

# Kooperative Siedlungsflächenentwicklung in Stadtregionen: Das Fallbeispiel Leipzig

Thomas Zimmermann , Judith Anna Marie Gollata , Jörg Knieling , Fabian Vogt 

Received: 28 April 2022 ■ Accepted: 26 October 2022 ■ Published online: 6 December 2022

## Zusammenfassung

Stadtregionale Diskurse über Organisationsformen bieten kaum Anhaltspunkte, um kooperative Prozesse kontextspezifisch zu analysieren und anzuleiten. Dieses Defizit können Design-Kriterien überwinden. Der vorliegende Beitrag operationalisiert ein vorgeschlagenes Kriterien-Set unter Rückgriff auf die Diskurse über *Collaborative Governance* und Flächenmanagement. Anschließend werden mit den Kriterien ein laufender Prozess zur Entwicklung eines Wohnbauflächen-Entwicklungskonzepts in der Stadtregion Leipzig analysiert und die Kriterien vor dem Hintergrund dieses Anwendungsbeispiels reflektiert. Damit wird der Frage nachgegangen, wie eine kooperative Steuerung der Siedlungsentwicklung in Stadtregionen ausgestaltet werden sollte. Wichtige Anhaltspunkte für die Ausgestaltung von Kooperationen sind die bewusste Auswahl der zu beteiligenden Akteure und die Entwicklung von gegenseitigem Vertrauen zwischen ihnen, die gemeinsame Festlegung von Spielregeln für die Zusammenar-

beit, die Bestimmung des Wesens der sich herausbildenden Institution, eine Zukunftsorientierung der Zusammenarbeit und die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der zu verbessernden Situation.

**Schlüsselwörter:** Stadtregionen ■ Metropolitan Governance ■ Design-Kriterien ■ Flächenmanagement ■ Collaborative Governance ■ Leipzig

## Collaborative Land-use Development in City Regions: Case Study Leipzig

### Abstract

City-regional discourses around organisational forms offer little evidence to analyse and guide cooperative processes in a context-specific way. Design criteria can contribute to overcoming this deficit. This paper operationalises a proposed set of design criteria by drawing on the discourses on collaborative governance and land management. Subsequently, these design criteria are used to analyse an ongoing process for the development of a housing development concept in the Leipzig city region and to reflect on the criteria. This contributes to the question of how collaborative governance of land-use development in city regions should be designed. Important points of reference for the design of cooperations are the conscious selection of the actors to be involved and the development of mutual trust between them, joint definition of rules of the game for cooperation, determination of the nature of the emerging institution, orientation of the joint work towards the future and the development of a common understanding of the situation to be improved.

**Keywords:** City regions ■ Metropolitan governance ■ Design criteria ■ Land-use management ■ Collaborative governance ■ Leipzig

---

✉ **Dr.-Ing. Thomas Zimmermann**, HafenCity Universität Hamburg, Henning-Voscherau-Platz 1, 20457 Hamburg, Deutschland  
[thomas.zimmermann@hcu-hamburg.de](mailto:thomas.zimmermann@hcu-hamburg.de)

**Judith Anna Marie Gollata**, HafenCity Universität Hamburg, Henning-Voscherau-Platz 1, 20457 Hamburg, Deutschland  
[judith.gollata@hcu-hamburg.de](mailto:judith.gollata@hcu-hamburg.de)

**Prof. Dr.-Ing. Jörg Knieling**, HafenCity Universität Hamburg, Henning-Voscherau-Platz 1, 20457 Hamburg, Deutschland  
[joerg.knieling@hcu-hamburg.de](mailto:joerg.knieling@hcu-hamburg.de)

**Fabian Vogt**, HafenCity Universität Hamburg, Henning-Voscherau-Platz 1, 20457 Hamburg, Deutschland  
[vogt-fabian97@gmx.de](mailto:vogt-fabian97@gmx.de)



© 2022 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

## 1 Einleitung

Die Entwicklung stadtreionaler Institutionen, die unter anderem die Siedlungsflächenentwicklung steuern, ist ein andauernder Prozess. Stadtreionen charakterisiert, dass zusammenhängend bebaute Räume und funktional unter anderem durch Pendelbeziehungen verflochtene Bereiche nicht mit administrativen Grenzen von Städten und Gemeinden übereinstimmen (Galland/Harrison 2020: 14). Hieraus resultieren bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung Probleme (Zimmermann/Getimis 2017: 204). Um diese zu lösen, wurden in Deutschland seit Anfang des 20. Jahrhunderts unterschiedliche organisatorische Konstrukte implementiert. Diese reichen von Planungsverbänden mit der Zuständigkeit für Regionalplanung, z. B. in Sachsen, über eine gemeinsame Institution für die Flächennutzungsplanung, wie dem Nachbarschaftsverband Karlsruhe, über 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: 264–265; Priebs 2019: 104–119). Die historische Perspektive verweist darauf, dass einmal etablierte Organisationen für das beschriebene Problem meist keine stabile, beständige Lösung bieten (Blatter/Knieling 2009: 228–231; Scott 2019: 570). Eine mögliche Erklärung hierfür sind deterritorialisierende Dynamiken, das heißt das Wachstum zusammenhängend bebauter und funktional verflochtener Bereiche über bestehende administrative Grenzen hinweg, die auf eine reterritorialisierende Anpassung stadtreionaler Institutionen angewiesen sind (Deleuze/Guattari 1977: 334; Harvey 1990: 238; Scott 2019: 574).

