



STADT
LAND
PLUS+

KOOPERATION ZWISCHEN STÄDTEN UND GEMEINDEN DESIGNEN

Thomas Zimmermann

GEFÖRDERT VOM





GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

FONA
Forschung für Nachhaltigkeit

Umwelt
Bundesamt

INSTITUT
**RAUM &
ENERGIE**

STADTLAND

EINLEITUNG

Stadtregionen charakterisiert, dass zusammenhängend bebaute Räume und funktional unter anderem durch Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsort verflochtene Bereiche nicht mit den Grenzen von Städten und Gemeinden übereinstimmen (Galland/Harrison 2020). Hieraus resultieren Probleme, die auch die Siedlungsentwicklung betreffen (Zimmermann/Getimis 2017). Unterschiedliche Organisationen in Stadtregionen tragen dazu bei, diese Probleme zu lösen. Diese reichen von weichen Kooperationen wie dem Stadt-Umland-Netzwerk im westlichen Umland Kölns über Planungsverbände mit der Zuständigkeit für Regionalplanung, z. B. in Sachsen, eine gemeinsame Institution für die Flächennutzungsplanung, wie dem Nachbarschaftsverband Karlsruhe, Mehrzweckverbände mit weiterreichenden Aufgaben, wie dem Verband Region Stuttgart, regionalen Gebietskörperschaften, etwa der Region Hannover, bis zu Eingemeindungen, z. B. der Bildung Groß-Berlins im Jahr 1920 (Danielzyk/Priebs 2001; Priebs 2019). Alle Organisationen sind mit Ausnahme der Eingemeindungen auf eine Kooperation von bzw. mit Gemeinden angewiesen. Um Kooperation anzuleiten, bieten Design-Kriterien Hinweise. Ein solches Set von Kriterien wurde im Projekt „Kulturlandschaft mit strategischer Navigation ressourcenschonend managen“ (StadtLandNavi) weiterentwickelt (Zimmermann et al. 2022). Es basiert auf Arbeiten zu organisatorischen Aspekten gemeinschaftlicher Problemlösung, die Karsten Zimmermann (2021) an das Flächenmanagement in Stadtregionen angepasst hat. Darüber hinaus flossen Erkenntnisse aus den Diskursen über Collaborative Governance und Flächenmanagement in die Kriterien ein. Diese berücksichtigen, dass sich Organisationen in Stadtregionen in spezifischen Pfaden weiterentwickeln (Blatter/Knieling 2009; Danielzyk/Priebs 2001; Scott 2019). Die Design-Kriterien sind damit ein variabel auszugestaltendes Hilfsmittel. Sie umfassen die Kategorien Auswahl von Akteur:innen, Spielregeln der Zusammenarbeit, Binnen- und Außenverhältnis, Zukunftsgerichtetheit und Verknüpfung mit Flächen.

