

Raymond Saller

Kommunale Kooperation innerhalb westdeutscher Stadtregionen zwischen Anspruch und politischer Realität

Local-authority Partnerships within the Urban Regions of Western Germany: Aspiration and Political Reality

Kurzfassung

Regionale Kooperation ist für die Erfüllung kommunaler Aufgaben gerade in Ballungsräumen von herausragender Bedeutung. Hierzu wurden seit den 70er Jahren in allen Großräumen Deutschlands Stadt-Umland-Verbände eingerichtet, die jedoch meist nur für die Abstimmung der kommunalen Planung, weniger für die gemeinsame Umsetzung kommunaler Aufgaben verantwortlich sind. Mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes wurden in vielen Agglomerationsräumen eigenständige regionale Gesellschaften gegründet, die auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung tätig sind. Eine Intensivierung der Zusammenarbeit auf anderen Gebieten scheiterte jedoch. Eine variable Abgrenzung der Stadtregionen und eine von der Landespolitik aktiv unterstützte freiwillige Zusammenarbeit werden als Lösung des Problems gesehen.

Abstract

In conurbations, perhaps more than anywhere else, regional co-operation plays a key role in the delivery of local-authority services and tasks. Although, since the 1970s, all of Germany's urban regions have instituted partnerships to bring together urban authorities and the rural authorities of the surrounding region, in the majority of cases these have been charged solely with co-ordinating the local-authority planning function, and only to a lesser degree with the joint delivery of local-authority services. With the completion of the European single market, many agglomerations have created stand-alone regional companies to work within the economic-development field. Attempts to intensify co-operation in other areas have however failed. Remedies to this problem are seen in varying the boundaries of urban regions and in the active support for voluntary partnerships provided by state governments.

1 Einleitung

Nach über einem Jahrzehnt des Stillstandes haben die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes und die Öffnung des Weltmarktes zu einer Renaissance der Diskussion der Stadtumlandproblematik, die in den 60er und 70er Jahren in der verwaltungswissenschaftlichen Auseinandersetzung einen breiten Raum eingenommen hatte, geführt. In den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurde die Frage nach der Verbesserung der Organisation der öffentlichen Verwaltung zu einem wichtigen Bestandteil im Rahmen der Überlegungen zur Reform der bestehen-

den administrativen Strukturen. Allerdings haben die Veränderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu einem Paradigmawechsel in der Diskussion geführt. Zu Beginn der 70er Jahre war es fast ausschließlich das Ziel – wie man gut an der Bildung des Umlandverbandes Frankfurt (UVF) sehen kann¹ –, die Stadt-Umland-Probleme durch gemeinsame kommunale Aufgabenwahrnehmung zu lösen. Mit der Bildung von Regionalverbänden sollte folglich eine Koordinierung regionaler Planungs-, Durchführungs- und Finanzierungsaufgaben bei gleichzeitiger Vereinfachung

chung und Verschlinkung der Verwaltungsstrukturen erreicht werden. In den 90er Jahren rückte dagegen mit der Zunahme des Standortwettbewerbs durch die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes und unterstützt durch die Globalisierung die Standortpositionierung mittels regionaler Kooperation in den Vordergrund des Interesses. Wie man am Verband Region Stuttgart (VRS) nachweisen kann, wurde seine Einrichtung vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung der Positionierung des Standortes debattiert und durchgeführt. So wird im Gesetzentwurf zur Gründung des VRS² als wichtigstes Bestreben der Kooperation die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Stadtregion durch die neue Form der Zusammenarbeit hervorgehoben. Damit wird dem Sachverhalt Rechnung getragen, dass die Kooperation innerhalb der funktionalen Regionen der Verdichtungsräume unter Einbeziehung möglichst vieler öffentlicher und privater Akteure – nach Leo van den Berg³ auch als „organising capacity“ umschrieben – zu einem entscheidenden Faktor im Wettbewerb der Städte geworden ist. Die Intensivierung der Zusammenarbeit der Städte und Kommunen innerhalb der Stadtregionen wird heute als Schlüsselvariable angesehen, denn auf Grund der Verflechtung Stadt / Umland kann das endogene Potenzial der Region nur mehr durch die intensive Zusammenarbeit aller regionalen Akteure optimal ausgenutzt werden: Dies bewirkt, dass „Kooperationen – der unterschiedlichsten Art, mit unterschiedlichen Partnern – . . . für die Kommunen ein strategisch kaum zu unterschätzendes Handlungsmuster [werden]“⁴. Außerdem lassen sich auf diese Weise auf den verschiedensten Feldern Synergieeffekte gegenüber Einzelösungen erzielen.

Beim Vergleich der Kooperationsstrategien der verschiedenen Städte im nationalen und europäischen Rahmen⁵ fällt jedoch zunächst auf, dass in jeder Stadtregion ein anderes Modell der Zusammenarbeit umgesetzt worden bzw. in der Umsetzung befindlich ist. Es gibt folglich kaum ähnliche Lösungen. Dennoch lassen sich Grundzüge der Zusammenarbeit in allen Regionen herausarbeiten, die für eine erfolgreiche Kooperation notwendig sind, wie eine von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung erstellte Studie⁶ belegt. Im Gegensatz zu dieser Untersuchung, die die Erfolgsfaktoren und die Gründe des Scheiterns des Kooperationsprozesses thematisiert, soll im Rahmen des Vergleiches der administrativen Modelle der deutschen Verdichtungsräume Stuttgart und Frankfurt am Main an dieser Stelle untersucht werden, inwieweit diese Institutionen die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen konnten und inwieweit die institutionalisierte der projektbezogenen Zusammenarbeit vorzuziehen ist. Ein

Vergleich der Bewertung der institutionalisierten Kooperationen in Stuttgart und Frankfurt mit der projektbezogenen im Münchner Raum scheint dabei auch im Hinblick auf die in den jeweiligen Räumen erzielten Ergebnisse der regionalen Steuerung besonders vielversprechend zu sein. Konkret soll die Frage beantwortet werden, ob die „Kosten“ der Institutionalisierung einen Mehrwert gegenüber projektbezogenen Kooperationsformen bieten.

2 Gründe für die Bildung von Stadtregionen

Die Intensivierung der kommunalen Zusammenarbeit in Stadtregionen wird vor dem Hintergrund der Verstärkung der wechselseitigen Verflechtung zwischen der Kernstadt und ihrem Umland sowie im zunehmenden Maße durch die auf Grund der Veränderung der ökonomischen Rahmenbedingungen beobachtbare Zunahme des Standortwettbewerbs diskutiert. Auf beide Entwicklungen wird im Rahmen dieses Kapitels am Beispiel der Region München näher eingegangen.

