

## Kurzberichte aus Praxis und Forschung

Brigitte Adam

### Regionale Nachhaltigkeit durch interkommunale Kooperationen?\*

#### 1 Kommunale Grenzen und interkommunale Potentiale

Die regionale Dimension ist in vielen Diskussionen um eine nachhaltige Entwicklung in den Mittelpunkt gerückt – warum eigentlich; einfach, weil regionales Handeln in Deutschland seit mehreren Jahren in vieler Hinsicht große Bedeutung erlangt hat und deswegen bei keinem Thema fehlen darf!<sup>1</sup>

Es ist anzunehmen, daß auch jener allgemeine Bedeutungszuwachs der regionalen Dimension die Diskussion um eine „nachhaltige Regionalentwicklung“ und „regionale Agenden“ befördert hat. Beim genaueren Hinsehen ist aber zu erkennen, daß den regionalen und interkommunalen Handlungsansätzen zur Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung eine besondere Bedeutung zukommt – zumindest aus der Sicht der räumlichen Planung.<sup>2</sup>

Diese Bedeutung ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß viele ökologische, soziale und ökonomische Probleme einer nachhaltigen Entwicklung nicht mehr innerhalb der Kommunen lösbar sind und viele Potentiale einer nachhaltigen Entwicklung von einer Stadt oder Gemeinde alleine nicht erschlossen werden können. Dort, wo einzelne Kommunen an ihre Grenzen stoßen, offenbaren sich interkommunale Handlungsspielräume. Diese Grenzen kommunalen Handelns einerseits und die ergänzenden Möglichkeiten interkommunaler und regionaler Ansätze andererseits lassen sich beispielsweise für die Flächen- und Siedlungsentwicklung veranschaulichen:

Die Lösung besonders drängender siedlungsstruktureller Probleme, wie die der anhaltenden Zersiedlung und der Freiflächenverknappung, wird häufig durch die interkommunale Konkurrenz um finan-

ziell besser verwertbare Flächennutzungen blockiert, und bauliche Nutzungen sind i. d. R. lukrativer als die Freihaltung von Flächen. Keine einzelne Kommune wird von sich aus bereit sein, auf die Ausweisung von Bauland zu verzichten, um dadurch regional bedeutsame Freiräume bereitzuhalten, wenn die Nachbargemeinden immer mehr Freiflächen in Bauland umwidmen und damit die Nachfrage auf sich lenken. Dieser Konkurrenzmechanismus funktioniert, weil es die günstigen Mobilitätsbedingungen – besonders im Pkw-Verkehr – ermöglichen, beispielsweise die Nachfrage nach Wohnbauland vom Arbeitsort zu lösen und in regionale Zusammenhänge zu lenken.

Besonders raumgreifend wirken sich diese Zersiedlungstendenzen in den Agglomerationsräumen der alten Länder aus. Diese Problematik kann am Beispiel des Indikators „Wohnflächenentwicklung und -verbrauch“ veranschaulicht werden: Beeinflußt durch die günstigen Mobilitätsbedingungen, aber auch durch Baulandangebot und Preisbildung steigt der Zuwachs an Wohnfläche mit der Entfernung von der Kernstadt an. Er ist deshalb dort am höchsten, wo auch der Anteil erhaltenswerter Freiräume besonders hoch ist und wo überdies die Wohnfläche pro Kopf besonders hoch liegt.<sup>3</sup>

Ein ähnlicher Zusammenhang zeigt sich in den verstädterten Räumen der alten Länder. Auch in den ländlichen Räumen<sup>4</sup> schlägt sich dieses räumliche Phänomen nieder, allerdings in weit kleinräumigerem, gleichwohl überörtlichem, regionalem Stadt-Umland-Kontext.

In den neuen Ländern sind die Zusammenhänge zwischen Raumstruktur und Wohnflächenverbrauch und -entwicklung weit unsystematischer. Es zeichnen sich jedoch Tendenzen ab, die befürchten lassen, daß sich in den neuen Ländern

Problemstellungen wiederholen und verschärfen, denen man in den alten Ländern schon seit Jahrzehnten planerisch gegenübersteht.<sup>5</sup>

Als Ergebnis interkommunal abgestimmter und vereinbarter Vorgehensweisen könnte die Flächennutzung besser an den vorhandenen Naturpotentialen ausgerichtet werden, um so dem Phänomen einer weiteren freiflächenzehrenden und zudem verkehrserzeugenden Zersiedlung in allen siedlungsstrukturellen Gebietstypen entgegenzuwirken. Lösungsstrategien könnten z.B. darauf fußen, daß durch die vielfältigen arbeitsteiligen Beziehungen, die interkommunal und regional geknüpft werden (Berufspendlerbeziehungen, aber auch Beziehungen in der Wasserversorgung oder im Freizeit- und Erholungsbereich), theoretisch ein „interkommunaler Leistungspool“<sup>6</sup> vorhanden ist. Ein solcher Pool kann z. B. Ausgleichsleistungen dafür enthalten, daß Kommunen über ihre baurechtlichen Vorschriften

- darauf hinwirken, Brach- und Konversionsflächen nutzbar zu machen;
- darauf verzichten, wertvolle Freiflächen in Bauland umzuwidmen;
- darauf hinlenken, den Wunsch nach dem Einfamilienhaus flächensparender zu realisieren.

