen Instrumente zu ziehen. Erste Ansätze der Evaluation von informellen Instrumenten der Regionalentwicklung gibt es in der Zwischenzeit (siehe beispielsweise Beck u. a. 1999; Sedlacek 2004; Wiechmann, Beier 2004), doch sind weitere Arbeiten zu diesem Themenfeld erforderlich, um eine Systematisierung und einen breiten Diskurs darüber zu erreichen.

Es lassen sich daher folgende Forschungsfragen ableiten:

- Was heißt Erfolg in Zusammenhang mit informeller Planung und interkommunaler Kooperation?
- Wie lässt sich der Erfolg messen? Welche methodischen Anforderungen ergeben sich daraus?
- Wo liegen strukturelle Schwierigkeiten der Kooperationsansätze und wo treten vornehmlich Probleme und Hindernisse in der Umsetzung auf?
- Inwieweit sind die bestehenden Instrumente den neuen Herausforderungen im Umgang mit dem demographischen Wandel noch adäquat? Welche Neuorientierung ist ggf. erforderlich (Stichwort: Regionale Anpassungsstrategien)?
- Inwieweit können durch interkommunale Kooperation regionale Lernprozesse gefördert werden? Wie lassen diese sich erfassen und messen?

Die raumwissenschaftliche Forschung konzentriert sich gegenwärtig auf Regional Governance. Dabei lag der Schwerpunkt bisher auf der Analyse von Anforderungen an und Merkmalen von Regional Governance, deren Formen und Ausprägungen sowie der Darstellung von Fallstudien. In den ausgewerteten Studien erfolgt meist eine Konzentration auf regionale Netzwerke, die zur Vernachlässigung von Kooperationen im Schatten der Hierarchie führt oder solcher, die auf Verträgen zwischen selbstständigen Organisationen oder Wettbewerb beruhen. Ein Defizit besteht auch bei der Darstellung des Mehrwerts von Governance gegenüber bestehenden kooperativen Ansätzen, um nicht zuletzt die wissenschaftliche Diskussion stärker zu fundieren und voranzubringen.

Offene Fragen bestehen in der Governance-Forschung u. a. in den folgenden Bereichen (vgl. auch Pütz 2004; Einig u. a. 2005):

- Wie funktioniert Regional Governance: Welche Einflussfaktoren bestimmen die Herausbildung verschiedener Governance-Typen? Welchen Einfluss haben die institutionellen Rahmenvorgaben und die soziokulturellen Besonderheiten der jeweiligen Region?
- Welcher Grad an Institutionalisierung von Steuerungsstrukturen ist notwendig? Zu welchem Zeitpunkt bedarf es einer Institutionalisierung von Koordinationsstrukturen (z.B. zur Sicherung einer effizienten Arbeitsteilung oder zur demokratischen Legitimation von Entscheidungen)?
- Wie kommen Entscheidungen zustande, wer ist verantwortlich und wer wird beteiligt? Wie werden Akteure kontrolliert? Wie kann außerhalb der unmittelbaren Staatsgewalt und gemeindlichen Selbstverwaltung das Demokratiegebot in der Regional Governance beachtet und ausgestaltet werden?

- Welche Rolle spielen Machtungleichgewichte der Akteure für die Regional Governance? Wie kann sichergestellt werden, dass wichtige Themen auf die Agenda gesetzt und adäquat umgesetzt werden?
- Auf welchen räumlichen Ebenen ist Koordination notwendig und möglich? Inwieweit lässt sich die regionale Ebene steuern, die einerseits in ein Mehrebenensystem eingebettet und durch unterschiedliche Interaktionen charakterisiert ist, während andererseits die Ursachen für regionale Probleme oft nicht in der Region selbst liegen und dort auch regionalpolitisch nicht gelöst werden können?

Forschungsfeld: Regional Governance und Regionalentwicklung

Die Gestaltung der regionalen Zusammenarbeit bzw. der Regional oder Metropolitan Governance spielt eine wesentliche Rolle für die Weitenentwicklung der Metropolregionen. Obwohl Metropolregionen als Wachstumsmotoren der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung definiert sind, ist ihre Leistungsfähigkeit unterschiedlich ausgeprägt. Aus diesem Grund könnten Untersuchungen zu Entwicklungspfaden, Erfolgs- und Hemmnisfaktoren der Leistungsfähigkeit von Metropolregionen einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung des Konzepts liefern. Dabei stellen sich aus Sicht der raumwissenschaftlichen Forschung und Planungspraxis vor allem folgende Fragen:

- Wie beeinflusst der Governance-Style die Leistungsfähigkeit von (Metropol-)Regionen? Lassen sich durch Unterschiede in den Governance-Strukturen Rückschlüsse auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von (Metropol-)Regionen ziehen?
- Anhand welcher Kriterien und Indikatoren lässt sich die Leistungsfähigkeit von Governance-Strukturen messen und bewerten?
- Wie können die (Metropol-)Regionen bei der Bewältigung anstehender Entwicklungsaufgaben von planerischer Seite unterstützt werden? Wie lässt sich von planerischer Seite die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von Regionen fördern?
- Wie müssen die Steuerungsstrukturen ausgestaltet sein, damit die Interessen des Gemeinwohls, der Ökologie und der sozial Schwachen ausreichend Berücksichtigung finden?
- Gibt es eine besondere Qualität der Metropolitan Governance in Metropolregionen gegenüber Regional Governance in Stadtregionen (oder ländlich geprägten Räumen)?

Unter dem Gesichtspunkt der europäischen Raumentwicklung interessiert zudem die Frage, ob und wie sich strategische, metropolitane Netze zur Stärkung der europäischen Raumentwicklung nutzen lassen. Durch die Vernetzung von Metropolregionen in Teilräumen, z. B. der Metropolregionen im Ostseeraum oder im Adriaraum, können strategische Allianzen gebildet werden, die deren spezifische Potenziale und Spezialisierungen zusammenführen können. Bei der Erarbeitung von Strategien zur Raumentwicklung kann auf Erfahrungen der europäischen Raumentwicklung (vgl. Kap. 3.3) aufgebaut werden.

Im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung sollten insbesondere Metropolregionen nicht losgelöst von ihrer räumlichen Einbettung betrachtet werden. Ein konzeptioneller Ansatz versteht sie vielmehr als Kerne regionaler Netzwerke, die eine Mitverantwortung für die Entwicklungsperspektiven ihrer Verflechtungsräume tragen. Eine enge Anbindung der ländlich-geprägten Räume an die Metropolregionen und der Aufbau von Partnerschaften zwischen ihnen scheint eine Option zur Förderung einer nachhaltigen und ausgewogenen Raumentwicklung darzustellen. Diese Verbindung bzw. stärkere

Vernetzung zwischen strukturell unterschiedlichen Teilräumen wird mit der Idee von regionalen Verantwortungsgemeinschaften aufgegriffen. Damit tritt jedoch eine Vielzahl von Fragestellungen auf, wie diese Idee in ein praktikables raumplanerisches Instrument überführt werden kann. Forschungsbedarf besteht beispielsweise hinsichtlich folgender Aspekte:

- Welche Entwicklungsprozesse kennzeichnen die Großregionen? Welche (neuen) Anforderungen an die regionale Zusammenarbeit stellen sich in Großregionen?
- Auf welche Erfahrungen mit regionaler Zusammenarbeit in Großregionen im In- und Ausland kann aufgebaut werden?
- Zu welchen Aufgaben bzw. Themenbereichen können Kooperationen in den Großregionen angestoßen werden? Welche Kooperationsformen und Organisationsmodelle bilden sich in großräumigen Kooperationsmodellen heraus?

Forschungsfeld: Interkommunale Kooperation und demographischer Wandel

Unter dem Vorzeichen der demographischen Schrumpfung verändern sich nicht nur die Raumstrukturen, sondern auch die Anforderungen an die Raumplanung. Dies hat auch Auswirkungen auf Kooperationsprozesse und Formen der Governance. In welcher Form und Intensität diese Veränderungen erfolgen, ist bisher jedoch noch nicht erforscht. Aus diesem Grund scheinen im Forschungsfeld Governance und regionale Kooperation folgende Fragen mit Bezug zum demographischen Wandel interessant:

- Inwiefern verändert sich interkommunale Kooperation unter dem Einfluss des demographischen Wandels?
- Lassen sich durch Kooperationen Herausforderungen der Schrumpfung (Rückbau, Schließung von Einrichtungen) bewältigen oder werden Verteilungskonflikte in Kooperationen ausgeklammert? Wie lassen sich Verteilungsfragen angesichts knapper werdender Ressourcen lösen? Wie lässt sich durch kooperatives Vorgehen die Lebensqualität sichern?
- Welche Beispiele der Zusammenarbeit unter Schrumpfungsbedingungen gibt es? Bilden sich neue Aufgabenfelder, Organisationsformen und Akteurskonstellationen der Zusammenarbeit heraus?
- Verändern sich die Anforderungen an staatliche Steuerung bzw. die Rolle der regulativen Planung unter dem Aspekt der Schrumpfung?