Stadtreionale Organisationen verfügen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung über vielfältige Instrumente. Dies sind zunächst Pläne (Regionalplan, Flächennutzungsplan), die mitsamt ihrer Aufstellung und Sicherung unter anderem mit Stellungnahmen zu kommunalen Bauleitplänen rechtlich geregelt sind (Diller 2018: 1027–1028; Priebs 2019: 104–119; Zimmermann 2022: 8–9). Diese formellen Instrumente werden in unterschiedlichem Maße mit marktbasiereten, informatorischen und kooperativen Instrumenten verbunden. Erstere zielen mit finanziellen Anreizen, z. B. für Grünflächen in neuen Wohnquartieren mit einer bestimmten Mindestdichte durch den Verband Region Stuttgart, darauf, das Verhalten der Städte und Gemeinden zu ändern (Zimmermann/Feiertag 2022: 236). Dies streben auch informatorische Instrumente mit Wissenstransfer und Überzeugung an, z. B. Information über *Best Practices* im Mehrfamilienhausbau durch die Region Hannover (Priebs 2022: 25). Ein Beispiel für ein kooperatives Instrument ist der

Prozess „Region+ Wohnen“<sup>1</sup> in der Stadtreion Köln, in dem Wohnbauflächenbedarfe gemeinsam mit den Städten und Gemeinden unter anderem in Regionalforen verhandelt wurden (Wahrhusen 2022: 15–16). Darüber hinaus wird Siedlungsentwicklung in weichen Kooperationen wie dem Stadt-Umland-Netzwerk im westlichen Umland Kölns abgestimmt, wozu die beteiligten Akteure unter anderem ein Raumbild entwickelten (Pszola/Morawski/Weiß et al. 2022: 16–25).

Die vielfältigen Organisationsformen und Instrumente für die Steuerung der Siedlungsentwicklung verdeutlichen die Notwendigkeit, kontextspezifische Bedingungen in Stadtreionen einzubeziehen, „weil jede Stadtreion ein Individuum ist und spezifische Rahmenbedingungen, Kooperationserfahrungen und politische Akzentuierungen aufweist“ (Danielzyk/Priebs 2001: 266). Die Diskussion über *Metropolitan Governance* bezieht sich auf neue Organisationsformen, blendet aber die Steuerung der Siedlungsentwicklung weitgehend aus (Zimmermann 2022: 3). In der deutschsprachigen Diskussion zu Stadtreionen werden Typen stadtreionaler Organisationen systematisiert und der formellen Raumplanung die Steuerung der Siedlungsentwicklung zugewiesen (Priebs 2019: 93–119). Mit Ausnahme von Eingemeindungen, die unter anderem aufgrund der geringen Dauer ihrer Wirksamkeit kritisiert werden (Danielzyk/Priebs 2001: 264; Scott 2019: 570), erfordern alle organisatorischen Lösungen für eine wirksame Steuerung der Siedlungsentwicklung eine Kooperation von bzw. mit Städten und Gemeinden. Beide Diskurse liefern jedoch kaum Anhaltspunkte für eine regionsspezifische Analyse und Ausgestaltung stadtreionaler Kooperationen. Für die Analyse bieten in empirischen Arbeiten vielfach verwendete Forschungsrahmen der *Policy-Forschung* wie Akteurzentrierter Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995) und *Institutional Analysis Development Framework* (Ostrom 2005) eine Schablone, aber keine klaren Kriterien, an denen sich die Ausgestaltung orientieren kann. Insbesondere Ostrom (2005: 258–271) leitet aus empirischen Arbeiten Kriterien für ein Design von Institutionen ab, was in der Diskussion um Siedlungsentwicklung bisher nicht rezipiert wurde. Um dieses Defizit zu überwinden, bieten von Zimmermann (2022: 12–15) vorgeschlagene Design-Kriterien für die Kategorien Akteure, Verhältnis zu anderen Ebenen und Arenen, Zeit, Aufgaben(teilungen), Interaktionen sowie Verknüpfung mit Flächen eine Anregung. Allerdings sind diese Kriterien zu abstrakt, um sie praktisch anzuwenden. Daher werden sie im Rahmen dieses Beitrags für das

<sup>1</sup> [https://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk\\_internet/leistungen/abteilung03/32/regionalplanung/ueberarbeitung/regionalplan/region\\_plus/wohnen/](https://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/leistungen/abteilung03/32/regionalplanung/ueberarbeitung/regionalplan/region_plus/wohnen/) (21.11.2022).



**Abbildung 1** Die Planungsregion Leipzig-West Sachsen mit der Stadtregion Leipzig und ländlichen Räumen  
Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von RegioStaR

Handlungsfeld Siedlungsflächenentwicklung operationalisiert und für die Analyse eines laufenden Prozesses in der Stadtregion Leipzig genutzt. Dies dient der Bearbeitung der Forschungsfrage, wie eine kooperative Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung in Stadtregionen ausgestaltet werden sollte.

Zunächst wird ein Prozess in der Stadtregion Leipzig beschrieben, in den seit 2018 die Forschungsprojekte Interko2 und StadtLandNavi<sup>2</sup> eingebunden sind. In Letzterem, das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung in der Maßnahme Stadt-Land-Plus gefördert wird, entstand diese Arbeit. Die Prozessbeschreibung in Kapitel 2 basiert auf einer Auswertung von Sekundärliteratur sowie Dokumenten (Plänen, Protokollen und Publikationen der Öffentlichkeitsarbeit). Weiterhin wurden 38 leitfadengestützte Interviews vor allem mit Akteuren aus der Stadtregion geführt, transkribiert und codiert (vgl. Mieg/Näf 2006) sowie stadregionale Kooperationssitzungen seit dem Jahr 2017 teilnehmend beobachtet (vgl. Breidenstein/Hirschauer/Kaiser et al. 2015). In den anschließenden Kapiteln werden die Design-Kriterien unter Rückgriff auf die Diskussionen über *Collaborative Governance* und Flächenmanagement operationalisiert, für die Analyse des beschriebenen Prozesses genutzt (Kapitel 3) und diskutiert (Kapitel 4). Das Fazit (Kapitel 5)

beantwortet die Forschungsfrage und zeigt weiterführende Forschungsbedarfe auf.