2.1 Suburbanisation

Auf Grund des Wandels der Lebensstile, des begrenzten städtischen Bodenangebotes, der hohen Bodenpreise zentraler Lagen und der unternehmerischen Präferenzen war in den letzten 30 Jahren ein verstärktes Wachstum im Umland Münchens zu beobachten. Diese Entwicklung ist ähnlich verlaufen wie in anderen Großstädten Europas und den hier behandelten Vergleichsregionen Stuttgart und Frankfurt am Main. Zwischen der Kernstadt und dem Umland sind gegenläufige Entwicklungen mit einem beachtlichen Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum in den Umlandgemeinden festzustellen, die zu einer Gleichgewichtsverschiebung zwischen Kernstadt und Umland geführt haben und noch führen.

In Bezug auf die Bevölkerungsverteilung innerhalb der Stadtregion München war seit den 60er Jahren eine kontinuierliche Abnahme des Anteils der Landeshauptstadt an der Gesamtbevölkerung zu Gunsten ihrer Region und deren Kommunen festgestellt worden:

Lebten zu Beginn der 60er Jahre noch knapp zwei Drittel der Bevölkerung innerhalb der administrativen Grenzen der Kernstadt, so ist 1997 das Verhältnis nahezu ausgeglichen. 1998 ist der prozentuale Anteil des Umlandes an der Bevölkerung erstmals höher als der der Kernstadt. Zwar haben immer noch zwei Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten innerhalb der Grenzen der Landeshauptstadt ihren Arbeitsplatz,

Tabelle 1
Entwicklung der Bevölkerungsverteilung in der Region München (Stadt/Umland) in %

Jahr	Landeshauptstadt	übrige Region	Region gesamt
1961	63,3	36,7	100
1970	62,3	37,7	100
1987	53,7	46,3	100
1992	52,7	47,3	100
1996	51,1	48,3	100
1997	50,4	49,6	100
1998	49,8	50,2	100

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

aber auch in diesem Bereich hat sich das Umland in den letzten 30 Jahren dynamischer als die Kernstadt entwickelt, wie Tabelle 2 belegt.

Tabelle 2
Beschäftigungsentwicklung in der Region München (Stadt/Umland) in % (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte)

Jahr	Landeshauptstadt	übrige Region	Region gesamt
1961	81,3	18,7	100
1970	76,6	23,4	100
1987	69,1	30,9	100
1992	67,0	33,0	100
1996	64,5	35,5	100
1997	64,1	35,9	100
1998	63,2	36,8	100

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

Arbeiteten 1961 noch über 81 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Landeshauptstadt, so sank dieser Anteil auf Grund der dynamischeren Wirtschaftsentwicklung in der Region bis 1998 auf 63 %. Seit Beginn der 70er Jahre hat eindeutig das Umland absolut und relativ ein stärkeres Wachstum als die Landeshauptstadt erfahren.

Wie aus den beiden Tabellen hervorgeht, hat die dominante Stellung der Kernstadt in den letzten 25 Jahren innerhalb der gesamten Region relativ abgenommen, wengleich München im direkten Vergleich mit den anderen Städten der Region immer noch eine beherrschende Stellung innehat. Mit ihrer monozentrischen Struktur unterscheidet sich jedoch die Münchner Region deutlich von den polyzentrischen Vergleichsregionen Stuttgart und Frankfurt am Main. Dennoch verteilen sich auch in der Münchner Region die klassischen

urbanen Funktionen Wohnen, Arbeiten, Bildung und Kultur inzwischen auf den gesamten Agglomerationsraum. Eine starke Verflechtung auf allen Bereichen innerhalb des Verdichtungsraumes und in abgeschwächter Form darüber hinaus ist die Konsequenz. Das hat zur Folge, dass der inter-institutionelle Kooperationsbedarf wächst, denn immer mehr Probleme lassen sich im Rahmen der traditionellen Institutionen nicht mehr adäquat bearbeiten. Die administrativen Strukturen haben sich der oben skizzierten Entwicklung nicht angepasst, orientieren sich stattdessen immer noch an dem Status quo der 70er Jahre und werden dadurch der funktionalräumlichen Verflechtung kaum noch gerecht. Darüber hinaus setzen viele Institutionen weiterhin hierarchische Formen der Steuerung ein, die die Potenziale der regionalen Selbststeuerung nicht ausreichend flexibel nutzen können. Gerade die komplexe Vernetzung der Funktionen und Strukturen innerhalb der Stadtregion erfordert ein hohes Maß an Abstimmung und Kooperation der kommunalen Akteure.

Das bedeutet, dass die vorhandenen Stärken und die endogenen Potenziale der Münchner Region von der Landeshauptstadt nur noch kooperativ mit ihrem Umland optimal ausgenutzt werden können. Gerade die Wachstumsbranchen (Informations- und Kommunikationstechnologien und „Life Science“), Forschungseinrichtungen⁷ und Softwarefirmen haben sich ringförmig um München angesiedelt. Die Verlagerung des Flughafens an den Rand der Stadtregion eröffnete den Städten und Landkreisen im Nordwesten Münchens neue Wachstumsperspektiven. Darüber hinaus führt die Vernetzung der Daseinsfunktionen innerhalb der Region auch zu folgenden negativen Entwicklungen, die politischen Handlungsbedarf erzeugen, um die Attraktivität der Wirtschaftsregion zu sichern:⁸

- Zunahme des Verkehrs durch die Verlagerung des Wachstum in die ländliche Kreise der Stadtregionen;
- Gefahr der Bebauung von aus ökologischen Gründen wichtigen regionalen Grünzügen und Freiflächen auf Grund der individuellen kommunalen Vorteile bei der Ausweisung von Bauland;
- Tendenzen der Zersiedelung der Landschaft.

Die oben angeführten Fehlentwicklungen in den Stadtregionen haben aus folgenden Gründen Auswirkungen auf die bestehenden Steuerungsmodelle in den Stadtregionen: Zunächst ergibt sich die Notwendigkeit des kooperativen Steuerungsbedarfes aus der Tatsache, dass der Suburbanisierungsprozess selbst nur unzureichend steuerbar ist. Er vollzieht sich im regionalen Wettbewerb der Gemeinden um öffentliche und private Investoren bei knappen finanziellen Spielräumen der Kernstädte. Die Wirksamkeit räumlicher Planungs-

konzepte und Strategien ist begrenzt. Das Verhalten der Individuen und Unternehmen wird von einer Vielzahl von gesellschaftlichen Normierungen, Rechtsvorschriften, finanziellen Anreizen und sonstigen Einflussfaktoren geleitet, die planerischen Zielen gegenlaufen.