Forschungsfeld: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurde Anfang der 1990er Jahre in der wissenschaftlichen Forschung intensiv diskutiert. In der Zwischenzeit hat sich die wissenschaftliche Debatte „beruhigt“. In den westdeutschen Grenzregionen hat sich die Zusammenarbeit konsolidiert, die von einer Diskussion über eine stärkere Institutionalisierung begleitet wird. Auch in den Grenzregionen an der ehemaligen EU-Außengrenze (zu Polen und Tschechien) ist mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zur EU ein weiterer Schritt zur Annäherung und Vereinfachung der Zusammenarbeit festzustellen. Nichtsdestotrotz hat der Transformationsprozess noch nicht den gleichen Stand der Zusammenarbeit in westeuropäischen Grenzregionen erreicht.

Offene Fragestellungen hinsichtlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind eng mit den Fragestellungen zur Regional Governance verknüpft (s. o.) und können dieses Themenfeld durch ihre Spezifik bereichern. Dies sind im Einzelnen:

- Welche Besonderheiten (Organisations- und Arbeitsstrukturen) weist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gegenüber anderen Formen der interkommunalen bzw. regionalen Kooperation auf?
- Welchen Einfluss haben die unterschiedlichen Planungskulturen (beiderseits der Grenze) auf die Ausprägung der Kooperationsstrukturen? Inwieweit entwickeln sich spezifische Abstimmungsformen?
- Welchen Einfluss haben institutionelle Rahmenbedingungen auf die Ausgestaltung der Kooperationsformen?

Neben dem dargestellten Forschungsbedarf erscheint ein Vergleich unterschiedlicher Governance-Styles in den verschiedenen Staaten der EU interessant. Gerade mit Blick auf den stattfindenden Transformationsprozess in den mittel- und osteuropäischen Staaten stellt sich die Frage, ob die Rahmenbedingungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten zu anderen Governance-Styles, anderen Aufgabenfeldern, Akteurskonstellationen und Organisationsformen führen als beispielsweise in den westeuropäischen Staaten.

Zugleich besteht auch in der grenzüberschreitenden Kooperation ein Bedarf an der Erfolgskontrolle und Evaluation der etablierten Zusammenarbeitsformen (s. o.) Welche Aufgabenbereiche können mit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bearbeitet werden und welche Strategien und Ergebnissen sind zu erwarten?

Ebenso sollte insbesondere in den Grenzräumen der Blick auf die Abstimmung der Fachplanungen gerichtet werden. Relevant ist dabei vor allem die Frage, inwieweit die Aktivitäten einzelner Fachplanungen (verschiedener politischer Ebenen) auf die raumplanerischen Ziele orientiert sind und sich mit Strategien der Regionalentwicklung vereinbaren lassen.

Auch hinsichtlich der bundesländerübergreifenden Zusammenarbeit besteht weiterhin Forschungsbedarf. Neben der Analyse, aufgrund welcher Einflussfaktoren sich unterschiedliche Kooperations- und Steuerungsstrukturen in den Regionen (z. B. Metropolregion Berlin, Metropolregion Hamburg) herausgebildet haben, steht vor allem die Frage nach der Leistungsfähigkeit und Effizienz der unterschiedlichen Abstimmungsstrukturen unbeantwortet im Raum. Ähnlich den staatsgrenzenüberschreitenden Kooperationen ist eine Analyse und Evaluierung der Leistungsfähigkeit der Multilevel-Governance-Strukturen ein interessantes Forschungsfeld, das weiterer Untersuchung bedarf.

Die aufgeführten Forschungsfelder und -fragestellungen werden als Angebot für die künftige Forschung der ARL betrachtet. Je nach Themenstellung bieten sich unterschiedliche Formen der Beschäftigung mit dem Thema an, wie beispielsweise Konferenzen und Workshops, aber auch Arbeitsgremien im Rahmen von Landesarbeitsgemeinschaften o. Ä. sowie die gemeinsame Erarbeitung von Empfehlungen.

Literatur

Adam, B.; Blach, A. (1996): Räumliche Arbeitsteilung in Großstadtregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4-5, S. 187-208.

Adam, B.; Göddecke-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7, S. 417-430.

Adam, B.; Wiechmann, T. (1999): Neue Formen regionaler Kooperation für die nachhaltige Entwicklung – diskutiert am Beispiel des Bundeswettbewerbs „Regionen der Zukunft". IÖR-Texte, Bd. 121, Dresden.

Ahlke, B.; Göddecke-Stellmann, J.; Illes, I.; Schön, K.P. (1999): Regionen und die regionale Zusammenarbeit in Europa. In: BBR (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10. Bonn, S. 687-711.

Ante, U. (2005): Beobachtungen zur Stadt-Umland-Problematik: Eine Einführung. In: Ante, U. (Hrsg.): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318. Hannover, S. 1-15.

Aring, J. (1998): Die Stadtregionen expandieren – Vier Thesen zur aktuellen Entwicklung. In: BMBau; empirica (Hrsg.): Die Zukunft der Stadtregionen. Dokumentation eines Kongresses in Hannover am 22. und 23. Oktober 1997. Bonn.

Aring, J. (1999): Suburbia – Postsuburbia – Zwischenstadt. Die jüngere Wohnsiedlungsentwicklung und Folgerungen für die Regionale Planung und Steuerung. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 262. Hannover.

Aring, J.; Herfert, G. (2001): Neue Muster der Wohnsuburbanisierung. In: Brake, K.; Dangschat, J.S.; Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland: Aktuelle Tendenzen. Opladen, S. 43-57.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1975): Beiträge zum Problem der Suburbanisierung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Nr. 102. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1978): Beiträge zum Problem der Suburbanisierung (2. Teil). Ziele und Instrumente der Planung im suburbanen Raum. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Nr. 125. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1995): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Anforderungen – Analysen – Empfehlungen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 200. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1995): Neue Perspektiven der Raumplanung in Mittelosteuropa. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 216. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1996a): Agglomerationsräume in Deutschland. Ansichten, Einsichten, Aussichten. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 199. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1996b): Neuere Arbeiten des Europarates auf dem Gebiet der Raumordnung. In: Europabezogene Raumforschung – Stand und Perspektiven. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 224. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1996c): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Landes- und Regionalplanung. Russisch-Deutsches Seminar in St. Petersburg. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 226. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1996d): Planerische Zusammenarbeit und Raumentwicklung in tschechischen, slowakischen und deutschen Grenzregionen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 231. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1996e): Planerische und raumordnungsrechtliche Betrachtung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus polnischer und deutscher Sicht. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 232. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1997a): Regionale Entwicklungskonzepte und Städtenetze – Von der Regionalplanung zur Regionalentwicklung. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 235. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1997b): Stand, Probleme und Entwicklungen der Regionalplanung und der regionalen Kooperation. Regionalplanertagung anlässlich 70 Jahre Regionalplanung in Ostthüringen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 240. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): Interkommunale Zusammenarbeit. Planerisches Handeln über Grenzen hinweg. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 259. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2000a): Partnerschaft Stadt – Land. 5. Sächsische Regionalplanertagung. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 267. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2000b): Verkehr in Stadt und Region. Leitbilder, Konzepte und Instrumente. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 211. Hannover.

ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2001): Stadt-Umland-Probleme und Entwicklung des großflächigen Einzelhandels in den Ländern Mittel- und Südosteuropas. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 282. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2003): Regionale Strukturpolitik nach 2006. Positionspapier Nr. 53. http://www.arl-net.de/news/PosPaper_53.pdf; Zugriff am 15.02.06.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2004): Was leistet die EU-Strukturförderung für die Regionalentwicklung? Positionspapier Nr. 59. http://www.arl-net.de/news/PosPaper_59.pdf; Zugriff am 15.02.06.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.) (1999b): Die Region ist die Stadt. Gemeinsame Jahrestagung 1998. Hannover.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.) (2004): Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert. Empfehlungen für ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung. Positionspapier aus der ARL und DASL Nr. 57. Berlin, Hannover.