## 2 Prozess in der Stadtregion Leipzig

Für die Steuerung der Siedlungsentwicklung bildet in der Stadtregion Leipzig der Regionalplan, der vom Regionalen Planungsverband Leipzig-West Sachsen (RPV) erstellt wird, einen formalen Rahmen. Mitglieder des Regionalen Planungsverbands sind die kreisfreie Stadt Leipzig und die Landkreise Leipzig und Nordsachsen (vgl. Abbildung 1). Die Planungsregion umfasst damit neben der funktional verflochtenen Stadtregion auch ländliche Räume (Priebis 2019: 135). Die Struktur des Regionalen Planungsverbands besteht aus Verbandsgremien und Regionaler Planungsstelle. Das beschlussfassende Gremium Verbandsversammlung besteht aus gewählten Verbandsrätinnen und -räten der drei Mitglieds Körperschaften, deren Anzahl mit einem Einwohnerschlüssel bestimmt wird. In ihr ist ein geringer Anteil der 61 Gemeinden der Planungsregion repräsentiert. Die Regionale Planungsstelle ist die Dienststelle der Verbandsverwaltung. Ihr langjähriger Leiter verfügt laut Aussage mehrerer interviewter Personen über vielfältige Fähigkeiten wie Wissen (über die Region) verbunden mit Erfahrung, Vermittlung von Regionalplanung, Moderation und Mediation. In der Regionalen Planungsstelle arbeiten elf weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Regionale Planungsstelle erarbeitet den Regionalplan, schreibt ihn fort und wirkt auf seine Umsetzung hin (Gollata/Zimmermann 2022: 8–9).

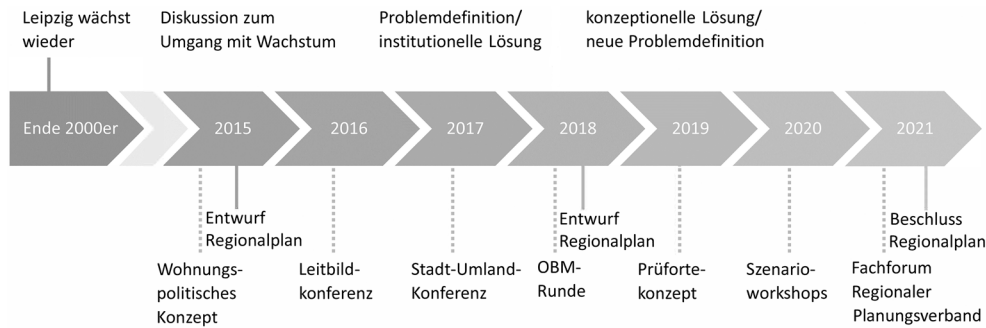
Die Stadt Leipzig arbeitet in unterschiedlichen weichen Kooperationen flächenbezogen mit den Umlandkommunen zusammen (Knieling/Fürst/Danielczyk 2003: 151–162; Wiechmann 2008: 185–195; Pyszny/Wilde/Knippschild 2012):

- im 1996 gegründeten Grünen Ring Leipzig<sup>3</sup> mit angrenzenden Landkreisen, Städten und Gemeinden, um regional bedeutsame Projekte unter anderem im Naturschutz zu realisieren sowie Wissen zu transferieren und Informationen auszutauschen,
- im 1996 gegründeten Kommunalen Forum Südraum Leipzig<sup>4</sup> mit südlich anschließenden Städten und Gemeinden, um die durch Braunkohleabbau in Anspruch genommene Region zu entwickeln,

<sup>3</sup> <https://gruenerring-leipzig.de/> (21.11.2022).

<sup>4</sup> <https://kommunalesforum.de/> (21.11.2022).

<sup>2</sup> <https://www.stadtlandnavi.de/interko> (21.11.2022).



**Abbildung 2** Kooperationsprozess zur stadtrégionalen Wohnbaufláchenentwicklung

- in einer 2010 begründeten interkommunalen Kooperation von über 20 Gebietskörperschaften, um ein regional abgestimmtes Gewerbefláchenangebot zu entwickeln. Die Kooperation wurde zwischenzeitlich in die Europäische Metropolregion Mitteldeutschland integriert.

Seit dem Jahr 2018 ládt der Leipziger Oberbürgermeister ausgewählte Verwaltungsspitzen aus der Stadtregion jährlich zum internen Austauschtreffen „Regionale, interkommunale Kooperation“ (OBM-Runde) ein, an denen die Autorin und ein Autor dieses Beitrags teilweise teilnahmen.

Infolge der geänderten Einwohnerentwicklung Leipzigs von Schrumpfung und Stagnation zu dynamischem Wachstum ab Ende der 2000er-Jahre stieg die Nachfrage nach Wohnbaufláchen in der Stadtregion. Daraufhin begann Mitte der 2010er-Jahre eine Diskussion über die Wohnbaufláchenentwicklung (vgl. Abbildung 2). Repräsentantinnen und Repräsentanten von Umlandgemeinden traten an den Regionalen Planungsverband heran, damit dieser in dem Handlungsfeld tätig werde. Das „Wohnungspolitische Konzept Leipzig“ enthielt einen Prüfauftrag für neue Formen regionaler Kooperation bei der Baulandbereitstellung im Rahmen der Regionalplanfortschreibung (Stadt Leipzig 2015: 24). Die Regionale Planungsstelle griff die Wünsche auf, indem sie im ersten Entwurf der Regionalplanfortschreibung unter anderem um Anregungen zu Konsequenzen aus dem Wachstum für die Umlandentwicklung bat und nach einer Verankerung eines regionalen Flächenmanagements im Regionalplan fragte. Die Stellungnahme Leipzigs thematisierte die Probleme bezahlbarer Wohnraum, Versorgung mit sozialer Infrastruktur und zunehmender Verkehr. Die Stadt regte – wie auch der Grüne Ring Leipzig, das Kommunale Forum Südraum Leipzig und eine Umlandgemeinde – eine stärkere interkommunale Kooperation an und schlug vor, ein Siedlungsfláchenentwicklungskonzept zu erstellen. Ähnliches brachte die Landesdirektion Sachsen ein und konkretisierte Anforderungen an das Konzept mit dem zukünftigen Bedarf und der Verortung neuer

Wohnbaufláchen an Haltestellen des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV).