Diese These wird durch die oben skizzierte Entwicklung unterstützt. So konnte in der Münchner Region, entgegen der politischen Zielsetzung, in den 80er und 90er Jahren ein aus Sicht der Regionalplanung bedenkliches starkes Wachstum nicht-zentraler Orte beobachtet werden. Eindeutig ist festzustellen, „dass eine Konzentration der Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung auf zentrale Orte und Entwicklungsachsen, wie es unter dem Aspekt einer nachhaltigen Raumentwicklung, einer Schonung bzw. sparsamen Nutzung freier Flächen und einer Verringerung bzw. zumindest einer nicht weiteren Zunahme des motorisierten Individualverkehrs wünschenswert gewesen wäre, in Oberbayern und Schwaben in den 80er Jahren nicht stattgefunden hat. Die Siedlungsentwicklung ist stattdessen eher dispers verlaufen.“⁹

Die Lösung, eine neue adäquate politische Steuerung mittels Kooperation zu finden, wird aber noch dadurch erschwert, dass, wie man anhand der Pendlerstruktur aufzeigen kann, der Suburbanisationsprozeß immer weitere Kreise zieht. „Beim derzeitigen Suburbanisationsprozess in der Region München werden . . . zunehmend die Gemeinden des engeren Stadtumlandes ‘übersprungen’ und die peripheren Gemeinden der Region als Ziel aufgesucht.“¹⁰ So hat der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den letzten Jahren zu einer Ausdehnung des Einzugsbereichs der täglichen Pendler geführt. Die Fahrzeit zwischen Augsburg und München beträgt mit dem ICE nur noch eine halbe Stunde. So können Arbeitsstätten in der Innenstadt von München vom 70 km entfernten schwäbischen Oberzentrum schneller oder zumindest genauso schnell erreicht werden wie von Wohnorten innerhalb des Stadtgebietes der Landeshauptstadt aus, die über keine direkte schienegebundene ÖPNV-Anbindung verfügen.

Zudem nimmt die Steuerungskapazität der Kernstadt mit der Verschiebung des Wachstums in die Region relativ ab. Um die Abnahme zu kompensieren, bedarf es regionaler Kooperationsregime und die Einbindung der Akteure der gesamten Region, deren Steuerungspotenzial relativ zunimmt.

Die Suburbanisation bewirkt gleichsam eine Verstärkung der Verflechtungsbeziehungen innerhalb der Region. Durch die wechselseitige Abhängigkeit der Städte und Gemeinden der Region werden isolierte kommunale Lösungen den Sachverhalten nicht gerecht und können sich je nach Problem gar als unwirksam erweisen.

Dies bedeutet drittens aber auch, dass mit der Zunahme der Stärke des Umlandes bei ähnlichen Interessen¹¹ sich deutliche Synergieeffekte gegenüber Einzellösungen erzielen lassen, die wiederum als „Katalysatoren“ der Kooperation fungieren. Das Ziel ist letztendlich, durch die Bündelung der regionalen Kräfte und Kompetenzen handlungsfähiger zu werden und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Kooperanden gegenüber Mitbewerbern zu steigern.

So haben die Verflechtungstendenzen Stadt / Umland die politische Steuerungsfähigkeit der Stadt geschwächt und ein Mindestmaß an regionaler Abstimmung und Koordinierung notwendig gemacht. Die unter Kapitel 2.2 beschriebene Zunahme des Standortwettbewerbs hat vor allem zu einer Neuorientierung der Politik in den Verdichtungsregionen geführt. Gerade die Fähigkeit zur kommunalen Zusammenarbeit in den Stadträumen wird in zunehmendem Maße als neue Standortstärke im globalen Wettbewerb gesehen.¹² Regionale Kriterien gewinnen für unternehmerische Standortentscheidungen zunehmend an Bedeutung.¹³

2.2 Zunahme des Standortwettbewerbs und die Veränderung des Bezugsrahmens

Die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, die stärkere weltweite Verflechtung der nationalen Ökonomien und die Öffnung der Märkte führen zu einer Zunahme des Wettbewerbs der Städte und Regionen. Gleichzeitig steigt die Tendenz hoher Verlagerungsbereitschaft von Unternehmen oder die Bereitschaft, Zweigwerke zu gründen oder auszulagern, um Kostenvorteile zu erzielen. Darüber hinaus fördert der immer schnellere Wissenstransfer eine Angleichung der globalen Produktionsbedingungen. Diese Entwicklungen bewirken, dass sich die Standorte nicht mehr auf ihre Vorteile im nationalen Rahmen beschränken können, sondern im weltweiten Wettbewerb zueinander stehen. Der kleinräumige Wettbewerb tritt zu Gunsten des Wettbewerbs größerer Räume in größerem Rahmen zurück. Die Folge ist, dass die deutschen Großstädte in direktem Wettbewerb mit anderen Standorten Europas und anderen Teilen der Welt stehen. Der daraus resultierende Wettbewerbsdruck dürfte noch zunehmen, wenn ab 2002 mit dem EURO eine gemeinsame europäische Währung in Bargeldform eingeführt wird und dadurch endgültig die Währungs-schranken und die damit verbundenen Risiken und Kosten wegfallen werden.

Darüber hinaus fördern auch der Strukturwandel und die Abkehr vom „fordistischen“ Steuerungsmodell die

Wettbewerbsintensität. Folgende Faktoren waren dafür ursächlich:

- Veränderung der Produktionsweisen (Flexibilität, „Outsourcing“, Netzwerkbildung usw.),
- Veränderung der Eigentümerstruktur der Unternehmen (AG, Holding, transnationale Wirtschaftsakteure usw.),
- Relativer Bedeutungsverlust traditioneller Standortfaktoren zu Gunsten von Informatik und Telekommunikation („Telematik“),
- Relativ geringe Transportkosten und weltweite Logistiksysteme,
- Zunahme des globalen Wissenstransfers.

Der unternehmerische Anpassungsprozess an diese Herausforderungen vollzieht sich über eine Reorganisation des Managements, eine Senkung der Kosten bzw. Steigerung der Produktivität sowie eine Erhöhung der Flexibilität. Wichtige Maßnahmen in diesem Zusammenhang sind

- die grundlegende Änderung der Arbeitsorganisation und Rationalisierung,
- die Konzentration auf Kerngeschäftsbereiche und „Out-Sourcing-Strategien“,
- die Einführung neuer Produktionskonzepte.

Damit einher geht auch eine wachsende transnationale Arbeitsteilung innerhalb der Unternehmen, eine Globalisierung der Produktionsentscheidungen und eine internationalisierte Beschaffung („global sourcing“).

All diese Faktoren bewirken, dass für die Unternehmen – stärker als in der Vergangenheit – die Standortbindung abnimmt und der Wahl des Standortes eine stärkere Bedeutung zukommt. Für die Ansiedlung neuer Firmen aus den Zukunftsbranchen ist aber die Bildung von Netzwerken – sogenannten Clusters – und die damit verbundene Stärkung der Betriebe durch einen Innovationsverbund entscheidend. Gerade auf diesem Gebiet macht es sich negativ bemerkbar, dass – obwohl sich die Firmen innerhalb der Stadtregion ausrichten, private Netzwerke die gesamte Region umspannen – sich die administrativen Strukturen immer noch an den Bedingungen des Industriezeitalters orientieren.

Und auch für die Präsentation des Wirtschaftsstandortes genügt es nicht mehr, sich auf die traditionellen administrativen Grenzen zu beschränken. Wie am Beispiel der Region München oben gezeigt werden konnte, ist die Verflechtung innerhalb der Region München bereits heute so weit fortgeschritten, dass die Kommunen des Umlandes als auch die Kernstadt selbst sich nur mehr in Kooperation, beispielsweise als Medienstandort, als Innovationszentrum oder Softwarestandort, darstellen können. Nur über eine regionale

Standortpräsentation kann heute der einzelne kommunale Standort seine Stärken, die in den regionalen Netzwerken der Zukunftsbranchen liegen, erfolgreich präsentieren.