Solche Annahmen setzen einen Regionsbegriff<sup>7</sup> voraus, der an der überörtlichen Ausweitung der Probleme und Potentiale einer nachhaltigen Entwicklung orientiert ist. Die Flächen- und Siedlungsentwicklung gibt dabei nur ein Beispiel für die überörtliche Ausweitung der Probleme und Potentiale ab. Sie finden sich ebenso im Verkehrsbereich wie bei den Material- und Energieflüssen.<sup>8</sup>

Wenn Kommunen bereit sind, verstärkt und vermehrt zu kooperieren statt zu

konkurrieren, würde eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Regionalentwicklung geschaffen. Aber unter welchen Bedingungen sind Kommunen bereit, zu kooperieren, wie stabil sind die Kooperationen, wie funktionieren sie und was veranlaßt die Kommunen, dabei Ziele einer nachhaltigen Regionalentwicklung zu verfolgen? Antworten auf diese zentralen Fragen nach der Rolle interkommunaler Kooperationen werden nun aus zwei Projekten des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) abgeleitet:

- Erstens geht es um das Forschungsfeld „Städtenetze“, in dem von 1995–1997 interkommunale Kooperationen in 12 Modellvorhaben (Modell-Städtenetze)

praktisch erprobt und wissenschaftlich begleitet wurden.<sup>9</sup>

- Zweitens werden erste Erfahrungen aus dem laufenden Ideen- und Realisierungswettbewerb „Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung“ herangezogen, der 1997 öffentlich ausgelobt wurde und der im Juli 2000 beendet wird.<sup>10</sup> 26 Regionen haben sich in einem Bewerbungsverfahren zur Teilnahme an diesem Wettbewerb qualifiziert.

## 2 Entstehungsgründe interkommunaler Kooperationen

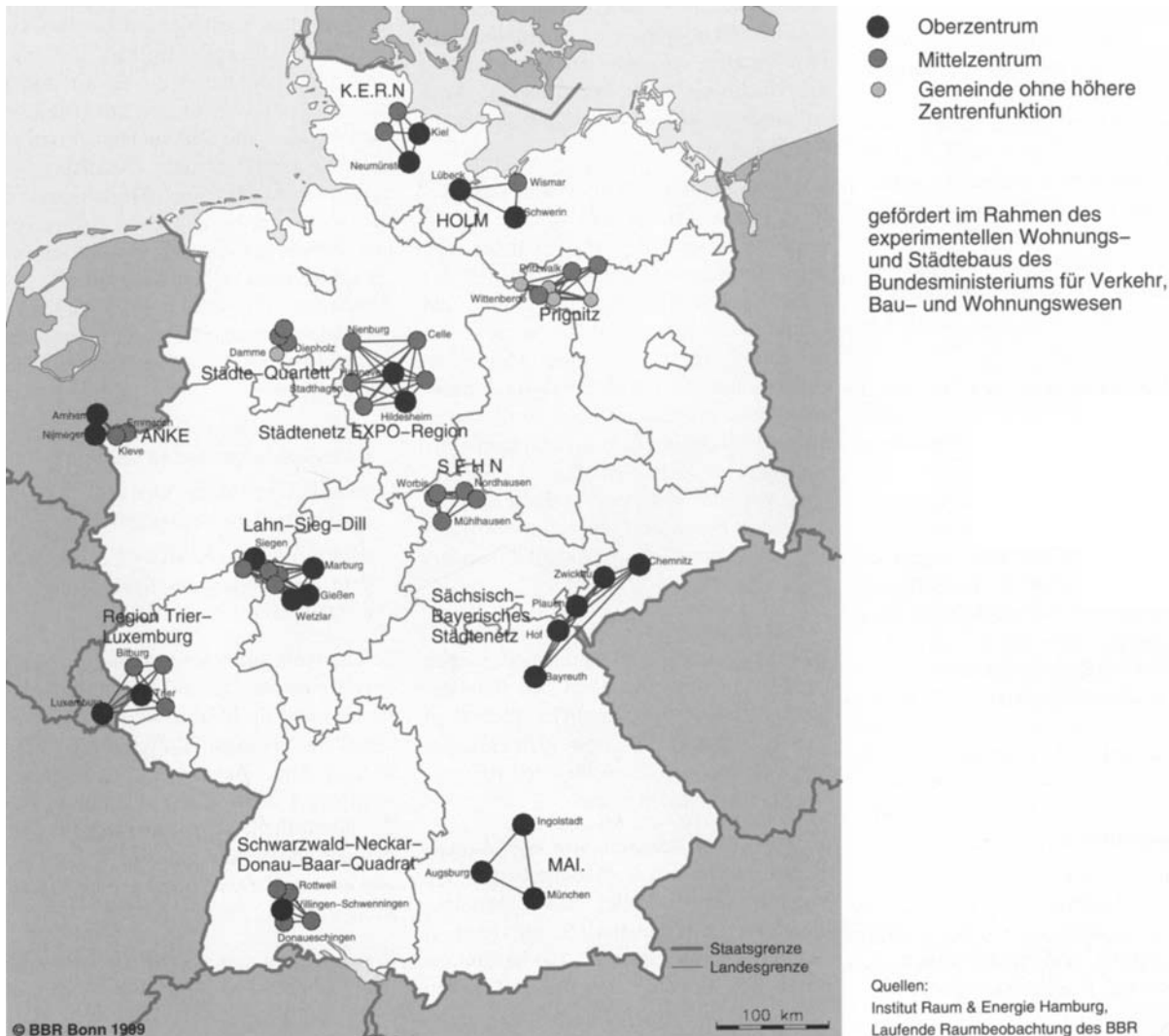
Hier geht es zunächst um die Frage, unter welchen Bedingungen Kommunen bereit sind, zu kooperieren. Aufschluß geben die