Im Juni 2016 bestätigten die Verbandsversammlung und eine regionale Leitbildkonferenz das Problem Flächenverknappung im Oberzentrum und den Lösungsansatz, einen Kooperationsraum zu bilden. Weitere stadtrégionale Arenen, eine vom Leipziger Stadtplanungsamt organisierte Vorstellung des Stadtentwicklungskonzeptes und eine vom Grünen Ring Leipzig durchgeführte Stadt-Umland-Konferenz, schlossen im Jahr 2017 an. Auf der Stadt-Umland-Konferenz formulierte der Leipziger Oberbürgermeister das städtische Bestreben nach einem gemeinsamen Flächenmanagement mit dem Umland, um die Stadt zu entlasten (GRL 2018: 10). Vertreterinnen und Vertreter Leipzigs verwiesen auf die Zuständigkeit des Regionalen Planungsverbands für die Erarbeitung des Wohnbaufláchen-Entwicklungskonzeptes.

Das Mandat für die Erstellung eines Wohnbaufláchen-Entwicklungskonzeptes wurde in Diskussionen der Gremien des Regionalen Planungsverbands im Jahr 2017 entwickelt. Zu der von Verbandsrätinnen und -räten vorgeschlagenen Erarbeitung des Konzeptes war die Regionale Planungsstelle aufgrund beschränkter Ressourcen während der Regionalplanfortschreibung nicht in der Lage. Gelöst wurde das Problem, indem die Konzepterarbeitung als Handlungsauftrag in den Regionalplan integriert und damit in die Zukunft verschoben wurde. In den Diskussionen wurde das Problem der Flächenverknappung im Oberzentrum um Entwicklungsdefizite in schrumpfenden ländlichen Räumen der Planungsregion ergänzt. Das Leitbild des zweiten Regionalplanentwurfs benennt das Problem einer schwer zu bedienenden Nachfrage nach Wohnraum in Leipzig und enthält Aussagen zum Ergänzungs- und Entlastungsbedarf, zur Weiterentwicklung kooperativer Strukturen und zur Bestimmung von an Haltestellen des Schienenpersonennahverkehrs angebundenen Entwicklungsschwerpunkten im Verdichtungsraum (RPV 2017: 10–11). Eine Festlegung enthält das Mandat, ein kooperatives Wohnbaufláchen-Entwicklungskonzept zu erstellen. Seine Begründung benennt

mit „SPNV- oder Straßenbahn-Haltepunkt und Bedienungsqualität, Grundausrüstung im Bereich Daseinsvorsorge, Größe der Siedlung, Entfernung zum Oberzentrum, Flächenverfügbarkeit unter Beachtung raumordnerischer Erfordernisse [und] Nachnutzung Brachflächen“ (RPV 2017: 58) Kriterien für die Siedlungsentwicklung.

Die Arbeiten zur Erstellung des Wohnbauflächen-Entwicklungskonzepts erfolgen seit August 2018 im Rahmen der Forschungsprojekte Interko2 und StadtLandNavi, in die der Regionale Planungsverband und die Stadt Leipzig einbezogen sind. Sie ermöglichten dem Planungsverband, parallel zur Regionalplanfortschreibung mit den Arbeiten am Wohnbauflächen-Entwicklungskonzept zu beginnen.

Interko2 überführte zunächst die Kriterien für die Siedlungsentwicklung in einen Bewertungsansatz. Für Kernorte der Gemeinden lauten die Kriterien: Einwohnerzahl, Anschluss an den Schienenpersonennahverkehr, Fahrtenhäufigkeit und Fahrtdauer des öffentlichen Verkehrs nach Leipzig, Fahrtdauer mit dem motorisierten Individualverkehr nach Leipzig, Ausstattung mit Bildungs-, Nahversorgungs- und Medizineinrichtungen sowie Zentrumsfunktion. Ihre Erfüllung wird mit definierten Schwellenwerten, z. B. Fahrtdauer im ÖPNV mit den Werten 30, 45 und 60 Minuten, bewertet. Basierend auf Datenanalysen und einer Addition erzielter Bewertungspunkte wurden Kernorte anhand der Schwellenwerte in Prüforte mit Wachstums-, Ergänzungs- und Stabilisierungsfunktion unterteilt. StadtLandNavi identifizierte in einer regionsweiten GIS-Analyse konfliktträchtige Flächen anhand der Schutzgüter des Bundesnaturschutzgesetzes und der Vorgaben des Regionalplans. In Kombination mit GIS-gestützten Analysen fußläufiger Erreichbarkeiten von Haltepunkten des Schienenpersonennahverkehrs wurden geeignete neue Wohnbauflächen identifiziert. Anhand von Luftbildern bestimmte die Regionale Planungsstelle die Auslastung von Baugebieten. Zwischenergebnisse wurden auf der OBM-Runde vorgestellt.

Gemeinsam bildeten beide Projekte zukünftige Entwicklungen mit Szenarien für die Stadtregion ab. Dazu wählten sie die Treiber demographische Entwicklung und Flächenmanagement, für die kontrastierende Entwicklungen angenommen wurden. Dies sind bei der demographischen Entwicklung Wachstum und moderate Schrumpfung. Beim Flächenmanagement wurde eine am Regionalplan orientierte flächensparende Entwicklung mit einer beobachteten dispersen Entwicklung kontrastiert. Aus der Kombination der Ausprägungen der Treiber ergaben sich vier Szenarien mit einem zeitlichen Horizont bis zum Jahr 2050, die textlich beschrieben und in Raumstrukturbildern visualisiert wurden. Auf den Szenarien basiert ein von Interko2 entwickeltes Werkzeug zur Berechnung von Wohnbauflächenbedarfen, das zwischen Eigenentwicklung von Gemeinden und einem auf die Prüforte zu verteilenden Zusatzbedarf unterscheidet.