Arnal, B. (1996): Regionalplanung in Oberfranken – Erfahrungen und neue Akzente. In: ARL (Hrsg.): Stand, Probleme und Entwicklungen der Regionalplanung und der regionalen Kooperation. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 240. Hannover, S.110-115.

Artmann, L. (2003): Ergebnisse von Raumordnung und Landesplanung in der Stadt-Umland-Region Leipzig. In: ARL (Hrsg.): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 1. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 303. Hannover, S. 47-52.

Baitsch, C., Müller, B. (Hrsg.) (2001): Moderation in regionalen Netzwerken. In: Zusammenarbeit mit Center for Corporate Citizenship e.V., Eichstätt. München und Mering.

Baldauf, K. (1996): Untersuchung zur regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im deutsch-polnischen Grenzraum. In: ARL (Hrsg.): Planerische und raumordnerische Betrachtungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus polnischer und deutscher Sicht. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 232. Hannover, S. 103-114.

Bathelt, H. (2001): Warum Paul Krugmans Geographical Economics keine neue Wirtschaftsgeographie ist! Eine Replik zum Beitrag „New Economic Geography“ von Armin Osmanovic. In: Die Erde, Heft 132, S. 107-118.

Baumheier, R. (1994): Städtenetze – Raumordnungspolitische Ziele und Anforderungen an den weiteren Ausbau städtischer und regionaler Vernetzung. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6, S. 383-391.

Baumheier, R.; Danielzyk, R. (Hrsg.) (2002): Stadt – Staat – Region: Regionale Zusammenarbeit im Bereich der Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 289. Hannover.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (1998): Regionalkonferenzen als neues Instrument der Raumordnung. In: BBR, Werkstatt: Praxis Bd. 5/1998, Bonn.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (1999): Modellvorhaben „Städtenetze“ – neue Konzeptionen der interkommunalen Kooperation, Endbericht der Begleitforschung. In: BBR, Werkstatt: Praxis 5/1999, Bonn.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2000): Raumordnungsbericht 2000. Berichte, Bd. 7. Bonn.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005a): Raumordnungsbericht 2005. Berichte, Bd. 21. Bonn.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, (Hrsg.) (2005b): Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. In: BBR, Werkstatt: Praxis, Heft 38. Bonn.

Beck, R.; Maier, J.; Obermaier, F. (1999): Regionalmanagement im ländlichen Raum der Bundesrepublik Deutschland. Formen der Implementation und Perspektiven der weiteren Entwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, S. 587-596.

Becker-Marx (1999): Die Region. Versuch und Versuchung. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2-3, S. 176-181.

Beckmann, K. (1999): Thesen zu Anstößen und zu Erfolgsfaktoren sowie Erschwernissen interkommunaler Kooperation. In: Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels. Wissenschaftliche Plenarsitzung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 210. Hannover, S. 116-125.

Beermann, P.; Köhler, S.; Leuniger, S. (2002): Regionale Kooperationen und Regionalmanagement – Modeerscheinung oder adäquate Antwort auf die Zukunftsherausforderungen des 21. Jahrhunderts? In: Standort, Heft 2, S. 56-62.

Behrens, H.; Dehne, P.; Kaether, J.; Schmidt, E. (2000): Regionalmanagement – der Weg zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung? In: Behrens, H.; Dehne, P.; Kaether, J. (Hrsg.) (2000): Regionalmanagement – der Weg zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Schriftenreihe der Fachhochschule Neubrandenburg, Reihe A, Bd. 15, S. VII-XIV.

Beier, M. (2004): Kooperative Entwicklungsansätze im Umgang mit Abwanderung und Schrumpfung. In: Wiechmann, T.; Fuchs, O. (Hrsg.): Planung und Migration – Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 307. Hannover, S. 116-125.

Benz, A. (1992): Mehrebenenverflechtung: Verhandlungsprozesse in gebundenen Entscheidungsarenen. In: Benz, A.; Scharpf, F.; Zintl, R. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtungen. Frankfurt/M., New York, S. 147-196.

Benz, A. (1998a): Regionalisierung als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Kommunen. In: Benz, A.; Holtmann, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer. Opladen, S. 101-122.

Benz, A. (1998b): Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union. In: Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen, S. 317-351.

Benz, A. (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40. Jahrgang, Heft 2, S. 55-71.

Benz, A. (2003): Regionale Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9, S. 505-512.

Benz, A. (2005): Governance. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 404-408.

Benz, A., Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D. (Hrsg.) (1999): Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.

Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Gütersloh, S. 11-24.

Beyer, B. (2000): Regionalentwicklung – Regionalmarketing – Regionale Entwicklungskonzepte. In: Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1999. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 210. Hannover, S. 81-94.

BfAG – Büro für Angewandte Geographie; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2005): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Diskussionspapier vom 01.09.2005. Bonn, Berlin.

Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. (1996): Informieren, Beteiligen, Kooperieren – Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund.

Blatter, J. (2000): Entgrenzung der Staatenwelt – politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika. Baden-Baden.

Blatter, J. (2005): Metropolitan Governance in Deutschland – Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. In: Swiss Political Science Review, H. 11, S. 121-157.

Blotevogel, H. H. (1999): Zur Neubewertung der Region für Regionalentwicklung und Regionalpolitik. In: ARL (Hrsg.): Europäische Einflüsse auf die Raum- und Regionalentwicklung am Beispiel des Naturschutzes, der Agenda 2000 und regionale Milieus. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 257. Hannover, S. 44-60.

Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002a): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 217. Hannover.

Blotevogel, H. H. (2002b): Einige Thesen zur Begründung einer metropolenorientierten Politik von Bund, Ländern und Städten. www.zukunftsregionen.de

Blotevogel, H. H. (2002c): Vernetzung von Metropolregionen. In: Kujath, H.J.; Schlippenbach, U. von (Hrsg.): Europäische Verflechtungen deutscher Metropolregionen als Herausforderung für Politik und Wirtschaft. Tagungsbericht, IRS, S. 35-37, Erkner.

Blotevogel, H. H. (2005): Metropolregionen. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 642-647.

BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Bonn.

BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau; empirica (Hrsg.) (1998): Die Zukunft der Stadtregionen. Dokumentation eines Kongresses in Hannover am 22. und 23. Oktober 1997. Bonn.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin. http://www.bmvbs.de/Anlage-/original_965565/Leitbilder-und-Handlungsstrategien-fuer-die-Raumentwicklung-in-Deutschland-2006.pdf; Zugriff am 30.08.2006.

Bölling, L.; Sieverts, T. (Hrsg.) (2004): Mitten am Rand. Auf dem Weg von der Vorstadt über die Zwischenstadt zur regionalen Stadtlandschaft. Wuppertal.

Born, K. M.; Richter, T.; Krätke, S. (Hrsg.) (2006): Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 321. Hannover.

Boustedt, O. (1953): Die Stadt und ihr Umland. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1/1953, S. 20-29.

Boustedt, O. (1970): Stadtregionen. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover, S. 3207-3237.

Brake, K.; Dangschat, J. S.; Herfert, G. (Hrsg.) (2001): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen.

Brake, K.; Einacker, I.; Mäding, H. (2005): Kräfte, Prozesse, Akteure – Zur Empirie der Zwischenstadt. Band 3 der Schriftenreihe Zwischenstadt. Wuppertal.

Breckner, I. (1998): Auswirkungen der Umlandwanderung auf den Hamburger Wohnungsmarkt. Dokumentation des Workshops vom 6./7. Juli 1998 und Abschlussbericht. Technische Universität Hamburg-Harburg. Hamburg.

Breuer, C. (2001): Europäische Integration und grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Konsens oder Konflikt? Das Beispiel EUREGIO. Bochum. http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=965161366 &dok_var= d1&dok_ext=pdf&filename=96516366.pdf; Zugriff am 24.08.06.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2003): Aktionsraum Region – Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9, Bonn.

Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Bundesregierung (2004): Jahresbericht zum Stand der deutschen Einheit. www.bundesregierung.de/Anlage718799/Jahresbericht+2004+als+pdf-Datei.pdf; Zugriff am 17.06.2005.

Bundesregierung (2005): Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht 2005 des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung. http://www.bbr.bund.de/raumordnung/download-/02_Stellungnahme_Bundesreg.pdf; Zugriff 17.06.2005.

Castells, M. (2001): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Das Informationszeitalter, Teil 1. Opladen.

Danielzyk, R. (1999): Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, S. 577-586.

Danielzyk, R.; Müller, B.; Schmidt, O. (1997): Die Stadtregion als Handlungsebene – Neuere Ansätze zur interkommunalen Zusammenarbeit in Verdichtungsräumen und ihre Chancen in Sachsen. In: Dresdener Geographische Beiträge, H. 1, S. 91-108.