Gründe, die bei den Städtnetze-Modellvorhaben und den Wettbewerbsteilnehmern zur Bildung interkommunaler Kooperationen geführt haben:

Kommunen gehen am Beispiel der Städtnetze interkommunale Kooperationen ein, weil sie vor besonderen Herausforderungen stehen oder mit konkreten Problemsituationen konfrontiert werden, die sie alleine nicht mehr bewältigen können. Dazu zählen beispielsweise

- das Bestreben, durch den Zusammenschluß mit anderen Kommunen von Investoren besser wahrgenommen zu werden,
- die Bewältigung eines tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandels,
- leerstehende Gewerbegebiete als sichtbare Anzeichen einer ruinösen Konkurrenz um Arbeitsplätze oder umgekehrt.

**Karte 1**  
**Modellvorhaben Städtnetze**



– Flächenengpässe in einzelnen Städten, die eine dynamische Entwicklung hemmen können.

Die Kommunen müssen überdies davon überzeugt sein oder es zumindest für möglich halten, daß die Herausforderungen und Probleme interkommunal besser zu bewältigen sind, daß die Kooperation also nutzbringend ist. In der Regel sind es einzelne Akteure (am wirkungsvollsten solche auf Chefebene), die diese Überzeugung zu Beginn transportieren und die die Entwicklung von interkommunalen Kooperationen vorantreiben, sog. „Spielmacher“.<sup>11</sup> Diese treibenden Kräfte können sowohl aus den beteiligten Kommunen kommen als auch aus übergeordneten Instanzen. Der personelle Faktor spielt bei der Entstehung von interkommunalen Kooperationen eine wichtige Rolle. Wichtig ist auch, daß die „Chemie“ zwischen maßgebenden Ak-

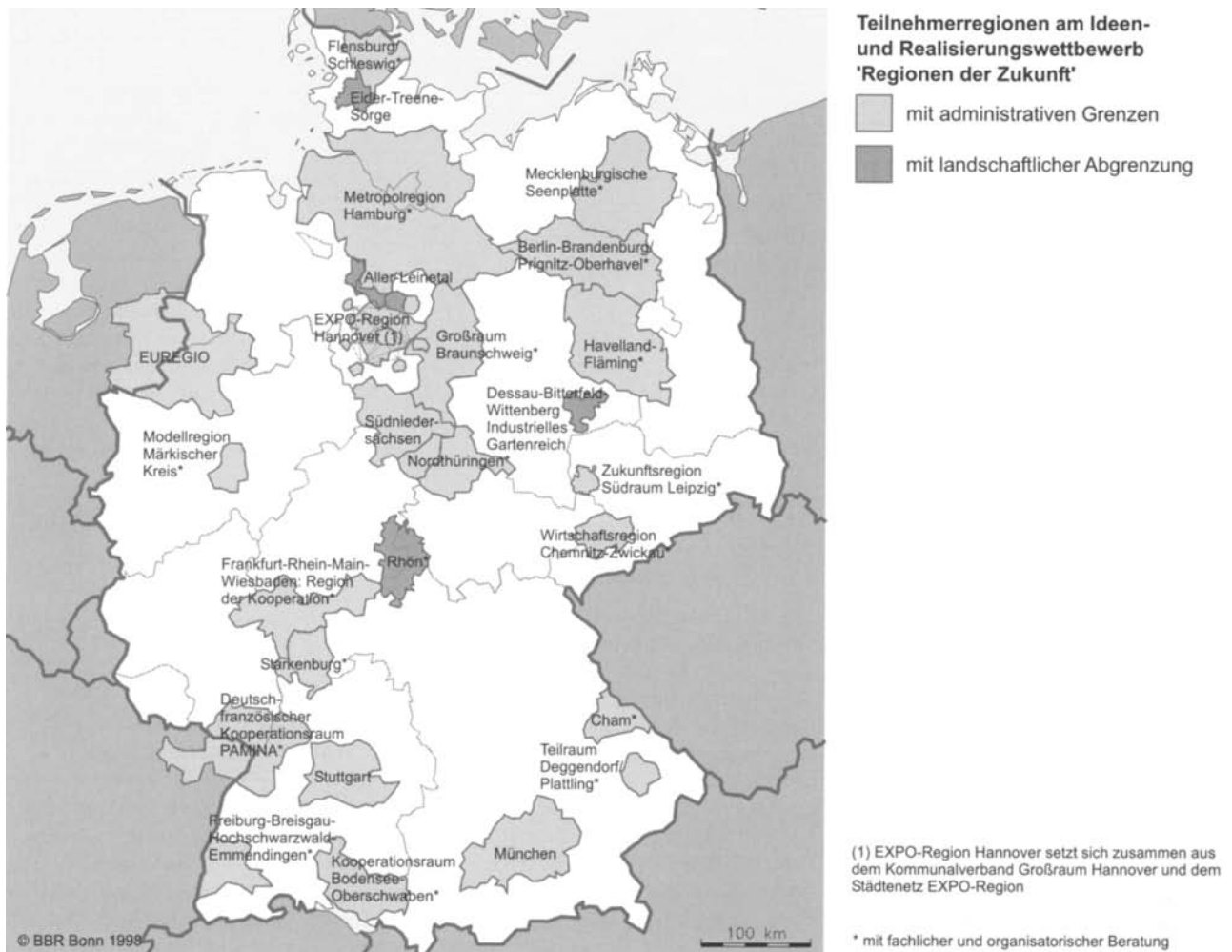
teuren in den jeweiligen Kommunen stimmt.