Auf der Grundlage der Szenarien wurden im Herbst 2020 zwei Workshops durchgeführt, die sich jeweils an Akteure aus einem der Landkreise Leipzig und Nordsachsen richteten. An den Workshops nahmen meist Verwaltungsspitzen von rund der Hälfte der Gemeinden der Planungsregion teil. Die Stadt Leipzig war nicht durch die Kommunalpolitik vertreten. Aufbauend auf einer Vorstellung der Prüforte, der Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau und der Szenarien diskutierten die Beteiligten Flächenmanagementstrategien. Ihre Aussagen legten zunächst nahe, dass die meisten Gemeinden die Aspekte ‚flächensparend‘ und ‚dispers‘ kombinieren, wenn es beispielsweise hieß, dass man eine Strategie der Innenentwicklung verfolge, die an der Grundstruktur orientiert sei und auch leichte Abweichungen vorsehe. Die Aussagen verdeutlichen, dass gemeindliche Entwicklungsvorstellungen von Prüforten und Szenarien einer flächensparenden Landnutzung abweichen können. Repräsentantinnen und Repräsentanten von funktional mit Leipzig verflochtenen Gemeinden thematisierten Hemmnisse für weiteres Wachstum, das heißt begrenzte Flächenpotenziale, eine überlastete soziale Infrastruktur und eine kritische Haltung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber Wachstum. Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus ländlichen Räumen kritisierten, dass ihnen die Verortung neuer Wohnbauflächen entlang der Achsen des Schienenpersonennahverkehrs Entwicklungsmöglichkeiten versage und sie Nachteile für die kommunale Entwicklung befürchteten. In Bezug auf Kooperation wurde die Zusammenarbeit mit benachbarten Gemeinden als interessant eingeschätzt, nicht aber mit weiter entfernten Gemeinden.

Im Nachgang der Workshops hielten beide Projekte an den Prüforten fest. Die Entwicklung einer planungsregionsweiten Kooperation wurde in den Ansatz, das Thema Wohnbauflächen in bestehende kleinräumige Kooperationen einzubringen, integriert. Dazu wurde auf einen grundzentralen Verbund östlich von Leipzig zurückgegriffen. Regionale Akteure wurden im Juni 2021 in einem digital ausgerichteten Fachforum des Regionalen Planungsverbands über den Fortschritt der Projekte informiert. Die Beteiligung der Gemeinden war im Vergleich zu den Szenario-Workshops geringer. Im Anschluss an das Fachforum erteilte die Verbandsversammlung der Regionalen Planungsstelle das Mandat, ein von StadtLandNavi entwickeltes Monitoringsystem zu implementieren. Daraufhin wurde im September 2021 eine Arbeitsgruppe mit Repräsentantinnen und Repräsentanten der Landkreise Leipzig, Nordsachsen und der Stadt Leipzig sowie der Landesdirektion Sachsen gegründet, die regelmäßig die Inhalte des Monitorings abstimmt. Dazu zählen unter anderem geeignete Standorte für Wohnbauflächenentwicklung und Potenzialflächen. Auf Drängen der Stadt Leipzig wird ein Entwurf des Wohnbauflächen-Entwicklungskonzepts im Dezember 2022 in der Verbandsversammlung

diskutiert. Ziel ist, das Konzept in einer Folgesetzung als handlungsleitendes Dokument für die Arbeit des Regionalen Planungsverbands zur Kenntnis zu nehmen.

### 3 Design-Kriterien zur kooperativen Flächenentwicklung in Stadtregionen und ihre Anwendung auf den beschriebenen Prozess

Den Ursprung der Kriterien zur Gestaltung stadtregi- onaler Institutionen im Flächenmanagement (Zimmermann 2022: 12–15) bilden Überlegungen zur Gestaltung von Governance-Arrangements in der Europäischen Union (Schmitter 2002), die auf empirische Arbeiten zu Allmen- degütern zurückgreifen (Ostrom 1990; Ostrom 2000). Für den Anwendungsbereich Flächenmanagement wurden von Zimmermann (2022: 15) handlungsfeldbezogene Kriterien ergänzt. Die Design-Kriterien wurden für diesen Beitrag unter Rückgriff auf Diskurse über Collaborative Govern- ance und (stadtregionales) Flächenmanagement operation- alisiert (vgl. Abbildung 3). Ersterer thematisiert anhand empirischer Analysen eine prozessorientierte Kooperation unterschiedlicher Akteure, um öffentliche Aufgaben zu gestalten und umzusetzen, und basiert ebenfalls teilweise auf Ostroms Arbeiten (Ansell/Gash 2008: 544; Emerson/ Nabatchi/Balogh 2012: 2–3). Dem Diskurs über (stadtre-

gionales) Flächenmanagement liegen empirische Arbeiten zu stadtregionalen Prozessen zugrunde (vgl. Pütz 2004; Wilske 2007).

#### 3.1 Auswahl der Akteure

Analysen von Netzwerken verweisen auf die Notwendigkeit einer überschaubaren Anzahl eingebundener Akteure (Cros- by/Hart/Torfin 2017: 663; Ansell/Doberstein/Henderson et al. 2020: 573–574). Dies erfordert bei stadtregionalen Kooperationen, pragmatisch über Beteiligte zu entscheiden. Diskutiert wird, aktiv zu Beteiligende an für alle Akteu- re bedeutsamen gemeinsamen Problemen (Innes 2004: 15) wie Flächenengpässen auszurichten (Pütz 2004: 159). Dem folgend meint „Mindestschwelle“ (*minimum threshold prin- ciple*), aktiv zu beteiligende Akteure auf die zur Problemlö- sung unbedingt erforderlichen zu begrenzen. Dies sind bei einer kooperativen Siedlungsentwicklung aufgrund der ge- meindlichen Zuständigkeit für die Nutzungssteuerung in ih- rem Territorium (kommunale Planungshoheit) die Gemein- den. Unzureichend wäre es, ihre Beteiligung auf den zusam- menhängend bebauten Bereich zu begrenzen, da in diesem Fall reaktivierbare Flächenpotenziale für eine Problemlö- sung entfallen könnten (Dembski/Sykes/Couch et al. 2021: 40). Daher bietet es sich an, die Mindestschwelle an funk- tional mit der Kernstadt verflochtenen Gemeinden auszu- richten. Zu ihrer Identifikation ist die regionalstatistische Raumtypologie für die Mobilitäts- und Verkehrsforschung (RegioStaR) nutzbar. Sie schließt Gemeinden in eine Stadt- region ein, wenn sie im motorisierten Individualverkehr in unter 30 Minuten von der Kernstadt erreichbar sind und ihr Auspendleranteil in die Kernstadt einen Wert von 25 %<sup>5</sup> überschreitet (BMVI 2018: 11–12).