Eine Vermarktung der Standorte muß sich zudem an den wirtschaftlichen Gegebenheiten orientieren und folglich im europäischen oder weltweiten Rahmen geschehen. Eine Beschränkung auf die nationale Ebene würde gerade für die Großstädte Europas Wettbewerbsnachteile mit sich bringen. Eine internationale Positionierung wird zusätzlich aufgewertet werden, wenn es gelingt, eine Vielzahl von Stärken und Chancen zu bündeln. Auch aus diesem Grund macht es Sinn, sich mit anderen Städten und Kommunen – auch in einem größeren Rahmen – zusammenzuschließen, um die Vielfalt einer Wirtschaftsregion hervorzuheben. Zudem ist eine internationale Darstellung sehr aufwendig. Nur in Zusammenarbeit mit vielen Partnern können die immensen Kosten einer wirksamen Außenpräsentation getragen werden. Würden die Kommunen separat handeln, könnte auf Grund personeller und finanzieller Restriktionen nur ein Bruchteil der Veranstaltungen durchgeführt werden. Bei der Standortpräsentation zeigt es sich zudem, dass das deutsche föderalistische System gerade für Ausländer als sehr komplex und undurchsichtig empfunden wird. Zentralistische Staaten – die sich wie Frankreich durch eine hochgradige personelle Verflechtung der verschiedenen Ebenen auszeichnen – können dadurch einen Standortvorteil verbuchen.

3 Kooperation in funktionalen Verdichtungsräumen Westdeutschlands

3.1 München

Im Verdichtungsraum München gibt es eine Vielfalt von Kooperationsformen, die aufgabenbedingt oder aus politischen Gründen verschiedene, nicht deckungsgleiche Abgrenzungen besitzen. Eine integrale, regionale Zusammenarbeit existiert auch im Kernbereich der Verdichtungsregion nur in Ansätzen, wie die untenstehenden Beispiele belegen.

Seit 1973 wird die Regionalplanung vom Regionalen Planungsverband (RPV), einem gesetzlichen Zwangsverband der Gemeinden der Planungsregion 14, geleistet. Er umfasst den größten Teil der funktionalen Region, wenngleich der mit der Kernstadt stark verflochtene Landkreis Wolfratshausen – Bad Tölz aus politischen Gründen einem anderen Planungsverband zugeordnet wurde. Der Verband nimmt lediglich Trägerschaftsaufgaben wahr, Vollzugsaufgaben wurden ihm nicht übertragen.

In enger Kooperation mit dem RPV arbeitet der bereits früher gegründete Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München. Letzterer ist ein freiwilliger kommunaler Zweckverband, der seine Mitglieder, die aus der Planungsregion 14 und darüber hinaus stammen, bei Fragen der Bauleitplanung berät. Auf dem Gebiet der regionalen Erholungsflächen und der Freiflächensicherung gibt es eine Reihe kommunaler Vereine (Verein zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsflächen in den Landkreisen um München, Heideflächenverein u. a.) die projektbezogen agieren.

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) wird seit 1972 von einem regionalen Zweckverband, dem Münchner Verkehrsverein GmbH (MVV), koordiniert. Träger des ÖPNV sind nach der Regionalisierung und Umstrukturierung der ehemaligen Deutschen Bundesbahn zur Deutschen Bahn AG der Freistaat, die Landkreise und die kreisfreien Städte. Mit der Gründung des MVV ist es gelungen, ein einheitliches Tarifgebiet im Großraum München und eine Abstimmung der Fahrpläne zu erreichen. Für den Ausbau des ÖPNV sind jedoch die verschiedenen Träger zuständig. Der Verband kann hierzu lediglich Vorschläge erarbeiten.

Auf den Gebieten der Ver- und Entsorgungsleistungen (Abfall, Wasser) gibt es eine Vielzahl kommunaler Kooperationen. Eine regionale Zusammenarbeit existiert nur in Ansätzen. Beispielsweise kam die Zusammenarbeit des Landkreises Starnberg mit der Landeshauptstadt München auf dem Gebiet der Abfallentsorgung nur auf Druck des Freistaates zustande. Der Landkreis hätte einer außerregionalen kostengünstigeren Entsorgungslösung den Vorzug gegeben. Weit über das Gebiet der Stadtregion geht das Netzwerk MAI e.V. hinaus. Dieses Netzwerk, das von den Städten München, Augsburg und Ingolstadt aufgebaut worden ist und dem sich mittlerweile eine Vielzahl anderer Städte und Gemeinden, Landkreise und Unternehmen des Wirtschaftsraumes Südbayern angeschlossen haben, ist vorrangig auf dem Gebiet des Regionalmarketings tätig. Darüber hinaus versucht es, den privaten und kommunalen Erfahrungsaustausch zu fördern und neue regionale Entwicklungsinitiativen zu initiieren.

3.2 Stuttgart

Im Großraum Stuttgart wurde, als politische Reaktion auf die schwere Rezession zu Beginn der 90er Jahre im die ökonomische Struktur der Landeshauptstadt dominierenden Maschinenbau, mit dem VERBAND REGION STUTTGART (VRS) eine neue politische und administrative Ebene eingerichtet. Die REGION umfasst die Städte Stuttgart, Böblingen, Ludwigsburg, Waiblingen, Sindelfingen und Esslingen mit den entsprechenden

Landkreisen. Sie ist im Wesentlichen mit der funktionalen Region deckungsgleich. Lediglich die mit der Landeshauptstadt ebenfalls verflochtenen Städte und Landkreise Pforzheim und Tübingen wurden nicht mit einbezogen.

Schwerpunkte der Arbeit des VRS bilden die Regionalplanung, die Landschaftsrahmenplanung, die Erstellung des regionalbedeutsamen S-Bahn-Verkehrs sowie die Wirtschaftsförderung. Im Regionalplan werden die regionalbedeutsamen Standorte für Wohnungsbau, Industrie, Gewerbe und Infrastrukturvorhaben gebiets-scharf ausgewiesen. Die Wirtschaftsförderung wurde jedoch mit der Gründung einer eigenen GmbH aus der administrativen Struktur ausgegliedert. Die regionale Steuerung wird über ein eigenes, direkt gewähltes Parlament geleistet. Daneben ist der Verband für einen Teilbereich der Abfallentsorgung zuständig. Der Verband wird für die Erfüllung seiner Pflichtaufgaben vom Land finanziert. Über Umlagefinanzierung kann der Verband regionale Akzente setzen und eine Anschubfinanzierung für Projekte von regionaler Bedeutung (beispielsweise Neue Messe) leisten. Die „Finanzierung durch Umlagen belastet allerdings zunehmend die Zusammenarbeit der Kommunen mit dem VRS“¹⁴, Verteilungskonflikte behindern die Arbeit erheblich.