Die Kooperationen können zusätzlich von „außen“ initiiert und befördert werden. Dies können natürlich förderpolitische Instrumente bewirken. Es können aber auch bereits motivierende und beratende Anreize eine Wirkung entfalten. So hatte bereits die Ausschreibung des Forschungsfeldes „Städtenetze“ im Frühjahr 1994 – also zu einer Zeit, in der interkommunale Kooperationen nur als vereinzelte Ausnahmen beobachtet werden konnten – in kürzester Zeit 22 Kooperationen oder kooperationswillige interkommunale Zusammenschlüsse dazu veranlaßt, sich um die Aufnahme als Modellvorhaben in das Forschungsfeld zu bewerben.<sup>12</sup> Der Anreiz bestand offensichtlich zum einen in der herausragenden Rolle eines „Modellvorhabens“, zum anderen darin, Hilfestellungen bei den

Kooperationsbemühungen durch die wissenschaftliche Begleitung zu erhalten.

Drei Jahre später konnte durch Auslobung des Ideen- und Realisierungswettbewerbs „Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung“ nahezu bundesweit die in der Auslobung geforderte Bereitschaft zu interkommunalen und regionalen Dialog- und Kooperationsprozessen befördert werden. Dies gelang zudem unter der Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung.<sup>13</sup> Die Auslobung richtete sich an administrative Planungsräume ebenso wie an Teile davon, an öffentlich oder privat getragene regionale Initiativen. Statt eine Regionsabgrenzung vorzugeben, waren die interessierten Teilnehmer aufgefordert, gemeinsame Problem- und Potentialräume zu bilden.

**Karte 2**  
**Regionen der Zukunft – auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung**



Eine Woche nach der Auslobung im September 1997 waren die 1 300 gedruckten Exemplare der Wettbewerbsunterlagen vergriffen, weitere 3 000 nachgedruckte Exemplare bis Ende November. Bis dahin hatten 130 Regionen oder regionale Initiativen schriftlich ihr Interesse an der Teilnahme am Wettbewerb bekundet. 87 haben dann bis Ende Januar dieses Jahres Bewerbungsunterlagen eingereicht – quasi ihren ersten Entwurf einer regionalen Agenda –, um sich für die Teilnahme am Ideen- und Realisierungswettbewerb zu qualifizieren. Die Bewerbungen deckten ca. drei Viertel der Fläche der Bundesrepublik ab.

Offenbar hat der Wettbewerb vorhandenen regionalen und interkommunalen Bemühungen Rückenwind gegeben. Zusätzliche Anreize wurden durch das Angebot gegeben, die Wettbewerbsteilnehmer mit dem Prädikat „Zukunftregion“ auszuzeichnen, sie fachlich und organisatorisch zu unterstützen und besonders gute Leistungen am Ende des Wettbewerbs, im Juli 2000 auf der Weltkonferenz URBAN 21<sup>14</sup>, auszustellen und auszuzeichnen.

Kooperationen können allerdings nicht von oben verordnet oder vorgeschrieben werden. Die Bereitschaft, zu kooperieren, muß auf einem freiwilligen Entschluß der Kommunen gründen.