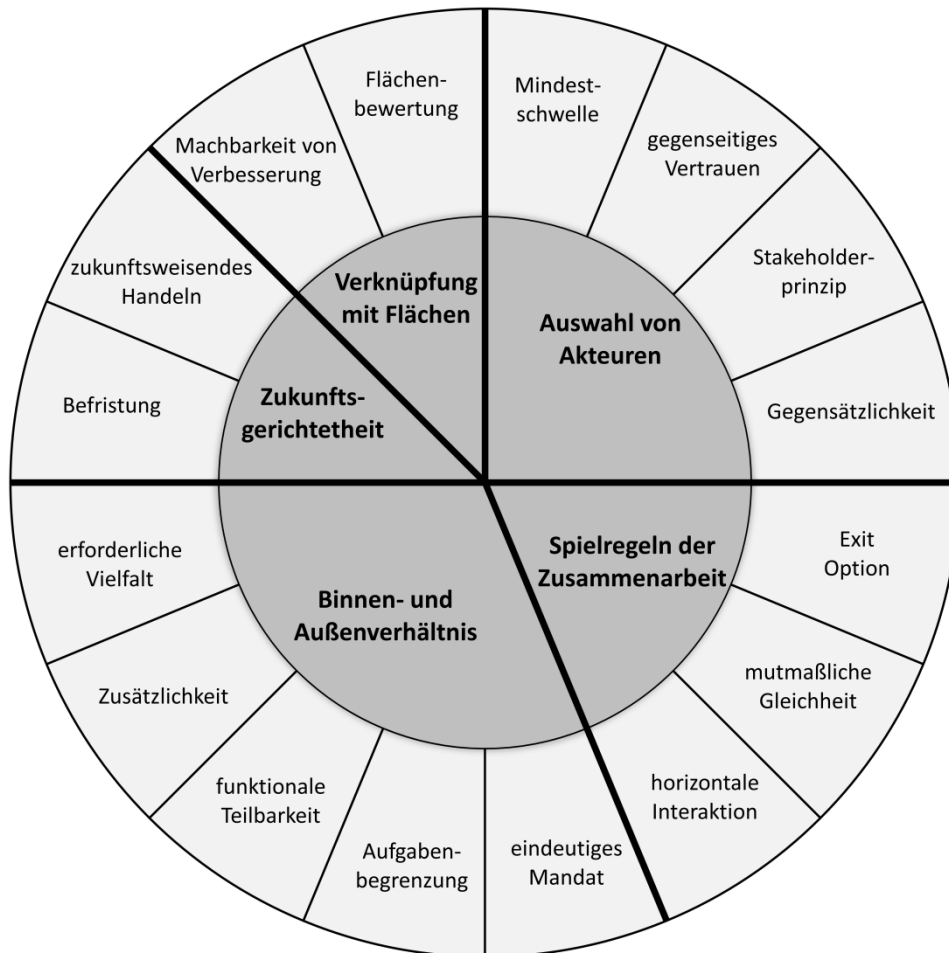


Abbildung 1: Design-Kategorien und Kriterien für eine kooperative Siedlungsflächenentwicklung in Stadtregionen

DESIGN-KRITERIEN FÜR KOOPERATION

Die „Auswahl von Akteur:innen“ beginnt damit, pragmatisch über Beteiligte zu entscheiden. Hierfür sind gemeinsame Probleme wie Flächenengpässe eine Grundlage. Dem folgend meint „Mindestschwelle“, aktiv zu beteiligende Akteur:innen auf die zur Problemlösung unbedingt erforderlichen zu begrenzen. Dies sind bei einer kooperativen Siedlungsentwicklung aufgrund der kommunalen Planungshoheit die funktional mit der Kernstadt verflochtenen Städte und Gemeinden. Es kann auch sinnvoll sein, bestehende Kooperationen zu berücksichtigen. Dies adressiert „gegenseitiges Vertrauen“, das Akteur:innen untereinander in Interaktionen und erfolgreichen Problemlösungen aufbauen. Vielfach stimmen die Akteur:innen, die auf Basis der beiden Kriterien

ausgewählt würden, nicht überein. Dies verdeutlicht, dass die Auswahl Beteiligter spezifische Ausgangssituationen berücksichtigen muss.

Laut „Stakeholderprinzip“ sollten Beteiligte unmittelbar vom Problem betroffen sein oder über substantielle Ressourcen für dessen Lösung verfügen. Daher hat es sich bewährt, unterschiedliche Akteur:innengruppen der Städte und Gemeinden differenziert einzubeziehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Verwaltungsspitzen und -mitarbeitende über umfangreichere zeitliche Ressourcen verfügen als ehrenamtlich tätige Kommunalpolitiker:innen, die in den Räten Entscheidungen fällen. Haben die Beteiligten ihre Vorstellungen abgestimmt, sind sie in Projekten umzusetzen. Erfahrungen aus dem Flächenmanagement in Stadtregionen verweisen darauf, zu diesem Zeitpunkt weitere Stakeholder einzubeziehen. Dies sind von Veränderungen betroffene Flächeneigentümer:innen, direkte Anwohnende sowie Akteur:innen mit Wissen über Auswirkungen geänderter Flächennutzungen, wie Vertretende von Landwirtschaft, Naturschutz, Wohnungswirtschaft und Infrastrukturbetreibern. „Gegensätzlichkeit“ steht dafür, Städte und Gemeinden mit unterschiedlichen, widerstreitenden Interessen aktiv zu integrieren. Solch eine Integration divergierender Perspektiven ermöglicht, Profiteur:innen und Geschädigte von Lösungen umfassender zu berücksichtigen. Dies kann gemeinschaftliches Handeln fördern, bedarf jedoch einer Person, die unterschiedliche Perspektiven zusammenbringt. Solch eine Person wird charakterisiert durch ihr Interesse an gemeinschaftlicher Problemlösung, eine neutrale Einstellung gegenüber den Beteiligten und die Verfügbarkeit über personelle und technische Ressourcen.