Die Arbeit des Verbandes wird dadurch erschwert, dass die Übertragung regionaler Aufgaben auf Grund politischer Kompromisse nur teilweise zu Stande kam. Zwar wurde der Verband als Träger der Regionalplanung mit dem Instrument des Baugebotes ausgestattet, die zur effektiven Durchsetzung notwendige Planungshoheit wurde ihm vom Landesgesetzgeber jedoch nicht zugebilligt. Bei der Durchsetzung regionalplanerischer Ziele ist er somit im Konfliktfall auf die Landesregierung angewiesen. Der Verband besitzt zwar Kompetenzen in der Planung des Regionalverkehrs, die Übernahme des regionalbedeutsamen ÖPNV bleibt jedoch auf das S-Bahn-Netz beschränkt. Es bleibt festzuhalten, dass dem Verband eine Vielzahl regionaler Aufgaben übertragen wurden, er jedoch mit der Ausnahme der Wirtschaftsförderung nur begrenzte Befugnisse zugewiesen bekommen hat. Eine umfassende regionale Steuerung konnte somit nur in Ansätzen verwirklicht werden.

3.3 Frankfurt am Main

Im Zuge der kommunalen Gebietsreform hatte das Land Hessen von 1972 bis 1977 eine umfassende Neugliederung der Gemeinden und Landkreise vollzogen. Als Reaktion auf den Vorschlag des späteren Frankfurter Oberbürgermeisters Möller, in der Region Rhein-Main die Regionalstadt Frankfurt zu gründen, wurde als Verwaltungseinheit für den Stadt-Umlandbereich

der Umlandverband Frankfurt (UVF) gegründet. Das Gebiet des UVF umfasst nur einen Kernbereich der funktionalen Region Rhein-Main. Negativ macht sich bei seiner Abgrenzung auch bemerkbar, dass der „Motor“ der Entwicklung des gesamten Raumes – der Flughafen Rhein-Main – am Rande des Verbandsgebietes liegt und damit die von ihm ausgehenden Entwicklungsimpulse nur z.T. in die Planungen des Verbandes integriert werden können. Die Bildung einer einheitlichen funktionalen Region Rhein-Main wird nicht zuletzt durch deren ökonomisches Potenzial und geographische Ausdehnung erschwert. Die ökonomische Verflechtung erstreckt sich über die drei Bundesländer Hessen, Rheinland-Pfalz und Bayern und erfordert dadurch eine länderübergreifende Koordination.

Der UVF sollte ursprünglich befähigt sein, alle überörtlichen Aufgaben im Kernbereich der Stadtregion wahrzunehmen. Er ist für die Bearbeitung des Flächennutzungsplanes für das Verbandsgebiet, die Landschafts- und Generalverkehrsplanung, die Abstimmung energiewirtschaftlicher Interessen und die Errichtung und den Betrieb überregionaler Sport-, Freizeit- und Erholungseinrichtungen zuständig.

Die oft unscharfe Formulierung der Aufgabenabgrenzung im Verbandsgesetz sowie interkommunale Interessenskonflikte und der fehlende politische Wille der Landesregierung führten dazu, dass er auf dem Gebiet der Ver- und Entsorgungsleistungen (Wasser und Abfall) die ursprünglich ihm zugedachten Aufgaben nur zum Teil wahrnimmt.

Neben den Aktivitäten des Wirtschaftsfördervereins und der einzelnen Kommunen ist der UVF auch für Standortberatung und -präsentation zuständig.

Auch im Falle Frankfurts unterblieb eine einschneidende Übertragung von Kompetenzen auf den Verband, wie sie ursprünglich im Gesetzentwurf zu seiner Gründung vorgesehen war. Die regionale Steuerungskompetenz ist somit eindeutig hinter den Erwartungen zurückgeblieben.¹⁵ Vorteile gegenüber der projektbezogenen Zusammenarbeit im Raum München sind nicht auszumachen.

3.4 Evaluierung der Kooperation in den hier beschriebenen Verdichtungsräumen

Kommunale Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene kann wesentlich dazu beitragen, die negativen Folgen der Entwicklung in der Region zu begrenzen. Denn neue Modelle der Siedlungsentwicklung mit minderer Flächeninanspruchnahme, reduziertem Energieverbrauch, effizienter Verkehrsabwicklung und mehr Chancengerechtigkeit für die Bedürfnisse der Men-

schen haben kaum Chancen ohne eine bessere Steuerung und politisch-administrative Organisation der Stadtregion. Ohne eine stärkere und aktivere Koordination und Abstimmung des Handelns führt der gegenwärtige Suburbanisationsprozess nicht nur zu einer weiteren Belastung der Kernstadt, sondern mehr und mehr zu einer Schwächung der Potenziale und Entwicklungschancen der Stadtregion insgesamt. Um die Attraktivität des Standortes auch in der Zukunft zu bewahren, ist gemeinsam in Kooperation mit den Gemeinden und den Landkreisen der funktionalen Region die Erarbeitung eines wirtschaftlichen Konzepts erforderlich. Darüber hinaus wird eine Marketing-Strategie für die Region und eine Verbesserung der Abstimmung auf dem Gebiet der Infrastruktur für notwendig erachtet.

Im Idealfall kann eine regionale Steuerung, die diesen Herausforderungen gerecht werden will, durch die Kombination von Planungsaufgaben und Trägerschaftsaufgaben, die in der Hand einer demokratisch legitimierten Institution liegen, geleistet werden. Hier von sind jedoch alle drei o. a. Kooperationsmodelle weit entfernt.

Im Falle Münchens ist ein vom Freistaat eingerichteter kommunaler Zwangsverband für die Erstellung des Regionalplanes zuständig. Obwohl die darin enthaltenen Ziele in den letzten Jahrzehnten die Siedlungsentwicklung nur teilweise zu steuern vermochten, ist derzeit im Großraum eine Diskussion im Gang, die regionalplanerischen Vorgaben weiter abzubauen. Ein weiteres Manko der Münchner Lösung ist, dass der Verband im Konfliktfall zur Durchsetzung getroffener Beschlüsse die Unterstützung der Bezirksregierung benötigt und dass er über keine Trägerschaftsaufgaben verfügt und nicht über finanzielle Projektsteuerung regionalplanerische Vorgaben umsetzen kann.

Regionale Kooperation wird im Großraum München nur ansatzweise, projektbezogen getätigt. Sie orientiert sich damit sehr an den kommunalen Eigeninteressen. Damit kommt dem Freistaat Bayern eine Schlüsselrolle zu. Durch seine finanziellen und rechtlichen Möglichkeiten kann er, wie das Beispiel der „Müllehe“ Starnberg – Landeshauptstadt und der Ausbau des schienengebundenen ÖPNV (S-Bahn, U-Bahn nach Garching) zeigen, lenkend eingreifen und regional tätig werden.