### 3 Stabilitäts- und Funktionsfaktoren

Im weiteren geht es nun um Ergebnisse aus dem Forschungsfeld „Städtenetze“, die zeigen, daß und wie die Stabilität und Funktionsfähigkeit von thematischen, akteurs- und verfahrensbezogenen Einflußfaktoren abhängen. In Teilen noch unklar blieb die Bedeutung räumlicher Strukturen: Zwar haben die räumlichen Strukturen offenbar keinen Einfluß auf die Kooperationsbereitschaft. Es ist jedoch noch offen, inwieweit traditionell konfliktgeladene Stadt-Umland-Konstellationen insbesondere in Großstadtreionen die Stabilität der Kooperationen behindern<sup>15</sup> –, allerdings deuten sich in den letzten Jahren in einigen Handlungsfeldern Ansätze zur Lösung der Stadt-Umland-Konflikte an.<sup>16</sup>

Im einzelnen lassen die 12 Modellvorhaben „Städtenetze“ folgende Schlußfolgerungen zu:

#### Thematische Einflußfaktoren

Für die Stabilisierung der Kooperationen ist es wichtig, daß am Anfang der Arbeit Themen behandelt werden, die vergleichsweise konfliktfrei sind und zu schnell sichtbaren Ergebnissen führen, wie zum Beispiel eine gemeinsame Außendarstellung und -werbung oder ein gemeinsames Auftreten gegenüber übergeordneten Ebenen, Förderinstanzen, sektoralen Planungsträgern usw. im Sinne strategischer Allianzen. Solche Themen tragen dazu bei, eine gegenseitige Vertrauensbasis zu schaffen. Heikle Themen, wie etwa die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsunternehmen, können Kooperationen in den ersten Jahren der Zusammenarbeit gefährden.

Nach der dreijährigen Erprobungsphase im Forschungsfeld zeigt sich in allen Modellvorhaben die Etablierung eines handlungsfeldübergreifenden Themenspektrums. Darunter finden sich in fast allen Fällen die folgenden fünf Kooperationsthemen:

1. Politische Außenvertretung, Öffentlichkeitsarbeit und Marketing;
2. Wirtschaft, Technologie, Ausbildung;
3. Siedlungsentwicklung, Flächenmanagement;
4. Verkehr und
5. Tourismus.

Hinzu kommt, daß einige Modellvorhaben den Bereich nachhaltige Entwicklung explizit als künftiges Aufgabenfeld definiert haben.<sup>17</sup>

Die Kommunen streben bei der kooperativen Bearbeitung dieser Themen eine Leistungssteigerung an. Sie erzielen zu können, ist ein wesentlicher Garant für die Stabilität der Kooperationen.

#### Akteurs- und verfahrensbezogene Einflußfaktoren

So wichtig einzelne, initiiierende und motivierende Akteure bei der Entstehung interkommunaler Kooperationen sind, so problematisch kann sich eine dauerhafte Dominierung der Kooperation durch eine bestimmte Person auswirken. Ein personeller Wechsel kann unter solchen Bedingungen die Kooperation gefährden. Deshalb muß für die Stabilisierung und Funktionsfähigkeit interkommunaler Kooperationen der personelle Faktor in seinem anfänglichen Einfluß Schritt für Schritt durch strukturelle bzw. verfahrens-

bezogene Faktoren substituiert werden. Die Frage, ob diese Substitution nahtlos gelingt oder nicht, kann angesichts der begrenzten Laufzeit des Forschungsfeldes noch nicht beantwortet werden; auch deshalb nicht, weil jedes Modellvorhaben von einem Projektforscher begleitet wurde, der u. a. – jeweils mehr oder weniger stark und bewußt oder unbewußt – die Rolle eines Spiel-machers übernommen hat.

Mit Blick auf die beteiligten Akteure konnte weiterhin die Entwicklung beobachtet werden, daß mit der Zeit und von Fall zu Fall weitere Kommunen und auch private Akteure (Wirtschaft, Verbände) in die Kooperationen einbezogen werden. Beides sind wichtige Funktionskriterien; denn die Realisierung der gesetzten Kooperationsaufgaben steht und fällt damit, daß sie von allen betroffenen und umsetzungsrelevanten Akteuren mitgetragen werden.

Aus der Reihe der für die Kooperationen wichtigen verfahrensmäßigen Stabilitäts- und Funktionskriterien wird hier exemplarisch die Bedeutung der Gleichberechtigung der Akteure im Kooperationsprozeß dargelegt.<sup>18</sup>

Stabilität und Funktionsfähigkeit setzen voraus, daß die Kommunen gleichberechtigt am Kooperationsprozeß teilnehmen. Hohe Anforderungen werden an Kooperationen unterschiedlich großer oder unterschiedlich „starker“ Kommunen gestellt. Günstig dürfte sich die thematische Vielfalt der interkommunalen Kooperationen auswirken: Denn mit der Mehrdimensionalität der Aufgabenbereiche steigt die Wahrscheinlichkeit, daß alle Kooperationspartner mit gleichgewichtiger Verhandlungsmasse – also gleichberechtigt – in der Kooperation agieren können, ebenso, wie die Möglichkeit verbessert wird, für alle Kooperationspartner möglichst zeitgleich einen Nutzen realisieren zu können.