Danielzyk, R.; Fürst, D.; Knieling, J. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Regio Spezial, Bd. 1. Dortmund.

Danielzyk, R.; Lilienbecker-Hecht, U.; Priebs, A. (1998): Regionale Entwicklungskonzepte – Beitrag zur kooperativen Regionalentwicklung in Ostdeutschland? In: Material zur Angewandten Geographie, Bd. 36, Bonn.

Danielzyk, R.; Priebs, A. (1996): Städtenetze – Raumordnerisches Handlungsinstrument mit Zukunft? In: Material zur Angewandten Geographie Bd. 32. Bonn.

Dehne, P. (2002): Regionale Entwicklungskonzepte – Begriffsbestimmung und Funktionen. In: ARL (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte – Strategien und Steuerungswirkungen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 287. Hannover, S. 24-33.

Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution – eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.

Diller, C.; Knieling, J. (2003): Metropolregion Hamburg – stadtregionale Kooperation über Ländergrenzen. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3, S. 198-210.

Dirnberger, F. (2005): Interkommunale Kooperation aus Sicht des Bayerischen Gemeindetags. In: Ante, U. (Hrsg.): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318. Hannover, S. 66-75.

Einig, K. (2003): Aktionsraum Region – Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9.

Einig, K.; Fürst, D.; Knieling, J. (2003): Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9, S. I-VI.

Einig, K.; Grabher, G.; Ibert, O., Strubelt, W. (2005): Urban Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10. Hannover, S. I-IX.

Einig, K.; Gössel, J.; Siedentop, S. (1999): Sächsische Stadtregionen im Transformationsprozess. In: Deutscher Werkbund Sachsen (Hrsg.): Werkbericht 3. Leipzig, S. 32-35.

Eser, T. (2005): Europäische Regionalpolitik. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 259-266.

Europäische Kommission (Hrsg.) (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.

Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23. und 24. März 2000, Lissabon. http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_de.htm; Zugriff am 15.08.2005.

Faludi, A. (2005): Europäische Raumentwicklungspolitik. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 251-259.

Fichter, H. (2002): Regionale Handlungsfähigkeit im europäischen Wettbewerb – spezifische Ausprägungen regionaler Governance-Formen am Beispiel dreier deutscher Metropolregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, S. 313-324.

Fischer, F. (1996): Der Wirtschaftsraum Chemnitz-Zwickau-Erzgebirge im Spannungsfeld von staatlichen, natürlichen und Planungsgrenzen – Prioritäten der überregionalen Zusammenarbeit und Bedingungen in der Planungsregion Chemnitz-Erzgebirge. In: ARL (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Landes- und Regionalplanung. Russisch-Deutsches Seminar in St. Petersburg. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 226. Hannover, S. 101-114.

Forschungsverbund „Stadt und Region in Sachsen“ (2003): Stadtregionen als Kooperationsräume – Zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts am Beispiel von Dresden, Leipzig und Chemnitz. Berlin.

Frey, R. (1996): Interregionale Kooperation. In: ARL (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Landes- und Regionalplanung. Russisch-deutsches Seminar in St. Petersburg. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 226. Hannover.

Frey, R. (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, S. 451.

Frey, R.; Zimmermann, H. (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: DISP, Heft 161, S. 5-18.

Fürst, D. (1996): Region in der Regionalpolitik – eine wirtschaftspolitische Sicht. In: Brunn, G. (Hrsg.): Region und Regionsbildung in Europa. Baden-Baden, S. 76.

Fürst, D. (1997): Vorschläge zur Entwicklung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben. In: Beiträge zur regionalen Entwicklung, Bd. 59. Hannover, S. 59-64.

Fürst, D. (1998): Projekt- und Regionalmanagement. In: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, S. 237-253.

Fürst, D. (1999): Regionalisierung – Aufwertung der regionalen Handlungsebene? In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 351-363.

Fürst, D. (2000): Regionalmanagement als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung. In: Behrens, H.; Dehne, P.; Kaether, J. (Hrsg.) (2000): Regionalmanagement – der Weg zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Schriftenreihe der Fachhochschule Neubrandenburg, Reihe A, Bd. 15, S. 1-12.

Fürst, D. (2002): Region und Netzwerke. In: DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung. Heft 1, S. 22-23.

Fürst, D.; Knieling, J. (2005): Regionale Kooperation. In: ARL (Hrsg.) Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 531-533.

Fürst, D.; Rudolph, A. (2003): The Hanover Metropolitan Region. In: Salet, W.; Thornley, A.; Kreukels, A. (Hrsg.): Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case-studies of European City-regions. London, New York, S. 145-162.

Fürst, D.; Schubert, H. (1998): Regionale Akteursnetzwerke – zur Rolle von Netzwerken in regionalen Umstrukturierungsprozessen. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/6, S. 352-361.

Gans, P. (2005): Stadt und Umland: Entwicklungen, Probleme und Gestaltungsmöglichkeiten. In: Geographische Rundschau, Heft 3, S. 10-18.

Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.) (2006): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 226. Hannover.

Gengler, C. (1999): Das Großherzogtum Luxemburg: die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Grenzraum zu Deutschland. In: ARL (Hrsg.): Grenz-Lagen. Der deutsch-französisch-luxemburgische Grenzraum zwischen Eifel und Rhein. Räumliche Entwicklungen und Perspektiven der grenzüberschreitenden Kooperation. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 249. Hannover, S.12-17.

Genosko, J. (1998): Regionen als ökonomische Akteure. In: Raum, Heft 31, S. 26-29.

Giddens, A. (1997): Die Konstitution der Gesellschaft. Frankfurt/New York.

Giffinger, R.; Kramer, H.; Loibl, W. (2001): Suburbanisierung in Österreich – ein steuerbarer Trend der Siedlungsentwicklung? In: ARL (Hrsg.): Stadt-Umland-Probleme und Entwicklung des großflächigen Einzelhandels in den Ländern Mittel- und Südosteuropas. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 282. Hannover, S. 25-49.

Göddecke-Stellmann, J.; Porsche, L.; Schmidt-Seiwert, V. (2005): Den Blick schärfen. Eine kritische Bestandsaufnahme des Konzepts funktionaler Stadtregionen im ESPON-Programm. In: BBR (Hrsg.): Metropolregionen. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/2005. Bonn, S. 457-464.

Gorsler, D. (2002): Informelle räumliche Planung. Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 286. Hannover.

Graute, U. (2002): Kooperation in der Europäischen Raumentwicklungspolitik. Mehrebenenkooperation in komplexen Politikprozessen analysiert am Beispiel der Formulierung und Implementierung einer Politik zur integrierten Entwicklung des europäischen Raums. In: IÖR-Schriften, Bd. 37. Dresden.

Grimm, F.D. (1996): Strukturen und Perspektiven der mittel- und osteuropäischen Städte und Städtesysteme – vergleichende Übersicht. In: ARL (Hrsg.): Planerische und raumordnungsrechtliche Betrachtung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus polnischer und deutscher Sicht. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 232. Hannover, S. 194-211.

Gugisch, I.; Maier, J.; Obermaier, F. (1998): Regionales Management zur Gestaltung und Koordination kommunaler und regionaler Entwicklungsprozesse. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/3, S. 136-142.

Gusy, A. (2005): Vom Flächenland zur Metropolregion. www.kommunale-info.de/index.html?-/infothek/2320.asp; Zugriff am 09.06.2005.

Gutsche, J. M. (2005): Begünstigt das kommunale Finanzsystem eine verkehrsaufwändige Siedlungsentwicklung der Stadtregionen? In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2, S. 142-153.

Hahne, U. (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4, S. 257-265.

Healey, P. (1997): Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. London.

Healey, P. (2000): New Partnerships in Planning and Implementation: Future-oriented Development in European Metropolitan Regions. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, S. 745-750.

Hegewald, M.; Müller, B. (1999): Interkommunale Zusammenarbeit in Städteverbünden – Erfahrungen aus Sachsen. In: ARL (Hrsg.): Interkommunale Zusammenarbeit. Planerisches Handeln über Grenzen hinweg. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 259. Hannover, S. 74-95.

Hein, E. (1998): Planungsformen und Planungsinhalte. In: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, S. 186-204.

Heinz, W. (1998): Public Private Partnership. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, Bd. 2, S. 210-236.

Heinz, W. (Hrsg.) (2000): Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 93, S. 7-18, Stuttgart.

Heinze, W.G. (2000): Personenverkehr im künftigen Stadt-Land-Verbund. In: ARL (Hrsg.): Verkehr in Stadt und Region. Leitbilder, Konzepte und Instrumente. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 211. Hannover, S. 55-74.