„Spielregeln der Zusammenarbeit“ bezeichnen Bestimmungen und Verfahren, die Akteur:innen in Kooperationen eindeutig definieren und verbindlich festlegen. Die „Exit Option“ besagt, dass Beteiligte ohne Hürden und Sanktionen austreten können und solch ein Austritt keine negativen Folgen auf die Funktion der Kooperation haben darf. Sie hat zur Folge, dass die Kooperation den Beteiligten erkennbare Vorteile bringen muss. Aufgrund ungleich verteilter Ressourcen, z. B. zwischen größeren Städten und ländlichen Gemeinden, können stärkere Akteur:innen Kooperationen vereinnahmen. Um dem zu begegnen, sind alle Beteiligten gleich zu behandeln. Um „mutmaßliche Gleichheit“ zu fördern, sind die Stimmen aller Gemeinden unabhängig von Größe und eingebrachten Ressourcen bei Entscheidungen gleich zu gewichten. Auch „horizontale Interaktion“ zielt darauf, alle Akteur:innen gleich zu behandeln. Hierzu dient, Führungsämter rotierend zu besetzen sowie Informationen transparent zu kommunizieren und zu dokumentieren.

„Binnen- und Außenverhältnis“ bestimmen einerseits das Wesen einer Institution. Ein „eindeutiges Mandat“ definiert Ziel und Aufgaben, einbezogene Gemeinden, zeitliche Dauer sowie Rollen von Akteur:innen. Aus der Verbindlichkeit des Mandats ergibt sich eine „Aufgabenbegrenzung“. Dies meint, dass der definierte Auftragsumfang im Alltag nicht überschritten wird. Erfordert die Problemlösung, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen oder Kompetenzen zu erweitern, ist das Mandat zu ändern. Andererseits zielt diese Kategorie auf eine Eigenständigkeit der Institution, indem sie von anderen Institutionen abgegrenzt wird. Dazu sind Aufgaben von denjenigen anderer Institutionen zu trennen. „Funktionale Teilbarkeit“ erfordert, Aufgaben selbstständig und mit eigenen Mitteln erfüllen zu können. Dies bedingt eigene Finanzen, Personal mit Arbeitszeit, Fachwissen und Analysefähigkeit, technische Ausstattung sowie Umsetzungskompetenzen. „Zusätzlichkeit“ meint, dass sich zu erbringende Aufgaben nicht mit denen anderer Institutionen doppeln bzw. diese ersetzen. Wichtig ist auch, dass Institutionen in gewissem Maße autonom agieren können. „Erforderliche Vielfalt“ erfordert, dass eine Institution über interne Spielräume bei der

Wahl von Instrumenten und Verfahren verfügt und selbstständig Entscheidungswege entwickeln kann. Dies ist bereits im Mandat zu verankern.

Die Kategorie „Zukunftsgerichtetheit“ umfasst Kriterien mit zeitlicher Komponente. „Befristung“ bezeichnet Sicherheit über den Bestand der Institution mitsamt personeller Kontinuität für einen bestimmten Zeitraum. Auch hier bestehen unterschiedliche Anforderungen, die Akteur:innen gegeneinander abwägen müssen. Personelle Kontinuität spricht für intensive, kurze Zeiträume, weil gemeindliche Repräsentierende nach Ablauf von Wahlperioden wechseln können. Vertrauen, das Akteur:innen zueinander in zeitaufwändigen Prozessen und mit gemeinsamen Erfolgen aufbauen, erfordert längere Zeiträume. Bei der Siedlungsentwicklung benötigen Akteur:innen lange Zeiträume, um Projekte zu entwickeln und umzusetzen. Sie sollten nach Abschluss eines bestimmten Zeitraums darüber entscheiden, die Kooperation fortzuführen, anzupassen oder zu beenden. Dies ermöglicht auch, auf geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen, regionale Entwicklungen und damit verbundenen Probleme sowie Handlungen beteiligter Akteur:innen zu reagieren. Informationsgrundlagen hierfür kann eine Evaluation oder ein Monitoring bereitstellen. Die Anforderung an die Beteiligten, langfristig zu denken, wird als „zukunftsweisendes Handeln“ bezeichnet. Das Kriterium impliziert, dass Akteur:innen, die Folgen ihres Handelns bewerten und dabei weitreichende Zukunftsprojektionen, unter anderem zu Flächenbedarfen und –potenzialen, berücksichtigen. Die zukünftige Ausprägung dieser Einflussfaktoren ist ungewiss. Daher wird vorgeschlagen, dass Akteur:innen in Entwicklungskorridoren denken.