### 4 Der Beitrag interkommunaler Kooperationen zu einer regionalen Nachhaltigkeit

Mit der Bildung von interkommunalen Kooperationen wird eine wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Regionalentwicklung geschaffen: die Überwindung pauschaler Konkurrenzen und die Etablierung kooperativer Strukturen.

Die thematische Vielfalt der Kooperationsaufgaben schafft eine weitere wichtige Voraussetzung: die des interkommunalen Leistungsaustauschs, sog. „Win-win-Situationen“. Dabei wird der Verzicht in der einen Sache – um auf das Beispiel am Anfang aufzugreifen: der Verzicht auf die Ausweisung von Bauland auf wertvollen Freiflächen – durch eine andere – beispielsweise die Beteiligung an einer Oper oder einem Orchester in der Nachbarstadt – ausgeglichen. Auch die bei der Aufgabenbearbeitung angestrebte Leistungssteigerung kann sich mit Zielen einer nachhaltigen Regionalentwicklung treffen: Beidem – der kooperativen Leistungssteigerung wie der Nachhaltigkeit – wohnt das Effizienzkriterium inne: mit möglichst wenig Ressourceneinsatz möglichst viel erreichen.

Hinzu kommt, daß sich die schrittweise Einbeziehung privater Akteure und weiterer Kommunen – insoweit die Erweiterung der interkommunalen zu regionalen Kooperationen – mit der Umsetzungsorientierung trifft, die ja eines der Wesensmerkmale einer nachhaltigen Entwicklung ist.

Interkommunale Kooperationen erfüllen insofern wesentliche Voraussetzungen für eine regionale Nachhaltigkeit, mehr noch: sie sind unverzichtbar. Aber sind sie ein Selbstläufer, sind sie per se nachhaltig? Theoretisch bestehen Zweifel daran, praktisch ist die Antwort noch offen.

So liegt es in der Sache bzw. in den jeweiligen Aufgabenstrukturen selbst, daß Kommunen aus kommunalen Interessen und nicht aus regionalen heraus kooperieren.

Schaut man erstens auf die Entstehungsgründe interkommunaler Kooperationen, so deuten einige zwar auf eine Übereinstimmung mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung (z.B., wenn die Kooperation zu einer flächensparenden Gewerbeflächenpolitik führt). Andere lassen jedoch auf eine potentielle Konfliktentwicklung schließen (z. B., wenn Flächenengpässe im Rahmen der Kooperation durch Ausweisung von Bauland in gering verdichteten Kommunen behoben werden, statt Brachflächen zu nutzen).<sup>19</sup> Im Falle einer interkommunalen Ausgleichslösung, die von allen kooperierenden Kommunen akzeptiert wird, wäre die Gleichberechtigung gewahrt, die Kooperation würde funktionieren. Ohne den Versuch, ökonomische mit ökologischen Belangen zu vereinbaren, liefe sie aber den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung zuwider.

Zweitens ist Kooperation immer auch Ausgrenzung<sup>20</sup>, gleichwohl eine funktional be-

gründete Ausgrenzung, weil durch die ständige Zusammenarbeit aller auch nur irgendwie betroffener Akteure Prozesse schwerfällig werden. Dennoch verbirgt sich darin das Problempotential, daß die kooperierenden Kommunen auf natürliche Ressourcen (z. B. Naherholungsgebiete) anderer, nicht in die Kooperationen einbezogener Kommunen zurückgreifen, anstatt sparsam mit den eigenen Ressourcen umzugehen. In diesem Fall läge der interkommunale Leistungssteigerung eine Effizienz zugrunde, die mit der Ressourceneffizienz einer nachhaltigen Entwicklung konkurrieren würde.

Kann der Beitrag interkommunaler Kooperationen zu einer nachhaltigen Entwicklung optimiert werden? Theoretisch ja:

Ein besonderes Gewicht hat vermutlich die Verknüpfung interkommunaler Kooperationen mit lokalen Dialogprozessen. Dabei handelt es sich um eine Verknüpfung, die in der Ausschreibung zum Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ ausdrücklich gefordert wurde. Auf der lokalen Ebene müssen in partizipativen, konsensorientierten Verfahren Agenden für eine nachhaltige Entwicklung erarbeitet werden, in die die verantwortlichen kommunalen Akteure eingebunden sind, damit sie die Ergebnisse mittragen. Dadurch können Weichen für eine interkommunale Kooperation gestellt werden, die sich darauf konzentriert, die Ziele der interkommunalen Kooperationen mit denen einer nachhaltigen Entwicklung zu vereinbaren. Schon praktizierte Vereinbarungen können ausgedehnt und theoretische Potentiale erschlossen werden.