Herfert, G. 2002: Disurbanisierung und Reurbanisierung. Polarisierte Raumentwicklung in der ostdeutschen Schrumpfungslandschaft. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5-6, S. 334-344.

Herfert, G.; Röhl, D. (2001): Leipzig – Region zwischen Boom und Leerstand. In: Brake, K.; Dangschat, J.S.; Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen, S. 151-162.

Herrschel, T.; Newman, P. (2002): Governance of Europe's City Regions – Planning, Policy and Politics. London, New York.

Hollbach-Grömig, B.; Floeting, H.; Kodolitsch, P. von; Sander, R.; Siener, M. (2005): Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. In: difu-Materialien 3/2005. Berlin.

Hutter, G. (2003): Wissensbasierte Kooperation von Kommunen und Wohnungsunternehmen für eine nachhaltige Bestandsentwicklung. In: Hutter, G.; Iwanow, I.; Müller, B. (Hrsg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. IÖR-Schriften 41. Dresden, S. 187-198.

Irmen, E. (1995): Stadt-Umland. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 916-917.

Jurczek, P.; Völker, S. (1999): Städtenetze – einen neue Form der interkommunalen Zusammenarbeit. Das Sächsisch-Bayrische Städtenetz als Beispiel. In: ARL (Hrsg.): Interkommunale Zusammenarbeit. Planerisches Handeln über Grenzen hinweg. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 259. Hannover, S. 74-95.

Karl, F. (1997): Standortsicherung und -entwicklung durch Städtekooperationen und Verbesserung der ökonomischen und ökologischen Standortqualität. Beispiele aus den Regionen Oberpfalz-Nord und Regensburg. In: ARL (Hrsg.): Sicherung des Wirtschaftsstandortes Bayern durch Landesentwicklung. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 237. Hannover, S. 161-168.

Kegel, U.; Menzel, A. (1998): Steuerung des Bodenabbaus auf gemeindlicher Ebene – Handlungsspielräume und Anforderungen. In: ARL (Hrsg.): Instrumentarium von Raumordnung und Landesplanung zur Rohstoffsicherung in den Ländern Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 247. Hannover, S. 71-78.

Kegel, U.; Knieling, J.; Sinning, H. (2005): Leitbildprozess STADT+UM+LAND 2030: Kooperationsstrategien der Region Braunschweig zur Gestaltung des demographischen Wandels. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Perspektiven der Regionalisierung. Zukunft von Stadt und Region, Bd. 2. Wiesbaden, S. 119-150.

Kind, G. (1999): Stand der interkommunalen Zusammenarbeit in den neuen Bundesländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Einführung. In: ARL (Hrsg.): Interkommunale Zusammenarbeit. Planerisches Handeln über Grenzen hinweg. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 259. Hannover, S. 1-11.

Kling, R.; Spencer, O.; Poster, M. (1991): The emergence of Postsuburbia: An Introduction. In: Kling, R.; Spencer, O.; Poster, M. (Hrsg.): Postsuburban California: The Transformation of Postwar Orange County since World War II. Berkeley, Los Angeles, Oxford.

Knemeyer, F.-L. (2005): Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich – rechtliche Würdigung und praktische Anwendung einschlägiger rechtlicher Instrumente. In: Ante, U. (Hrsg.): Landesplanung im Stadt Umland-Bereich. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318. Hannover, S. 26-39.

Knieling, J. (1997): Städtenetze und Konzeptionen der Raumordnung – Wirkungszusammenhänge und Maßnahmen zur Optimierung der instrumentellen Ergänzungsfunktion. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3, S. 165-175 .

Knieling, J. (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement – Ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik. Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 77, Frankfurt/M.

Knieling, J. (2006): Metropolregion Hamburg: Auf dem Weg zu einer Metropolitan Governance? In: vhw Forum Wohneigentum, Heft 1, S. 101-106.

Knieling, J.; Danielzyk, R.; Fürst, D. (2001): Warum „kooperative Regionalplanung" leicht zu fordern, aber schwer zu praktizieren ist. Ergebnisse eines Forschungsprojekts. In: DISP, Heft 145, S. 41-50.

Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Regio Spezial, Bd. 1. Dortmund.

Knieling, J.; Weick, T. (2005): Regionale Entwicklungskonzepte. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 928-933.

Koch, R. (2000): Der Regionale Flächennutzungsplan: Potenziale, Probleme und Lösungsansätze. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5, S. 389-398.

Kooiman, J. (1994): Social-Political Governance: Introduction. In: Kooiman, J. (Hrsg.): Modern Governance. New Government-Society Interactions. London, Thousand Oaks, New Delhi, S. 1-8.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (1991): Europa 2000. Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft. Brüssel.

Kostylevka, N. (1996): Zur Aktualität des Kooperationsproblems von Grenzgebieten für Städte und Regionen der GUS-Staaten. In: ARL (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Landes- und Regionalplanung. Russisch-Deutsches Seminar in St. Petersburg. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 226. Hannover, S. 10.

Kreyer, J.: Das Nordthüringer Städtenetz SEHN und die weltweiten Projekte zur EXPO 2000. Ein Ansatz zum Regionalmarketing. In: ARL (Hrsg.): Regionalentwicklung in Thüringen vor dem Hintergrund des Zusammenwachsens des Europas der Regionen. Planung, Praxis, Perspektiven. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 246. Hannover, S. 86-90.

Krugman, P. (1991): Geography and Trade. Leuven.

Krugman, P. (1998): What's new about the new economic geography? In: Oxford Review of Economic Policy, Heft 14, S. 7-17.

Kübler, D. (2003): „Metropolitan Governance" oder die unendliche Geschichte der Institutionenbildung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9 2003, S. 535-541.

Läpple, D. (1991): Essay über den Raum. Für ein gesellschaftswissenschaftliches Raumkonzept. In: Häußermann, H.; Ipsen, D.; Krämer-Badoni, T.; Läpple, D.; Rodenstein, M.; Siebel, W. (Hrsg.): Stadt und Raum: Soziologische Analysen, Band 1. Pfaffenweiler, S. 1-47.

Lintner, P. (2005): Interkommunale Kooperation – neue Wege zur Standortsicherung und Standortgestaltung in Verdichtungsräumen. In: Ante, U. (Hrsg.): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318. Hannover, S. 40-56.

Löb, S. (2005): Regionalmanagement. In: ARL (Hrsg.) Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 942-949.

Löwis, S. von; Matern, A. (1999): Einzelhandel in der Region Halle-Leipzig – theoretische, empirische und planerische Betrachtungen. Dresden, unveröffentlichtes Studienprojekt.

Lotze, J; Elsner, H. (1997): Weißelsterverband – geschichtliches Vorbild und zukünftige Chance für länderübergreifende Zusammenarbeit. In: ARL (Hrsg.): Stand, Probleme und Entwicklungen der Regionalplanung und der regionalen Kooperation. Regionalplanertagung anlässlich 70 Jahre Regionalplanung in Ostthüringen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 240. Hannover, S. 89-95

Mäding, H. (2001): Suburbanisierung und kommunale Finanzen. In: Brake, K.; Dangschat, J. S.; Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen, S. 109-120.

Maier, J. (1995): Stadt und Region. Neue Aufgaben und Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit. In: ARL (Hrsg.): Neue Perspektiven der Raumplanung in Mittelosteuropa. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 216. Hannover, S. 15-22.

Maier, J. (2000): Regionalmarketing – Chancen und Möglichkeiten der Implementierung als Instrument der Landesplanung. In: ARL (Hrsg.): Kooperation als Prozess des räumlichen Strukturwandels. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 210. Hannover, S. 75-80.

Maier, J. (2005): Regionalmarketing In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 950-957.

Maier, G.; Tödtling, F. (1995): Regional- und Stadtökonomik: Standorttheorie und Raumstruktur. Wien, New York.

Maier, J.; Weber, W. (1995): Projektmarketing. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 715-723.

Malchus, V. von (1995): Grenzüberschreitende Raumordnung. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 437-443.

Malchus, V. von (1996a): Staatsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit an der östlichen Grenze der Europäischen Union auf dem Hintergrund der Europäischen Integration. In: ARL (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Landes- und Regionalplanung. Russisch-Deutsches Seminar in St. Petersburg. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 226. Hannover, S. 78-88.

Malchus, V. von (1996b): Untersuchungen zur regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im deutsch-polnischen Grenzraum. Regional-kommunale Zusammenarbeit in den vier grenzüberschreitenden Regionen an der deutsch-polnischen Grenze an Oder und Neiße. In: ARL (Hrsg.): Planerische und raumordnungsrechtliche Betrachtung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus polnischer und deutscher Sicht. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 232. Hannover, S. 57-77.