In Stuttgart wurde ein Modell eingeführt, das deutlich darüber hinaus geht. Es vereint Planungs- und Trägerschaftsaufgaben. Die Beschlüsse des Verbandes sind zudem durch ein direkt gewähltes Regionalparlament demokratisch legitimiert. Allerdings wurde dem Verband keine eigene Steuerhoheit zugebilligt. Durch die

derzeit praktizierte Umlagefinanzierung sind Verteilungskonflikte an der Tagungsordnung. Zudem, und hier ähneln sich die Beispiele Frankfurt und Stuttgart, wurde in beiden Fällen die Übertragung von Kompetenzen aufgrund politischer Kompromisse nur ansatzweise vollzogen. Die ursprüngliche Intention der Etablierung einer institutionellen, integralen und demokratischen regionalen Steuerung wurde auf diese Weise verfehlt. Obwohl eine Anhörung des baden-württembergischen Wirtschaftsministeriums zeigte, dass „die Region sowohl von der Wirtschaft als auch von den Kommunen als notwendige politische Handlungsebene anerkannt [wird]“¹⁶, konnte bislang kein starker und durchsetzungsfähiger Verband eingerichtet werden. Die ursprünglich vom Gesetzgeber verfolgte Intention, in den Verdichtungsräumen Stuttgart und Frankfurt einen Verband zur regionalen Steuerung zu etablieren, konnte auf Grund der starken Stellung der Kommunen in Deutschland nur ansatzweise verwirklicht werden. Die Vorteile, die ein Regionalverband gegenüber projektbezogener Kooperation mit sich bringt, konnten somit nur bruchstückhaft realisiert werden. Da sich das Gebiet des Umlandverbandes Frankfurt nur über einen Bruchteil der funktionalen Region Rhein-Main erstreckt, wurde mit der Gründung weiterer Gesellschaften und Vereine (Verkehrsverbund Rhein-Main GmbH, Wirtschaftsförderung RheinMain / Frankfurt e.V.) vom Umlandverband versucht, den Verflechtungsbeziehungen, die sich auch über drei Bundesländer erstrecken, besser gerecht zu werden.

4 Fazit – Wie kann die Kooperation in den funktionalen Stadtregionen in der Zukunft ausgestaltet werden?

Die Auswahl der gemeinsam von den Kommunen bearbeiteten regionalen Aufgaben sowie die Frage der optimalen Abgrenzungen der Kooperationen sind nach Ansicht der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) entscheidend für deren Erfolg¹⁷. Idealerweise sollten nach Dieter Apel und Dietrich Henckel folgende Aufgaben Bestandteil einer zukunftsorientierten regionalen Kooperation sein:

- „a) Der Erwerb von unbebauten und bebauten Grundstücke für regionalbedeutsame Nutzungen,
- b) Ausweisung und Planung regional bedeutsamer Wohn- und Gewerbeflächen über Zuständigkeiten zur vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung,
- c) Planung, Bau und Unterhaltung und Betrieb regionaler Verkehrs-, Versorgungs- und Entsor-

gungseinrichtungen (Verkehrswege, ÖPNV, Energieversorgungsanlagen, Krankenhäuser, Kläranlagen, Regionalflughäfen usw.),

- d) Planung, Bau, Unterhaltung und Betrieb regional bedeutsamer Freizeiteinrichtungen (Freizeitbäder, Großsporthallen, Ausstellungs- und Kongresszentren usw.),
- e) Sicherung des ökologisch notwendigen Freiflächenangebotes“¹⁸

Die hierfür notwendige geographische Abgrenzung sollte nach Vorstellungen der ARL dabei so vorgenommen werden, dass sie möglichst die Komplexität der Verflechtung widerspiegelt: „Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine überzeugende, d.h. nachempfindbare und einsehbare Abgrenzung der Region eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz regionaler Organisation, ihre Tätigkeit und ihre Wirkung ist. Überzeugend und einsehbar für die Öffentlichkeit und die kommunalen Akteure wäre die Abgrenzung nach ökonomischen, sozialen und kulturellen Verbindungen und Abhängigkeiten, und im günstigsten Fall sogar nach der Identifikation der Bevölkerung der Region mit dem Einzugsgebiet eines Oberzentrums.“¹⁹

Wie die Kurzbeschreibung der westdeutschen Kooperationsmodelle (Kapitel 3) Münchens, Stuttgarts und Frankfurts gezeigt hat, ist die politische Realität weit von den Idealvorstellungen der Zusammenarbeit innerhalb der Ballungsräume entfernt.

Eine Umsetzung der theoretischen Vorgaben in die politische Realität ist in der Vergangenheit an folgenden drei Punkten gescheitert:

- Herausragende Stellung der Stadträume in den jeweiligen Bundesländern,
- Problemlösungsfähigkeit integraler Ansätze,
- starke Stellung der Kommunen und fehlender „Leidensdruck“.

Westdeutsche Verdichtungsräume haben einen überragenden Anteil an Arbeitsplätzen und der Wertschöpfung in den jeweiligen Ländern. Beispielsweise trägt das Gebiet des Umlandverbandes Frankfurt, das zweifelsohne nur einen Bruchteil der funktionalen Region Frankfurts umfasst, mit 44 %²⁰ des hessischen Bruttoinlandsproduktes fast die Hälfte zur wirtschaftlichen Wertschöpfung dieses Bundeslandes bei. Ähnliche, wenngleich nicht ganz so hohe Werte sind auch für die Räume Stuttgart und München zu vermuten. Es verwundert deswegen nicht, dass eine Stärkung des Verbandes, die diesen eine effektivere regionale Steuerung ermöglichen würde, nicht nur auf den Widerstand vieler Kommunen und der Landkreise der Region stößt, sondern auch gerade von den übrigen Landesteilen ab-

gelehnt wird, die Angst vor einer Verstärkung der Dominanz der Agglomerationen in der Landespolitik haben. Diese Widerstände haben in Stuttgart und Frankfurt dazu geführt, dass beide Verbände keine Kompetenz in regionalen Angelegenheiten bekommen haben und sie folglich eher eine Moderations- als eine Steuerungsfunktion besitzen. Mit einem flächenmäßig sehr ausgedehnten Verband, aber ausgestattet ohne wirkliche Kompetenzen, können die Vorteile einer regionalen, politisch legitimierten Steuerung aber kaum verwirklicht werden.

Die Abgrenzung der Verdichtungsräume wirft nicht zuletzt durch die Ausdehnung der Verflechtung in einem immer größeren Maßstab Probleme auf. Beispielsweise gehen die Verdichtungsräume Augsburg und München ineinander über, so dass eine Abgrenzung nur schwer leistbar ist. Eine zu groß gewählte Abgrenzung führt potenziell zu größeren Widerständen und birgt die Gefahr „schwacher“ regionaler Kooperationsformen. Außerdem hat die Funktionalregion je nach Problemstellung einen variablen Zuschnitt. Es leuchtet nicht ein, dass eine optimale Abgrenzung der Räume der Abfall- und Abwasserentsorgung, mit dem Raum des regionalen ÖPNV, mit der Abgrenzung der Kooperation der Wirtschaftsförderung identisch sein muss. Dieser Weg der variablen Geometrie wurde in der Region München gewählt. Je nach Problemdruck wurden kommunale Kooperationsformen umgesetzt, die einen Teilbereich der funktionalen Region abdecken, oder wie das Beispiel des regionalen ÖPNV zeigt, auch darüber hinaus gehen können. Wollte man in der Region München eine homogene institutionell verankerte Großstadtregion gründen, würde man zweifelsohne neue Probleme schaffen, ohne aber gleichzeitig die Lösung vorhandener damit garantieren zu können.