Motivierende Anreize von „außen“ können eine weitere Rolle spielen. So hat die Auslobung des Wettbewerbs „Regionen der Zukunft“ ja dazu geführt, daß Kommunen sich unter der Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung zu Kooperation und Dialog bereit erklärt haben. Gleichwohl wird sich erst noch zeigen müssen, inwieweit die Bereitschaft in konkretes Handeln münden wird. Wenn also die Weichen für eine nachhaltige Entwicklung gestellt sind, dann stellt sich natürlich die Frage – um im Bild zu bleiben –, ob sie auch befahren werden.

Maßnahmen von „außen“, etwa beratende, können auch in bereits laufenden Prozessen unterstützend wirken. So liegt beispielsweise in der Ausgestaltung und Vermittlung eines Spektrums an Lösungsmöglichkeiten, die sowohl den Interessen der kooperierenden Kommunen als auch den Belangen einer nachhaltigen Entwicklung gerecht werden, das Potential, die regionale Nachhaltigkeit durch interkommunale Ko-

operationen zu befördern. Die Ausgestaltung solcher Lösungsmöglichkeiten erfordert allerdings eine genaue Kenntnis der Ausgangsbedingungen und der relevanten Interessen. Im Bereich der räumlichen Planung könnte überlegt werden, inwieweit die Regionalplanung als übergeordnete Instanz die Aufgabe wahrnehmen kann, entsprechende Lösungsangebote zu erarbeiten, zu eruiieren, auf die jeweilige Regionsspezifität zuzuschneiden und vor allem: zu vermitteln.

Eine zusätzliche Möglichkeit zur Erweiterung des Lösungsspektrums besteht darin, den Erfahrungsaustausch zwischen unterschiedlichen regionalen Kooperationen im Sinne des „Voneinander-Lernens“ zu organisieren. Ebenso unterstützend wirken könnte die Erweiterung des Erfahrungshorizonts z. B. durch die Analyse und Vermittlung der Erfahrungen, die in anderen Regionen gemacht wurden. Auf diese Art und Weise könnte auch die Bearbeitung heikler Themen beschleunigt werden, indem die „Newcomer“ von den etablierten Kooperationen lernen, daß und wie der Umgang mit solchen Themen nutzbringend funktionieren kann.

Damit ist ein wesentlicher Bereich der fachlichen und organisatorischen Unterstützungsleistung im laufenden Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ angesprochen. In den Bereich der organisatorischen Unterstützung fällt auch die Verbreitung der Erkenntnisse, die im Forschungsfeld „Städtenetze“ zu den Entstehungsgründen und zu den Stabilitäts- und Funktionsfaktoren gewonnen wurden.

Gleichwohl muß immer mit berücksichtigt werden, daß Kooperationen kein Allheilmittel sind und daß sie auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung gezielt mit weiteren Instrumenten verknüpft werden müssen.

## Anmerkungen

(\*) Der Kurzbericht gibt in wesentlichen Teilen den Inhalt eines Vortrags auf der Fachtagung „Regionale Nachhaltigkeit“ wieder, die CAF/Agenda-Transfer, Bonn, in Zusammenarbeit mit dem Agenda-Büro der Stadt Münster am 13.11.1998 in Münster veranstaltet hat.

(1) Beispiele liefern Diskussionen um eine verstärkte Regionalisierung, die (Wieder-)entdeckung regionaler Identitäten, die Bildung regionaler Kulturräume, strukturpoli-

tisch initiierte Regionalkonferenzen oder die Diskussion um Regionalkreise in Großstadregionen.

(2) Als Stadtentwicklungs- oder Bauleitplanung auf der kommunalen Ebene, als Regional- und Landesplanung oder als Bundesraumordnung

(3) Vgl. Adam, Brigitte; Blach, Antonia: Strategieempfehlungen für ein raumordnerisches Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“. In: Informationen zur Raumentwicklung (1997) H. 3, S. 201–216

(4) Die Unterscheidung nach ländlichen Räumen, verstärkten Räumen und Agglomerationsräumen basiert auf der siedlungsstrukturellen Regionstypik des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

(5) Vgl. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Themenheft „Stadt-Umland-Beziehungen: Konfliktpotentiale und Konfliktlösungsansätze“. = Informationen zur Raumentwicklung (1996), H. 4/5

(6) Beispielsweise bietet die eine Gemeinde Erholungsmöglichkeiten an oder hält ehemals schützenswerte Freiräume für die Region bereit. Dafür profitiert die dort lebende Bevölkerung aber möglicherweise von neuen Arbeitsplätzen, die ein Betrieb in der Nachbarkommune anbietet, oder es besteht die Möglichkeit, eine benachbarte Deponie mitzunutzen. Mitzubedenken sind natürlich finanzielle Ausgleichsmechanismen. Untersuchungen beispielsweise zu den Möglichkeiten, über den kommunalen Finanzausgleich zu Regelungen zu kommen, lassen allerdings Zweifel daran aufkommen, daß speziell oder alleine dieses Instrument zum Ausgleich regional und sektoral unterschiedlich ausgeprägter Leistungsbilanzen geeignet ist. Darauf weisen erste Ergebnisse eines laufenden Forschungsprojektes des Umweltbundesamtes zur Ergänzung des kommunalen Finanzausgleichs um ökologische Belange hin.