Malchus, V. von (1996c): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als wichtige Voraussetzung für die europäische Integration aus europäischer und polnischer Sicht – eine Einführung. In: ARL (Hrsg.): Planerische und raumordnungsrechtliche Betrachtung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus polnischer und deutscher Sicht. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 232. Hannover, S. 1-19.

Malchus, V. von (1997): Raumordnung zwischen europäischen Herausforderungen und regionalen Antworten. In: ARL (Hrsg.): Stand, Probleme und Entwicklungen der Regionalplanung und der regionalen Kooperation. Regionalplanertagung anläßlich 70 Jahre Regionalplanung in Ostthüringen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 240. Hannover, S. 8-17.

Matthiesen, U. (1998): An den Rändern der deutschen Hauptstadt. Regionalkulturelle Suburbanisierungsprozesse im Märkischen Sand. In: Berliner Journal für Soziologie, H. 1, S. 245-268.

Mayntz, R. (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Working Paper, Nr. 04/1, o. O.

Mudrich, G. (1996): Neuere Arbeiten des Europarates auf dem Gebiet der Raumordnung. In: ARL (Hrsg.): Europabezogene Raumforschung – Stand und Perspektiven. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 224. Hannover, S. 4-18.

Müller, B. (1997): Städteverbünde und Regionale Entwicklungskonzepte in Sachsen – Impulse für eine handlungs- und umsetzungsorientierte Weiterentwicklung der Regionalplanung? In: ARL (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 235. Hannover, S. 34-50.

Müller, B. (1999): Regionalpläne. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 229-249.

Müller, B.; Beyer, B. (1999): Regionalentwicklung im kommunalen Verbund – Städteverbünde in Sachsen. In: Region und Stadt, Bd. 3. Dresden.

Müller, B.; Rathmann, J.; Wirth, P. (2002a): Sanierung und Entwicklung umweltbelasteter Räume. Modellvorhaben in einer ehemaligen Uranbergbauregion. Frankfurt/Main.

Müller, B.; Siedentop, S. (2004): Wachstum und Schrumpfung in Deutschland – Trends, Perspektiven und Herausforderungen für die räumliche Planung und Entwicklung. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jg., Heft 1, S. 14-32.

Müller, B.; Trute, H.-H. (1996): Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen – das Beispiel der kreisfreien Städte. In: Stadt und Region, Bd. 2, Dresden.

Müller, B.; Wiechmann, T.; Scholl, W.; Bachmann, T.; Habisch, A. (Hrsg.) (2002b): Kommunikation in regionalen Innovationsnetzwerken. München und Mering.

Müller, B.; Wirth, P.; Matern, A.; Otto, A. (2002c): Vorstudie zur Erarbeitung eines Regionalen Entwicklungskonzepts (REK) für die Stadt-Umland-Region Dresden. Unveröffentlichte Studie.

Münzer, E. (1995): Gebietsreform. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 365-370.

Niemann, H.; Usbeck, H. (1996): Aktuelle Entwicklungsprozesse der Agglomerationsräume Leipzig und Dresden. In: ARL (Hrsg.): Agglomerationsräume in Deutschland. Ansichten, Einsichten, Aussichten. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 199. Hannover, S. 280-288.

Okonnek, S. (1999): Entwicklung der Landes- und Regionalplanung in Ostdeutschland. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover.

Pfeiffer, U.; Aring, J. (1993): Stadtentwicklung bei zunehmender Bodenknappheit. Vorschläge für ein besseres Steuerungssystem. Wüstenrot Stiftung Deutscher Eigenheimverein e.V., Stuttgart.

Pohle, H. (2003): Regionalmanagement – eine notwendige Ergänzung regionalplanerischer Aufgaben in Ostdeutschland. In: Schenkhoff, H. J. (Hrsg.): Regionalmanagement in der Praxis. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 298. Hannover, S. 11-31.

Pohn-Weidinger, S. (2003): Formen regionaler Governanceprozesse. InTeReg. Working Paper No. 14/2003.

Postlep, R.-D. (1995): Zur Berücksichtigung raumordnerischer Belange im kommunalen Finanzausgleich. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, S. 597-603.

Priebs, A. (1998): Instrumente der Planung und Umsetzung. In: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. Hannover, S. 205-219.

Priebs, A. (2005): Stadt-Umland-Problematik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1096-1103.

Pütz, M. (2004): Regional Governance – theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. München.

Rohr, G. von (2000): Thesen als Grundlage für den ersten Teil der Arbeitsgruppensitzung (AG 3 "Interkommunale Kooperation"). In: ARL (Hrsg.): Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwan-

dels. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1999. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 210. Hannover, S. 100-101.

Rohr, G. von; Buhren, K. (2002): Zentrale Orte und kommunaler Finanzausgleich – ein Ländervergleich. In: Blotevogel, H.H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 217. Hannover, S. 43-50.

Rommelspacher, T. (2004): Die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" ist nicht mehr zeitgemäß. Kommunalpolitische Infothek, http://www.kommunale-info.de/index.-html? /infothek/2320.asp (Zugriff am 17.03.05).

Salet, W.; Thornley, A.; Kreukels, A. (2003): Metropolitan Governance and Spatial Planning. London.

Saller, R. (2000): Kommunale Kooperation innerhalb westdeutscher Stadtregionen zwischen Anspruch und politischer Realität. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2-3, S. 211-221.

Sassen, S. (1997): Metropolen des Weltmarktes. Die neue Rolle der Global Cities. Frankfurt/Main, New York.

Schäffer, V. (2004): Regionalmanagement – Potenziale, Grenzen und Perspektiven. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2004, S. 407-417.

Schätzl, L. (1993): Wirtschaftsgeographie 1 – Theorie. Paderborn, München, Wien, Zürich.

Scharpf, F.W.; Benz, A. (1991): Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen norddeutschen Ländern. Baden-Baden.

Scherhag, D. (2006): Europäische Grenzraumforschung. In: Arbeitsmaterial der ARL, in Vorbereitung. Hannover.

Schmelz, D. (2001): Landesplanerische Behandlung der Stadt-Umland-Problematik in Bayern. In: ARL (Hrsg.): Stadt-Umland-Probleme und Entwicklung des großflächigen Einzelhandels in den Ländern Mittel- und Südosteuropas. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 282. Hannover, S. 51-54.

Schmitt-Egner, P. (1998): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (GZA) in Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und Strategie transnationaler Praxis. Anmerkungen zur Theorie, Empirie und Praxis des transnationalen Regionalismus. In: Brunn, G.; Schmitt-Egner, P. (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, Theorie – Empirie – Praxis, Bd. 3, Baden-Baden, S. 27-77.

Schmitz, G. (1998): Was kann der Regionale Flächennutzungsplan zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme leisten? In: ARL (Hrsg.): Sächsische Regionalplanung – eine Bilanz nach 5 Jahren. Anforderungen aus dem neuen Raumordnungsrecht und aus der Raumforschung. 4. Sächsische Regionalplanertagung am 7./8. Mai 1998 in Eibenstock. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 245. Hannover, S. 58-67.

Schmitz, G. (2005): Metropolregion Rhein-Neckar – Modellregion für einen kooperativen Föderalismus. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5, S. 360-366.

Schiller, G.; Siedentop, S. (2005): Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. In: DISP 160, S. 83-93.

Schön, K.P. (2006): Territoriale Kohäsion auf europäischer Ebene – Ziele und Wege. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6, 7, S. 383-391.

Schönfelder, G. (2003): Regionalmanagement zur Entwicklung der Kulturlandschaft. Ein Beitrag zur nachhaltigen Regionalentwicklung in ostdeutschen Ländern. In: Schenkhoff, H.J. (Hrsg.): Regionalmanagement in der Praxis. Beispiele aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 298. Hannover, S. 32-45.

Scholich, D. (1996): Informelle Planungsansätze als regionale Entwicklungsstrategien? – ein Überblick. In: ARL (Hrsg.): Stand, Probleme und Entwicklung der Regionalplanung und der regionalen Kooperation. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 240. Hannover, S.116-123.

Scholich, D. (1999): Schlussworte. In: ARL (Hrsg.): Regionalentwicklung in Thüringen vor dem Hintergrund des Zusammenwachsens des Europas der Regionen. Planung, Praxis, Perspektiven. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 246. Hannover, S. 76-80.