Ein Blick auf die drei Verdichtungsräume zeigt aber auch auf, dass die wirtschaftliche Stärke der drei Räume die kommunale Kooperation erschwert. Der Vergleich der Herausbildung von Kooperationsmodellen im europäischen Rahmen hat eindeutig ergeben, dass die Zunahme des Standortwettbewerbs in Kombination mit einer wirtschaftlichen Krise dazu geführt hat, dass die betroffenen Kommunen individuelle Eigeninteressen nachrangig einer regionalen Kooperation gestellt haben und bereit waren, hierfür Kompetenzen an eine regionale Institution abzugeben. In allen drei hier vorgestellten Kooperationen ist derzeit eine positive wirtschaftliche Entwicklung zu beobachten, die verhindert, dass mit der Ausnahme für Felder, auf denen wechselseitige Vorteile bestehen, Aufgabenbereiche an eine regionale Instanz abgetreten werden.

Aus der oben geleisteten Analyse der kommunalen Kooperation in den drei Ballungsräumen München, Stuttgart und Frankfurt lassen sich folgende fünf grundsätzliche Schlussfolgerungen für die Bildung kommunaler Kooperationen in Verdichtungsregionen ziehen:

- *Variable Geometrie*: Wie mehrfach erwähnt, führt die hohe Mobilität breiter Bevölkerungsschichten, bei einer gleichzeitigen Abnahme lokaler Bindungen, zu einer Zunahme des räumlichen Radius der individuellen Lebensweisen. In der modernen Gesellschaft wird die Identifikation der Menschen mit festen, klar umgrenzten Räumen schwächer: „Der gewöhnliche Handlungs- und Erlebniskontext der aktiven Bevölkerung ist geprägt durch mehrere, sich überlappende Raumeinheiten, deren Grenzen nicht mehr eindeutig feststehen.“²¹ Außerdem begünstigt die Abkehr von der fordistischen Produktionsweise durch vernetzte Produktionsstrukturen und dem Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft die Ausdehnung der Gewerbebetriebe innerhalb der gesamten Region und darüber hinaus. Räumliche Nähe verliert an Bedeutung zu Gunsten der Bereitstellung einer bestimmten technologischen Infrastruktur, des Bedeutungsgewinnes von Wissen und Qualifikation und der „weichen“ Standortfaktoren. Dadurch sind „die für die Planungs- und Verwaltungsstrukturen in Großstadtregionen relevanten Funktionen . . . nicht im klassischen Bereich von Vollzugsaufgaben der Ordnungsverwaltung zu suchen und sind auch nicht typische Aufgaben der Dienstleistungsverwaltung. Vielmehr besteht regionale Politik und Verwaltungsarbeit im Kern in konzeptioneller Arbeit und im Management von regionalbedeutsamen Projekten.“²² Regionale Kooperation muss folglich als inter-organisatorisches Gefüge verstanden werden, in deren Kern die regionale Organisation als Verbindungsstelle dient. „Eine sachgerechte Aufgabenerfüllung wird hier künftig nur möglich sein, wenn allgemeine Verwaltungseinheiten durch funktionspezifische Verwaltungseinheiten mit anderen Gebiets- und Organisationszuschnitten ergänzt werden.“²³

- *Optimale Rechtsform der Kooperation*: Generell gilt, dass die Institutionalisierung der Kooperation eine Voraussetzung für ihre Verstetigung ist.²⁴ In allen drei Verdichtungsräumen fanden dabei, in Abhängigkeit von den zu verfolgenden Zielen und den Gebieten der Kooperation, verschiedene Rechtsformen (Zweckverband, e.V., GmbH) Anwendung.

- *Regionaler Konsens*: Gerade das Beispiel des Umlandverbandes Frankfurt zeigt, dass Modelle der Kooperation nur im Konsens mit den regionalen Beteiligten umgesetzt werden können. Die Einsicht in die Notwendigkeit und die daraus resultierende Bereitschaft zur Zusammenarbeit aller relevanten Akteure

auf bestimmten Gebieten können somit als wichtige Vorbedingungen gesehen werden. Dadurch gewinnt die freiwillige Zusammenarbeit an Bedeutung.

– *Freiwilligkeit*: Freiwillige Zusammenarbeit führt oftmals zu wesentlich besseren Ergebnissen als die zentralstaatlich verordnete. Bei letzterer dominiert meist die individuelle Verweigerung von Reformen aus Angst vor einer Schlechterstellung, während bei der freiwilligen Kooperation ähnliche Interessen im Vordergrund stehen. Durch das damit verbundene größere Engagement kann sich eine Eigendynamik ergeben, wie beispielsweise freiwillige Städtenetze zeigen.

– *„Coopetition“ als Leitbild*: Konkurrenz und Kooperation müssen sich nicht unbedingt ausschließen. Vor allem weil vom interkommunalen Wettbewerb innovative Lösungen erwartet werden können, ist dieser auch in den Stadtregionen beizubehalten. Den Wettbewerb zu instrumentalisieren und ihn als Entdeckungsverfahren²⁸ für innovative Lösungen einzusetzen, muss auch Bestandteil einer regionalen Kooperation sein. Wie das Beispiel der Region München zeigt, waren es vor allem die Umlandgemeinden – allen voran Unterföhring und Ismaning –, die lange vor der Landeshauptstadt selbst konsequent auf zukunftsfähige Branchen gesetzt haben und somit der Region wichtige Impulse gegeben haben. Eine Übertragung kommunaler Kompetenzen auf eine höhere Ebene macht auch im regionalen Kontext nur dann Sinn, wenn ein Mehrwert zu erwarten sein dürfte. Und gerade am Beispiel des Umlandverbandes Frankfurt kann gezeigt werden, dass sich ohne die notwendige Kompetenzübertragung von den Gemeinden und vom Land auf den Verband die erhofften Vorteile einer regionalen Steuerungsinstanz nicht realisieren lassen. Und auch im Sinne einer demokratischen Kontrolle der Leistung der kommunalen Verwaltung, die die „Public Choice Theory“ einfordert, benötigt man selbstständig operierende Kommunen. Dies führt zu einem Leitbild der regionalen Kooperation, das man am besten mit „Coopetition“²⁵ umschreiben kann und sowohl Koordination als auch Wettbewerb („competition“) umfasst.