Im beschriebenen Prozess sind neben 35 mit Leipzig funktional verflochtenen Gemeinden auch 25 Gemeinden in ländlichen Räumen eingeschlossen. Nicht berücksichtigt ist damit, dass das Territorium der Planungsregion nicht an stadtregionalen Verflechtungen ausgerichtet ist. Damit ist fraglich, inwieweit der Mindestschwelle entsprechend ein überschaubares Maß an Gemeinden einbezogen wird. Auf die zu hohe Anzahl beteiligter Gemeinden verweist die Zweiteilung der Szenario-Workshops, der auch die In- tention zugrunde lag, die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf eine handhabbare Anzahl zu reduzieren. Die Ergebnisse der Workshops weisen auf die Kooperation hem- mende divergierende Probleme zwischen der funktional ver- flochtenen Stadtregion und ländlichen Gemeinden hin.

Kooperation setzt „gegenseitiges Vertrauen“ zwischen

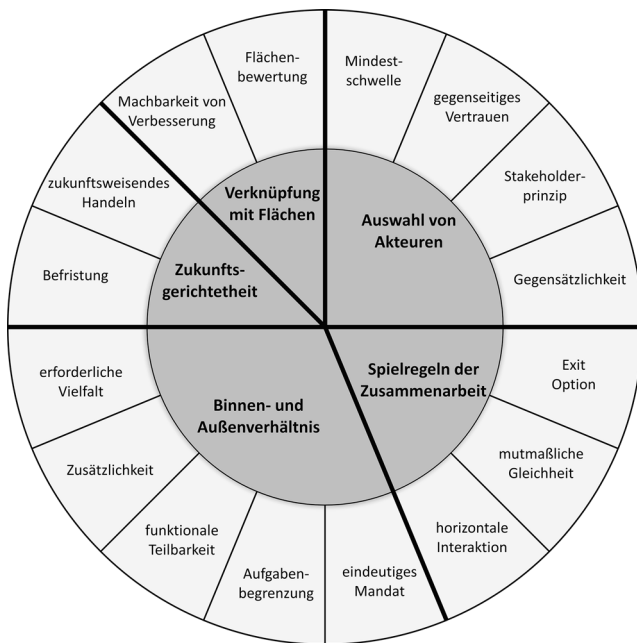


Abbildung 3 Design-Kategorien und Kriterien für eine kooperative Siedlungsflächenentwicklung in Stadtregionen

<sup>5</sup> 20 % in ländlichen Regionen mit einer sehr guten Straßenanbindung.

beteiligten Akteuren voraus. Vertrauen bezeichnet die sichere Erwartung einer Person, dass Versprechen von Anderen eingehalten und auch in unvorhergesehenen Situationen erwünschte Ergebnisse erzielt werden (Ran/Qi 2019: 612; Ansell/Doberstein/Henderson et al. 2020: 572). Es bildet und reproduziert sich in arbeits- und zeitaufwendigen Interaktionen sowie durch realisierte erfolgreiche Problemlösungen (Wilske 2007: 86; Ansell/Gash 2008: 553; Ran/Qi 2019: 613). Daraus folgt für stadtrregionale Kooperationen, bei einer pragmatischen Akteurauswahl über funktionale Verflechtungen hinaus auch bestehende Kooperationen und Kooperationsbereitschaften zu berücksichtigen (Wilske 2007: 47; Zimmermann/Blecken/Henning et al. 2022: 26).

Zustimmung zu kleinräumiger und Ablehnung von regionsweiter Kooperation durch die Workshopteilnehmerinnen und -teilnehmer verweisen auf gegenseitiges Vertrauen. Dieses besteht innerhalb des Grünen Rings Leipzig, in dem Leipzig und angrenzende Kommunen seit 25 Jahren kooperieren. Eine thematische Erweiterung seines Mandats um Wohnbauflächenentwicklung im Sinne einer Berücksichtigung bestehender Kooperationen wurde diskutiert, aber aufgrund der Ablehnung zentraler Akteure des Grünen Rings Leipzig nicht weiterverfolgt. Schwächen des empirisch-analytisch ausgerichteten Vorgehens der Forschungsprojekte in Bezug auf den Vertrauensaufbau sind, dass über die Szenario-Workshops hinaus keine weiteren Interaktionen erfolgten, kommunalpolitische Vertreterinnen und Vertreter Leipzigs nicht einbezogen wurden und keine Projekte mit sichtbaren Erfolgen konzipiert und umgesetzt wurden.

Laut „Stakeholderprinzip“ sollten beteiligte Personen unmittelbar vom Problem betroffen sein oder substantielle Ressourcen für dessen Lösung zur Verfügung stellen können. Der Oberbegriff „Stakeholder“ lässt sich nach Schmitter (2002: 62–63) systematisieren. *Status Holder*, das heißt Verwaltungsspitzen und Kommunalpolitik, verantworten als formale Repräsentantinnen und Repräsentanten Entscheidungen und repräsentieren Bürgerinnen und Bürger (*Right Holder*). *Knowledge Holder* verfügen als Expertinnen und Experten in Verwaltungen unterschiedlicher Skalenebenen über Fähigkeiten, um Problemlösungen umzusetzen. Bewährt hat sich, Verwaltungsspitzen, Kommunalpolitik und Verwaltung hinsichtlich Zeit sowie Art und Weise differenziert einzubeziehen (Emerson/Nabatchi/Balogh 2012: 10; Schmeer/Terfrüchte/Münter 2022: 14–15). Liegen stadtrregionale abgestimmte Vorstellungen vor, wird eine Einbeziehung weiterer *Stakeholder* auf einer projektbezogenen Durchführungsebene vorgeschlagen (Wilske 2007: 33). Dies sind von Veränderungen betroffene Flächeneigentümerinnen und -eigentümer (*Share Holder*) und direkte Anwohnerinnen und Anwohner (*Space Holder*) sowie *Interest Holder* mit Wissen über Auswirkungen geänderter Flächennutzungen, wie Vertreterinnen

und Vertreter der Landwirtschaft, des Naturschutzes der Wohnungswirtschaft und von Infrastrukturbetreibern.