Während die vorangegangenen Prinzipien für Kooperation allgemein gültig sind, geht die Kategorie „Verknüpfung zu Flächen“ auf spezifische Aspekte der Kooperation beim Flächenmanagement ein. Kooperation setzt voraus, dass Beteiligte ein Problem anerkennen. Darauf aufbauend zielt „Machbarkeit von Verbesserung“ darauf, dass eine erfolgreiche Problemlösung möglich ist und beteiligte Akteur:innen sie nachvollziehen können. Dies setzt Informationen zu bestehenden Flächenpotenzialen voraus, wie sie digitale Informationssysteme mit kontinuierlichem Monitoring bereitstellen können. Situationsverbesserung erfordert darüber hinaus, Potenziale zu aktivieren. Besteht ein politischer Willen dazu, erfordert die Umsetzung Wissen von Expert:innen aus Verwaltungen. Dieses kann in kleinen Gemeinden fehlen, so dass Kooperationen unterstützende Mechanismen für diese berücksichtigen sollten. In Kooperationen generieren und teilen Akteur:innen gemeinsames Wissen. Dies erfordert, Werte aller Beteiligten zu erheben, zu verarbeiten und zu integrieren. Akteur:innen können dazu in einem ersten Schritt geteilte grundlegende Prinzipien entwickeln und sie in Raumbildern visualisieren. Auf der Grundlage können sie sich auf Indikatoren für die „Flächenbewertung“ verständigen, um Potenzialflächen zu bewerten und zu vergleichen. Solche Indikatoren sind unter anderem verkehrliche Anbindung und ökologische Qualität von Flächen, Nähe von Versorgungseinrichtungen sowie Bilanz der Einnahmen und Folgekosten neuer Bauflächen.

FAZIT

Stadtregionen entwickeln sich mit ihren Siedlungen spezifisch. Dies betrifft auch Akteur:innen und ihre Formen der Zusammenarbeit. Um Kooperationen zu unterstützen, können Design-Kriterien wichtige Hinweise bieten. Diese synthetisieren Erfahrungen und können sich im Einzelfall auch widersprechen. Dennoch bieten sie kooperationswilligen Akteur:innen in Stadtregionen die

Möglichkeit, auf den Erfahrungen aufzubauen, ihr Handeln zu reflektieren und damit ihre Zusammenarbeit erfolgreicher zu gestalten.

LITERATUR

Blatter, Joachim K. / Knieling, Jörg (2009): Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen. in: Knieling, Jörg (Hrsg.): Metropolregionen: Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, S. 224–269.

Danielzyk, Rainer / Prieb, Axel (2001): Suburbia und stadregionale Kooperation. In: Brake, Klaus / Dangschat, Jens / Herfert, Günter (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland: Aktuelle Tendenzen. Wiesbaden, S. 261-269.

Galland, Daniel / Harrison, John (2020): Conceptualising metropolitan regions: How institutions, policies, spatial imaginaries and planning are influencing metropolitan development, in: Zimmermann, Karsten / Galland, Daniel / Harrison, John (Hrsg.): Metropolitan regions, planning and governance. Cham. S. 1–21.

Prieb, Axel (2019): Die Stadtregion: Planung – Politik – Management. Stuttgart.

Scott, Allen. J. (2019): City-regions reconsidered. In: Environment and Planning A: Economy and Space, Heft 3, S. 554–580.

Zimmermann, Karsten. (2021): Stadtregionales Flächenmanagement und Regional Governance. In: Henn, Sebastian / Zimmermann, Thomas / Braunschweig, Björn (Hrsg.): Stadtregionales Flächenmanagement. Berlin, Heidelberg, S. 1–19. DOI: 10.1007/978-3-662-63295-6_22-1

Zimmermann, Karsten / Getimis, Panagiotis (2017): Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: An Introduction to the Special Issue, in: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning. Heft 3, S. 203–209.

Zimmermann, Thomas / Gollata, Judith A. M. / Knieling, J. / Vogt, F. (2022): Kooperative Siedlungsflächenentwicklung in Stadtregionen: Das Fallbeispiel Leipzig. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, 1–14. DOI: 10.14512/rur.226