Auch bei den hier untersuchten Regionen hat es sich gezeigt, dass die Auswahl der Felder und Partner für eine kommunale Kooperation als der eigentliche Erfolgsfaktor für die Intensivierung der Zusammenarbeit und damit für die zukünftige Positionierung des Standortes zu sehen ist. Einer Institutionalisierung kommt in diesem Prozess die Funktion der Verstärkung der Beziehungen zu. Sie ist folglich nur als ein zweiter Schritt für eine fruchtbare regionale Zusammenarbeit zu sehen und muss auf bereits bestehende Beziehungen aufbauen. Der Vergleich hat darüber hinaus ge-

zeigt, dass der Verband Region Stuttgart auf dem Weg zu einem neuen regionalen Steuerungsmodell weiter vorangeschritten ist als die Vergleichsregionen, wenn gleich der Zusatznutzen heute noch gering erscheint. Gleichwohl wurde hier der Grundstein für ein Kooperationsmodell gelegt, das langfristig über eine reine projektbezogene Zusammenarbeit hinausgeht und der Region auf ökonomischen und ökologischen Gebieten bedeutende Standortvorteile gegenüber den beiden anderen Ballungsräumen bringen kann. Aus dem oben Gesagten wird aber auch deutlich, dass es unter dem Dach der Region Stuttgart in der Zukunft verschiedene Kooperationsarrangements geben dürfte, deren Auswahl und Vernetzung für ihren zukünftigen Erfolg bestimmend sein werden. Entscheidend für den Erfolg regionaler Kooperation dürfte demzufolge auch die Ausgestaltung der Kombination zwischen „harten“ und „weichen“ Kooperationsformen sein. Während erstere für ein Mindestmaß an Kontinuität verantwortlich sind, können gerade über freiwillige Formen der Zusammenarbeit wichtige regionale Impulse ausgehen. Ein Beleg für diese These ist zweifelsohne die Region Rhein-Main, in der die freiwillige Kooperation eine Eigendynamik erhielt, wohingegen der UVF vor allem gegen kommunale Widerstände anzukämpfen hatte. Die 1999 gewählte hessische Landesregierung trug diesem Sachverhalt Rechnung und reduzierte im Reformmodell für den UVF die staatlich verordnete Zusammenarbeit auf die Erstellung eines regionalen integralen Flächennutzungsplanes. Darüber hinaus soll die notwendige kommunale Kooperation auf einer freiwilliger Basis stattfinden. Die Landesregierung will die Kommunen ermuntern, bei regionalen wichtigen Themen zu kooperieren. Gleichzeitig behält sie sich aber auch das Recht vor, bei mangelnden Kooperationswillen „sanften Druck“ anzuwenden²⁷, denn, und dies sind die Erfahrungen der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart, „eine echte solidarische Gesamtleistung für eine Region ist auf freiwilliger Basis nicht zu schaffen“²⁸.

Anmerkungen

(1) Behrendt, Rembert: Umlandverband Frankfurt als Modell für die Region Berlin/Brandenburg? In: Benz, Arthur; König, Klaus (Hrsg.): Der Aufbau einer Region: Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin/Brandenburg. – Baden-Baden 1995, S. 133–138

(2) Landtag von Baden-Württemberg (Hrsg.): Drucksache 11/3067 v. 8.12.1993, S. 26

- (3)
Van den Berg, Leo u.a.: Organising Capacity in Metropolitan Regions. – Rotterdam 1996
- (4)
Henckel, Dietrich: Kommunen und Kooperation. In: ders. u.a. (Hrsg.): Entscheidungsfelder städtischer Zukunft. – Berlin, Stuttgart 1997, S. 301
- (5)
Vgl. Saller, Raymond: Stärkung der Wirtschaftsregion München. Vergleich neuer Ansätze der Kooperation in europäischen Stadtregionen. – München 1999 (Manuskript.)
- (6)
Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Interregionale und regionale Kooperation. Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. – Hannover 1998
- (7)
Mit der Verlagerung wichtiger Forschungsaktivitäten der Technischen Universität München nach Martinsried, Garching und Freising ist diese zum Motor der Clusterbildung von Forschungseinrichtungen im Umland geworden.
- (8)
Vgl. Apel, Dieter; Henckel, Dietrich: Flächen sparen, Verkehr reduzieren. – Berlin 1995
- (9)
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Entwicklungen und Strukturen von Bevölkerung und Siedlung in Bayern und ihre Auswirkungen auf die Instrumente der Landes- und Regionalplanung. – Bayreuth, München 1999, S. 44
- (10)
Ebenda, S. 47
- (11)
Beispielsweise auf dem Gebiet des Umweltschutzes und der Außenpräsentation
- (12)
Van den Berg, Leo u.a.: Organising Capacity in Metropolitan Regions. – Rotterdam 1996
- (13)
Vgl. Henckel, Dietrich: Kommunen und Kooperation, a.a.O. [siehe Anm. (4)]. S. 297–329
- (14)
Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Anhörungsbericht. Antworten auf die Anhörung des Wirtschaftsministeriums v. 29. Januar 1998 zu den Erfahrungen mit dem Regionalreformmodell Verband Region Stuttgart. – Stuttgart 1998, S. 2
- (15)
Fürst, Dietrich u.a.: Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. – Baden-Baden 1990, S. 33–78
- (16)
Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Anhörungsbericht, a.a.O. [siehe Anm. (15)], S. 6
- (17)
Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Interregionale und regionale Kooperation, a.a.O. [siehe Anm. (6)]
- (18)
Apel, Dieter; Henckel, Dietrich: Flächen sparen, Verkehr reduzieren. – Berlin 1995, S. 199
- (19)
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadtregionen. – Hannover 1998, S. 29
- (20)
Umlandverband Frankfurt (Hrsg.): Der Umlandverband Frankfurt. – Frankfurt a.M. 1993
- (21)
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Regionale Planungs- und Verwaltungsstrukturen in Großstadtregionen. – Hannover 1998, S. 38
- (22)
Ebenda, S. 41
- (23)
Lange, Klaus: Zur Problematik einer isolierten Regionalkreisbildung. Überlegungen zur Reformdiskussion im Rhein-Main-Gebiet. In: DÖV (1996), S. 684
- (24)
Ähnlich: Fürst, Dietrich: „Weiche“ versus „harte“ Kommunalverbände: Gibt es Gründe für eine „härtere“ Institutionalisierung der regionalen Kooperation? In: Seiler, Gerhard (Hrsg.): Gelebte Demokratie. – Stuttgart 1997, S. 131–157
- (25)
Vgl. Hayek, August von: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. – Kiel 1968
- (26)
Vgl. Nalebuff, Barry: Coopetition – kooperativ konkurrieren. – Frankfurt a.M. 1996
- (27)
Vgl. Faust, Alfons: Die Antwort auf Globalisierung lautet Regionalisierung. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 2.2.2000
- (28)
Steinacher, Bernd; Verband Region Stuttgart. In: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau; empirica (Hrsg.): Die Zukunft der Stadtregionen. – Bonn 1998, S. 96

Dr. Raymond Saller
Landeshauptstadt München
Referat für Arbeit und Wirtschaft
FB I – Grundsatzfragen
Herzog-Heinrich-Straße 20
80336 München
E-Mail: raymond.saller@muenchen.de