Bisher wurden *Stakeholder* nicht differenziert einbezogen. Die Szenario-Workshops und das Fachforum richteten sich an Verwaltungsspitzen und Expertinnen/Experten übergeordneter administrativer Ebenen. Insbesondere die Kommunalpolitik war bisher kaum involviert. Hierfür bieten größere Präsenzformate wie die Leitbildkonferenz und die Stadt-Umland-Konferenz des Grünen Rings Leipzig Möglichkeiten. Für ehrenamtlich engagierte Personen kann die Teilnahme aufgrund der Durchführung während des Tages schwierig sein. *Share*, *Space* und *Interest Holder* wurden kaum beteiligt.

„Gegensätzlichkeit“ (*adversarial principle*) steht für eine aktive Integration unterschiedlicher, widerstreitender Interessen (Innes 2004: 7). Diese werden horizontal zwischen Gemeinden aufgrund ihrer Lagegunst und ihres zentralörtlichen Status sowie vertikal zwischen administrativen Skalenebenen aufgrund spezifischer räumlicher Perspektiven diskutiert (Geyler/Grüttner/Kuntze et al. 2011: 404–405). Die Integration divergierender Perspektiven ermöglicht, Profiteure und Geschädigte von Lösungen umfassender zu berücksichtigen, was kollektive Handlungsweisen fördern kann (Ansell/Gash 2008: 556; Emerson/Nabatchi/Balogh 2012: 11; Ansell/Doberstein/Henderson et al. 2020: 574). Infolge einer Inklusion gegensätzlicher Interessen können sich antagonistische Allianzen bilden, was zur Dominanz einer Akteurgruppe führen kann. Um dies zu verhindern, bedarf es einer Persönlichkeit mit vermittelnden und moderierenden Fähigkeiten (Innes 2004: 8; Ansell/Gash 2008: 550). Solch einen Promotor, der durch Informations- und Beziehungsarbeit unterschiedliche Perspektiven zusammenbringt (Floeting/Zwicker-Schwarm 2011: 413; Ansell/Doberstein/Henderson et al. 2020: 574), charakterisiert das Interesse an gemeinschaftlicher Problemlösung und eine neutrale Einstellung gegenüber Zielen der Beteiligten. Er sollte über personelle und technische Ressourcen verfügen bzw. sie mobilisieren können (Emerson/Nabatchi/Balogh 2012: 10). Gegensätzliche Interessen, die eine Ausrichtung der Siedlungsentwicklung an Haltepunkten des Schienenpersonennahverkehrs betreffen, folgen den diskutierten Zieldifferenzen. Während Leipzig sowie die Regional- und Landesplanung dies befürworten, lehnen insbesondere Gemeinden in ländlichen Räumen ohne entsprechende Haltepunkte dies ab. Mit der Regionalen Planungsstelle und ihrem Leiter besteht ein Promotor, der an einer gemeinschaftlichen Problemlösung interessiert ist, in der Region geschätzt wird und mit der Beteiligung an Forschungsprojekten zusätzliche Ressourcen mobilisiert. Letzteres ermöglichte unter anderem externe Beratung in Konzeption und Durchführung der Beteiligungsformate sowie zusätzliche Ressourcen für empi-

rische Arbeiten einzubinden. Einschränkend wirken ausgelastete Ressourcen der Regionalen Planungsstelle während der Regionalplanfortschreibung.

### 3.2 Spielregeln der Zusammenarbeit

Eindeutige und verbindliche Spielregeln, das heißt Verfahren und Regeln der Zusammenarbeit, thematisieren den Kern des Designs von Institutionen (Ansell/Gash 2008: 550, 555; Floeting/Zwicker-Schwarm 2011: 413). Die „Exit Option“ (*open door principle*) besagt, dass das Ausreten beteiligter Akteure ohne Hürden und Sanktionen möglich sein sollte und solch ein Austritt gleichzeitig keine negativen Folgen auf die Funktionsweise der Kooperation haben darf (Innes 2004: 17; Wilske 2007: 41). Sie hat zur Folge, dass sich die Kooperation immer wieder begründen und für die Beteiligten erkennbare Vorteile bringen muss.

Spielregeln der Zusammenarbeit in der Wohnbauflächenentwicklung wurden in der Stadtregion Leipzig bisher nicht definiert. Die Teilnahme an den Beteiligungsformaten war freiwillig. Werden einzelne Gemeinden hier nicht repräsentiert, stellt das den weiteren Prozess nicht in Frage. Dies ist im Sinne der Exit Option bewertbar und kann darauf hindeuten, dass Repräsentantinnen und Repräsentanten einzelner Gemeinden keine ausreichenden Vorteile der Zusammenarbeit gesehen haben.

Ressourcen können in Stadtregionen ungleich zwischen größeren Städten und ländlichen Gemeinden verteilt sein (Schmeer/Terfrüchte/Münter 2022: 16). Um einer Vereinnahmung durch ressourcenstärkere Akteure zu begegnen, stellt „mutmaßliche Gleichheit“ (*principle of putative equality*) auf eine Gleichbehandlung aller Akteure ab (Innes 2004: 7; Ansell/Doberstein/Henderson et al. 2020: 572–573). Mögliche Ansätze sind eine gegenseitige Vertretung ländlicher Gemeinden in Sitzungen, bilaterale Gespräche des Promotors mit allen Beteiligten sowie eine gleiche Gewichtung der Stimmen aller Gemeinden unabhängig von Größe und eingebrachten Ressourcen bei Konsensentscheidungen (Innes 2004: 7; Schmeer/Terfrüchte/Münter 2022: 16–20).

Für eine Erfüllung des Kriteriums spricht, dass alle Gemeinden der Landkreise Leipzig und Nordsachsen zu den Beteiligungsformaten eingeladen und damit gleichbehandelt wurden. Dagegen spricht, dass keine Versuche bekannt sind, Positionen nicht repräsentierter Gemeinden mit bilateralen Gesprächen zu erfassen. Grundsätzlich widerspricht einer Gleichbehandlung aller Gemeinden die Einbindung Leipzigs als Partner in die Forschungsprojekte, weil sich Vertreterinnen und Vertreter der Stadt in die Projekte und damit in die Ausgestaltung des Wohnbauflächen-Entwicklungskonzepts aktiv einbringen können. Diese Möglichkeit ist den anderen Gemeinden verwehrt. Auch die Zusam-

mensetzung der Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbands widerspricht mutmaßlicher Gleichheit, weil Leipzig in ihr stark und viele Städte und Gemeinden nicht vertreten sind. Damit können von den Spielregeln des Regionalen Planungsverbands Anreize ausgehen, die einer Gleichbehandlung aller Gemeinden zuwiderlaufen. Anhand des empirischen Materials kann dies allerdings nicht bestätigt werden.