Um Mißverständnisse auszuräumen: Mit der Vorstellung eines theoretischen „Leistungspools“ soll nicht der räumlichen Arbeitsteilung per se das Wort geredet werden. Der räumlichen Arbeitsteilung haften problematische Auswirkungen, wie z. B. ein hoher Flächenverbrauch und Verkehrsbelastungen, an. Sie ist dennoch existent und in vieler Hinsicht sinnvoll oder unverzichtbar; und da Städte und Regionen nicht einfach „umgebaut“ werden können, liegt der Lösungsweg darin, aus den existierenden Strukturen Schritt für Schritt „das Beste zu machen“.

(7) Vgl. zum Begriff „Regionen“ z. B. Sinz, Manfred: Regionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Hand-

wörterbuch der Raumordnung. – Hannover, S. 805–808

(8) Vgl. Adam, Brigitte; Blach, Antonia: Strategieempfehlungen . . . , a.a.O. [siehe Anm. (3)]

(9) Vgl. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Themenheft „Städtenetze – ein Forschungsgegenstand und seine praktische Bedeutung“. = Informationen zur Raumentwicklung (1997) H. 7; Melzer, Michael; Langosch, Rainer; Wittekind, Jürgen: Endbericht zum Forschungsfeld „Städtenetze“ (Entwurf) 1998

(10) Vgl. aktuell bei Adam, Brigitte: Der Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung. In: UVP-report (1998) 4, S. 172–175

(11) Der Begriff des „Spielmachers“ wurde eingeführt und erläutert von Ritter, Ernst-Hasso: Raumpolitik mit „Städtenetzen“ oder: Regionale Politik der verschiedenen Ebenen. In: Die Öffentliche Verwaltung, Mai 1995, H. 10, S. 393–403. Es hat sich im Forschungsfeld gezeigt, daß die „Spielmacher“ sowohl aus den beteiligten Kommunen als auch aus übergeordneten Instanzen kommen können.

(12) Das Forschungsfeld „Städtenetze“ war zu Beginn noch nicht explizit mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung verknüpft. Im Verlauf der praktischen Erprobungsphase wurde dieses Ziel jedoch zusätzlich zu den vorab gesetzten Zielen aufgenommen.

(13) Vgl. Fahrenkrug, Katrin: Auswahl der möglichen Modellvorhaben. In: ExWest-Informationen zum Forschungsfeld „Städtenetze“ 18.1, Bonn, Dezember 1994

(14) Weltkonferenz zur Zukunft der Städte URBAN 21

(15) Der Wettbewerb läuft noch nicht lange genug, um aus der Entwicklung der daran beteiligten Stadt-Umland-Regionen Schlußfolgerungen ableiten zu können, und das abgeschlossene Forschungsfeld „Städtenetze“ war nicht auf klassische Stadt-Umland-Konstellationen fokussiert.

(16) Vgl. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Themenheft „Stadt-Umland-Beziehungen . . .“, a.a.O. [siehe Anm. (5)]

(17) Die Teilnehmer am Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ haben sich ehemals bereit erklärt, unter dem Vorzeichen einer nachhaltigen Entwicklung handlungsfeldübergreifend zu kooperieren. Es ist aber zu früh, um daraus Schlüsse auf Stabilität und Funktionsfähigkeit ziehen zu können.

(18) Daneben erwiesen sich Fragen zur Organisationsform und -struktur und zur politischen Legitimation der Kooperationen als entscheidend für die Stabilität und die Funktionsfähigkeit; vgl. bei Melzer, Michael; Langosch, Rainer; Wittekind, Jürgen: Endbericht zum Forschungsfeld „Städtenetze“ (Entwurf), 1998

(19) Dagegen sieht es auf der Grundlage der Erfahrungen im Forschungsfeld „Städtenetze“ praktisch bislang so aus, daß gerade die Wiedernutzung von Brach- und Konversionsflächen zu einer der wichtigen Kooperationsaufgaben gehört.

(20) Vgl. in diesem Sinne die Bedeutung, die der Bürgerbeteiligung – auch oder gerade – im Zeitalter der Kooperationen mit Blick auf Demokratie und Legitimation zukommt, bei Selle, Klaus (1997): Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück ... Vermittlungsaufgaben bei Aufgaben in Quartier und Stadt. In: Adam, Brigitte: Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung. = Informationskreis für Raumplanung e.V. (Hrsg.): RaumPlanung spezial, Dortmund 1997, S. 29–44

Dr. Brigitte Adam  
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung  
Am Michaelshof 8  
53177 Bonn