Schubert, A. (1997): Kommunale und regionale Entwicklung – zum Rostocker Weg. In: ARL (Hrsg.): Agglomerationsräume in Deutschland. Ansichten, Einsichten, Aussichten. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 199. Hannover, S. 325-347

Schultz, B.; Dosch, F. (2005): Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland. In: DISP, Heft 160, S. 6-15.

Schuppert, G.F. (Hrsg.) (2005): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden.

Scott, J. (2005): Grenzüberschreitende Raumordnung. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 408-414.

Sedlacek, P. (2003): Regionalmanagement – ein Konzept zwischen Region und Organisation. In: Schenkhoff, H. J. (Hrsg.): Regionalmanagement in der Praxis. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 298. Hannover, S. 1-10.

Sedlacek, P. (Hrsg.) (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. In: Stadtforschung aktuell, Band 90, Wiesbaden.

Selle, K. (1999): Neue Planungskultur – Raumplanung auf dem Weg zum kooperativen Handeln. In: Schmals, K. (Hrsg.): Was ist Raumplanung? Dortmund.

Selle, K. (1996): Was ist bloß mit der Planung los? Dortmund.

Siedentop, S. (2003): Siedlungsstrukturelle Entwicklung unter Schrumpfungsbedingungen – Trendkontinua oder Trendbrüche? In: Wiechmann, T.; Fuchs, O. (Hrsg.): Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels (Teil 2). Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 307. Hannover, S. 28-38.

Siedentop, S. (2004): Anforderungen an einen qualifizierten Stadtumbau in schrumpfenden Städten. In: Altrock, U.; Schubert, D. (Hrsg.): Wachsende Stadt. Leitbild – Utopie – Vision? Hamburg, S. 251-263.

Siedentop, S.; Kausch, S. (2003): Der Übergang in die „schrumpfende Gesellschaft". Räumliche Ausprägung von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen in deutschen Agglomerationsräumen – ein Überblick. In: Hutter, G.; Iwanow, I.; Müller, B. (Hrsg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. IÖR-Schriften, Band 41, Dresden, S. 13-30.

Siedentop, S.; Kausch, S.; Einig, K.; Gössel, J. (2003): Siedlungsstrukturelle Veränderungen im Umland der Agglomerationsräume. In: Forschungen, Band 114. Bonn.

Sieverts, T. (1997): Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Braunschweig.

Spannowsky, W. (1999): Der „Regionale Flächennutzungsplan" als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums. In: UPR, H. 11-12, S. 409-417.

Steis, R. (1995): Stadt-Umland-Beziehungen am Beispiel Bratislava. In: ARL (Hrsg.): Neue Perspektiven der Raumplanung in Mittelosteuropa. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 216. Hannover, S. 15-22.

Steinacher, B. (2002): Handlungspotenziale in den Metropolregionen – Thesen und Beispiele aus der Region Stuttgart. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, S. 377-380.

Sternberg, R. (2001): New Economic Geography und neue regionale Wachstumstheorie aus wirtschaftsgeographischer Sicht. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, H. 3-4, S. 159-180.

Stiens, G. (1986): Raumordnungspolitische Strategien und Instrumente im Wandel. In: Geographische Rundschau, Bd. 38, Heft 9, S. 437-440.

Stiens, G. (1998): Prognosen und Szenarien in der räumlichen Planung. In: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover.

Stipar, F.-L. (2005): Interkommunale Kooperation bei der Gewerbeflächenentwicklung als neuer Ansatz im Stadt-Umland-Kontext. In: Ante, U. (Hrsg.): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318. Hannover, S. 57-65.

Sinz, M. (2005): Region. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 919-923.

Technische Universität Berlin; Initiativkreis Metropolregionen in Deutschland (2003): Strategiepapier (Stand 31.03.2003). Berlin.

Thormälen, L. (2004) (Hrsg.): Entwicklung europäischer Grenzräume bei abnehmender Bedeutung nationaler Grenzen. Deutsch-dänische und deutsch-niederländische Grenzräume im europäischen Integrationsprozess. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 308. Hannover.

Tönnies, G. (2005): Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen – Dynamisierung gefordert. In: ARL-Nachrichten, Heft 3, S. 28-29.

Troeger-Weiss, G. (1998): Regionalmanagement – Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung. In: Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Bd. 2. Augsburg.

Ungvári, J. (1997): Stadt und Umland – Beispiel Altenburg. In: ARL (Hrsg.): Stand, Probleme und Entwicklungen der Regionalplanung und der regionalen Kooperation. Regionalplanertagung anlässlich 70 Jahre Regionalplanung in Ostthüringen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 240. Hannover, S. 85-88.

Voelzkow, H. (2000): Regieren im Europa der Regionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9-10, S. 507-516.

Weber, F.-L. (2005): Interkommunale Kooperation zwischen Stadt und Umland aus Sicht der Landesentwicklung. In: Ante, U. (Hrsg.): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318. Hannover, S. 76-86.

Weiß, W. (2003): Demographische Prozesse und Tertiarisierung in nordostdeutschen Abwanderungsgebieten mit geringer Bevölkerungsdichte. In: Braun, G.; Ellger, C. (Hrsg.): Der Dienstleistungssektor in Nordostdeutschland – Entwicklungsproblem oder Zukunftschance. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 304. Hannover, S. 64-83.

Wékel, J.; Wolter, F. (2002): Entwicklungskonzepte für Stadt-Umland-Räume. Die Kooperation „Berlin und Nachbarn". In: Keim, K.-D.; Kühn, M. (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte. Strategien und Steuerungswirkungen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 287. Hannover, S. 44-60.

Wiechmann, T. (1998): Vom Plan zum Diskurs? Bonn.

Wiechmann, T. (2000): „Die Region ist tot – es lebe die Region!" – Anmerkungen zur Diskurskonjunktur und Relativierung des Begriffs. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2-3, S. 173-184.

Wiechmann, T. (2003): Zwischen spektakulärer Inszenierung und pragmatischem Rückbau – Umbau von schrumpfenden Stadtregionen in Europa. In: Hutter, G.; Iwanow, I; Müller, B. (Hrsg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. IÖR-Schriften, Bd. 41, Dresden, S. 103-126.

Wiechmann, T; Beier, M. (2004): Evaluationen in der Regionalentwicklung – Eine vernachlässigte Herausforderung für die Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6, S. 387-396.

Winkel, R. (1996): Regionalentwicklung in den neuen Bundesländern. In: Jenkis, H. (Hrsg.): Raumordnung und Raumordnungspolitik. München, Wien.

Wirth, P. (1995): Strukturwandel im ländlichen Raum bei besonderer Beachtung der Stadt-Umland- Problematik – Erfahrungen und Beispiele aus Sachsen. In: Neue Perspektiven der Raumplanung in Mitteleosteuropa. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 216. Hannover, S. 95-103.

Wissenschaftliche Gesellschaft zum Studium Niedersachsens e.V. (2004): Regionale Wachstumskonzepte in Niedersachsen. In: Archiv für Niedersachsen, Heft 2.

Witt, D.; Rosskopf, K. (2005): Möglichkeiten und Grenzen von Raumbilanzen zur Beschreibung und Bewertung von Stadt-Umland-Beziehungen. In: Ante, U. (Hrsg.): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318. Hannover, S. 16-25.

Wixforth, J.; Pohlan, J. (2005): Schrumpfung, Stagnation und Wachstum: Auswirkungen auf städtische Finanzlagen in Deutschland. In: Gestring, N. (Hrsg.): Schwerpunkt Schrumpfende Städte. Jahrbuch StadtRegion 2004/05. Wiesbaden, S. 19-48.

Wollni, M. (o. J.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Region Bodensee. http://www.geogr.uni-goettingen.de/kus/personen/bs/bs-gza.pdf (Zugriff am 24.08.06).

Zimmermann, H. (2003): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: Thüringer Innenministerium, Abteilung Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.): Thüringer Raumordnungsministerkonferenz, S. 19-43.

Zimmermann, H. (2004): Ageing – Wanderung – Schrumpfung. Ein Problemaufriss nach Siedlungsstrukturtypen. In: Wiechmann, T.; Fuchs, O. (Hrsg.): Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 2. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 307. Hannover, S. 7-15.

Internetseiten

http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/abc/abc_de.htm; Zugriff am 25.08.2006.

http://www.bbr.bund.de/moro; Zugriff am 10.02.2006.

http://www.deutsche-metropolregionen.org; Zugriff am 10.11.2005.

http://www.echt-erzgebirge.de/start.jpg; Zugriff am 07.02.2006.

http://www.euregio.sbg.at; Zugriff am 10.02.2006.

http://www.hwwa.de/Projekte/Forsch_Schwerpunkte/FS/EI/BBR_DE/KarteGrenzraum.gif; Zugriff am 7.02.2006.

http://www.interreg.bayern.de/images/interreg_3c.gif; Zugriff am 13.02.2006.

http://www.ioer.de/johanngeorgenstadt; Zugriff am 08.02.2006.

http://www.ioer.de/PLAIN/; Zugriff am 07.02.2006.

http://www.ln-online.de/regional/nordwestmecklenburg.htm/1770950; Zugriff am 25.08.2006.

http://www.mir.brandenburg.de/cms/details.php?id=lbm1.c.200319.de&siteid=97; Zugriff am 15.02.2006.

http://www.regionale-anpassung.de; Zugriff am 08.02.2006.

http://www.region-rhein-neckar-dreieck.de; Zugriff am 15.02.2006.

http://www.rvdi.de/index.html; Zugriff am 15.02.2006.

http://www.stmwivt.bayern.de/landesentwicklung/bereiche/instrume/marketin/marketin.htm; Zugriff am 07.02.2006.

Kurzfassung/Abstract

Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit
Stand und Perspektiven der Forschung

City-hinterland relations and cooperation between local authorities
State of knowledge and perspectives for research

Das Verhältnis von Stadt und Land hat sich im Laufe der Jahre gewandelt: an die Stelle eines hierarchischen Verhältnisses ist ein Netzwerkgefüge mit vielfältigen funktionalen Beziehungen getreten. Interkommunale Kooperation und Regional Governance spielen bei der Bewältigung der sich aus Globalisierung und wirtschaftlichem Strukturwandel ergebenden Herausforderungen eine immer wichtigere Rolle.

Die vorliegende Studie charakterisiert und analysiert die wichtigsten Stadt-Umland-Prozesse der letzten Jahre in Ost- und Westdeutschland. Sie stellt unterschiedliche Formen interkommunaler und regionaler Kooperation dar und diskutiert die verschiedenen hier eingesetzten Instrumente und Modelle, auch in Bezug auf grenzüberschreitende Kooperationen. Dabei wird insbesondere auch der zeitliche Verlauf des Paradigmenwechsels von hierarchischer Steuerung mit linearen Planungsprozessen hin zu kooperativen, partizipativen Planungs- und Steuerungsformen herausgearbeitet. Aufbauend auf der Darstellung des aktuellen Forschungsstandes zu Stadt-Umland-Prozessen und zur interkommunalen Kooperation leitet die Studie abschließend offene Fragestellungen in verschiedenen Forschungsfeldern ab.

The relationship between town and country has changed over the course of time: what was once a hierarchical relationship has been replaced by a network-like structure displaying a wide range of functional linkages. In coming to terms with the challenges arising from both globalisation and economic restructuring, more and more importance is coming to be attached to intermunicipal partnerships and regional governance.

This study characterises and analyses the most important processes recently to affect towns or cities and their hinterlands in both eastern and western Germany. It outlines different types of intermunicipal partnerships and forms of regional co-operation and discusses the various instruments and models which have been implemented – also in the context of cross-border co-operation. Particular attention is directed to tracing through time the course of the paradigm shift away from hierarchical control (characterised by linear planning processes) towards co-operative and participatory forms of planning and control. Building on a survey of the current state of research into the processes affecting towns and their rural hinterlands, and of intermunicipal co-operation, this study concludes by setting out a number of open questions in various research fields.

Verbundforschungsprojekt „Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels"

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG



Teil 1

Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Bernhard Müller, Stefan Siedentop (Hrsg.)

Hannover 2003
Arbeitsmaterial Nr. 303
154 S., 21,- EUR
ISBN 978-3-88838-303-8

Teil 2

Planung und Migration
Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität

Thorsten Wiechmann, Oliver Fuchs (Hrsg.)

Hannover 2004
Arbeitsmaterial Nr. 307
(vergriffen)

Teil 3

Landesentwicklung bei Bevölkerungsrückgang – Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Baden-Württemberg

Erika Spiegel (Hrsg.)

Hannover 2004
Arbeitsmaterial Nr. 310
(vergriffen)

Teil 4

Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland

Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland

Martin T. W. Rosenfeld, Claus Schlömer (Hrsg.)

Hannover 2004
Arbeitsmaterial Nr. 312
(vergriffen)

Teil 5

Demographischer Wandel im Raum: Was tun wir?
Gemeinsamer Kongress 2004 von ARL und BBR

Wendelin Strubelt, Horst Zimmermann (Hrsg.)

Hannover 2005
Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 225
154 S., farb. Abb., 19,- EUR
ISBN 978-3-88838-054-9

Teil 6

Demographische Trends in Deutschland
Folgen für Städte und Regionen

Paul Gans, Ansgar Schmitz-Veltin (Hrsg.)

Hannover 2006
Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 226
384 S., farb. Abb., 25,- EUR
ISBN 978-3-88838-055-6

Teil 7

Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung für Regionen in Nordwestdeutschland

Hans-Jürgen Back (Hrsg.)

Hannover 2006
Arbeitsmaterial Nr. 328
68 S., 11,- EUR
ISBN 978-3-88838-328-1

Teil 8

Demographischer Wandel in ausgewählten Regionstypen Nordrhein-Westfalens
Herausforderungen und Chancen für regionale Politik

Rainer Danielzyk, Heiderose Kilper (Hrsg.)

Hannover 2006
Arbeitsmaterial Nr. 329
162 S., farb. Abb., 25,- EUR
ISBN 978-3-88838-329-8

Teil 9

Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland
Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven

Hans Joachim Kujath, Suntje Schmidt (Hrsg.)

Hannover 2007
Arbeitsmaterial Nr. 330
298 S., farb. Abb., 38,- EUR
ISBN 978-3-88838-330-4

NEU

Teil 10

Umdenken – Umplanen – Umbauen
Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen

Peter Sedlacek (Hrsg.)

Hannover 2007
Arbeitsmaterial Nr. 331
258 S., farb. Abb., 36,- EUR
ISBN 978-3-88838-331-1

Bestellmöglichkeiten über den Buchhandel
Auslieferung über VSB-Verlagsservice
Postfach 47 38, 38037 Braunschweig
Tel. 0 18 05/7 08-7 09, Fax 05 31/7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG
Hohenzollernstr. 11, 30161 Hannover
Tel. 0511/3 48 42-13, Fax 0511/3 48 42-41
E-Mail: Berswordt@ARL-net.de
www.ARL-net.de

Das Verhältnis von Stadt und Land hat sich im Laufe der Jahre gewandelt: an die Stelle eines hierarchischen Verhältnisses ist ein Netzwerkgefüge mit vielfältigen funktionalen Beziehungen getreten. Interkommunale Kooperation und Regional Governance spielen bei der Bewältigung der sich aus Globalisierung und wirtschaftlichem Strukturwandel ergebenden Herausforderungen eine immer wichtigere Rolle.

Die vorliegende Studie charakterisiert und analysiert die wichtigsten Stadt-Umland-Prozesse der letzten Jahre in Ost- und Westdeutschland. Sie stellt unterschiedliche Formen interkommunaler und regionaler Kooperation dar und diskutiert die verschiedenen hier eingesetzten Instrumente und Modelle, auch in Bezug auf grenzüberschreitende Kooperationen. Dabei wird insbesondere auch der zeitliche Verlauf des Paradigmenwechsels von hierarchischer Steuerung mit linearen Planungsprozessen hin zu kooperativen, partizipativen Planungs- und Steuerungsformen herausgearbeitet. Aufbauend auf der Darstellung des aktuellen Forschungsstandes zu Stadt-Umland-Prozessen und zur interkommunalen Kooperation leitet die Studie abschließend offene Fragestellungen in verschiedenen Forschungsfeldern ab.

The relationship between town and country has changed over the course of time: what was once a hierarchical relationship has been replaced by a network-like structure displaying a wide range of functional linkages. In coming to terms with the challenges arising from both globalisation and economic restructuring, more and more importance is coming to be attached to intermunicipal partnerships and regional governance.

This study characterises and analyses the most important processes recently to affect towns or cities and their hinterlands in both eastern and western Germany. It outlines different types of intermunicipal partnerships and forms of regional co-operation and discusses the various instruments and models which have been implemented – also in the context of cross-border co-operation. Particular attention is directed to tracing through time the course of the paradigm shift away from hierarchical control (characterised by linear planning processes) towards co-operative and participatory forms of planning and control. Building on a survey of the current state of research into the processes affecting towns and their rural hinterlands, and of intermunicipal co-operation, this study concludes by setting out a number of open questions in various research fields.

ISBN 978-3-88838-332-8
www.ARL-net.de