Auch „horizontale Interaktion“ (*principle of horizontal interaction*) zielt auf eine Gleichbehandlung aller Akteure und wirkt schleichender Hierarchisierung und Polarisierung entgegen. Ansätze hierzu sind eine rotierende personelle Besetzung von (Führungs-)Ämtern sowie eine transparente interne Kommunikation und Dokumentation, um Informationen zwischen Akteuren zu teilen (Innes 2004: 7). Aufgrund der engen Verbindung des beschriebenen Prozesses mit dem Regionalen Planungsverband ist für horizontale Interaktion der Verbandsvorsitz relevant. Dieses Amt nimmt seit über sieben Jahren der Landrat des Landkreises Leipzig wahr. Dies trägt dazu bei, einer Dominanz Leipzigs entgegenzuwirken. Jedoch repräsentiert der Landrat keine Gemeinde. Die lange Wahrnehmung des Amtes kann darüber hinaus zu einer schleichenden Hierarchisierung führen. Die Forschungsprojekte kommunizieren transparent unter anderem mit einer Broschüre sowie Protokollen, die allen Städten und Gemeinden zugänglich gemacht werden. Ihre Neutralität gegenüber allen Akteuren ist fraglich, weil der Regionale Planungsverband und die Stadt Leipzig unmittelbar in sie eingebunden sind und damit ihre Ausrichtung mitbestimmen.

### 3.3 Binnen- und Außenverhältnis

Diese Kategorie adressiert das Wesen der Institution und grenzt sie von anderen Institutionen ab. Ein „eindeutiges Mandat“ (*principle of mandated authority*) definiert Ziel, Auftragsumfang und damit verbundene Aufgaben, einbezogene Gemeinden, zeitliche Dauer sowie erteilende und ausführende Akteure (Wilske 2007: 78; Floeting/Zwicker-Schwarm 2011: 415; Emerson/Nabatchi/Balogh 2012: 15). Aus der Verbindlichkeit des Mandats ergibt sich eine „Aufgabenbegrenzung“ (*high rim* oder *anti-spill-over principle*), das heißt, ein definierter Auftragsumfang und damit verbundene Aufgaben sollten nicht überschritten werden. Erfordert die Problemlösung, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen oder Kompetenzen zu erweitern, ist eine Mandatsänderung erforderlich.

Die Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbands erteilte der Regionalen Planungsstelle mit einer im Regionalplan enthaltenen Festlegung das Mandat, auf eine kooperative Wohnbauflächenentwicklung hinzuwirken. In ihm werden unter anderem mit Steuerung der Suburba-



nisierung, Sicherung oberzentraler Entwicklungsfunktionen und verbesserter Auslastung öffentlicher Einrichtungen Ziele bestimmt, die mit Kriterien für neue Wohnbauflächen operationalisiert wurden. Der Handlungsauftrag deckt auch die Entwicklung eines gemeinsamen Wohnbauflächenmanagements ab. Mit der Ausrichtung an der Planungsregion sind die einbezogenen Gemeinden definiert. Zu dem Zeitpunkt, an dem das Konzept vorliegen soll, wurde keine Aussage getroffen. Dieser ergibt sich aus der Laufzeit der Forschungsprojekte. Damit entspricht der Handlungsauftrag weitgehend einem eindeutigen Mandat. Allerdings besteht eine Inkongruenz zwischen erteilenden und ausführenden Akteuren, das heißt wenigen in der Verbandsversammlung repräsentierten Gemeinden und allen betroffenen Gemeinden der Planungsregion. Für die Implementierung eines regionsweiten Monitorings ergänzte die Verbandsversammlung das Mandat und passte damit die Handlungsgrundlage der Regionalen Planungsstelle flexibel an.

Die beiden folgenden Prinzipien stellen auf die Eigenständigkeit der Institution ab. Eine hinreichend klare Aufgabentrennung zu anderen Institutionen, „funktionale Teilbarkeit“ (*principle of functional separability*), erfordert, Aufgaben selbstständig und mit eigenen Mitteln erfüllen zu können. Dies bedingt eigene Ressourcen, also neben Finanzen Personal, Arbeitszeit, Fachwissen und Analysefähigkeit, technische Ausstattung, sowie Umsetzungskompetenzen (Emerson/Nabatchi/Balogh 2012: 16). „Zusätzlichkeit“ (*principle of supplementarity*) meint, dass sich zu erbringende Aufgaben nicht mit denen anderer Institutionen doppeln bzw. diese ersetzen oder sie herausfordern (Ansell/Gash 2008: 556).

Die Beauftragung der Regionalen Planungsstelle greift auf bestehende Potenziale zurück, um Aufgaben wie Analyse, aber auch Informations- und Beziehungsarbeit zu erfüllen. Diese Aufgaben überschneiden sich mit dem regionalplanerischen Handlungsauftrag, die Siedlungsentwicklung zu steuern. Damit wurde eine Doppelung von Zuständigkeiten vermieden (Zusätzlichkeit). Die Ressourcen der Regionalen Planungsstelle waren bisher durch bestehende Handlungsaufträge, insbesondere die Regionalplanfortschreibung, gebunden. Hier manifestieren sich Defizite in der funktionalen Teilbarkeit, weil keine eigenen Ressourcen zur Verfügung stehen. Wird das Wohnbauflächen-Entwicklungskonzept von der Verbandsversammlung beschlossen, kann die Regionale Planungsstelle auf seine weitere Umsetzung hinwirken. Eine Stärkung stadtreionaler Kooperation, die Umsetzungskompetenzen über Stellungnahmen zu Bauleitplänen erweitern würde, ist bisher nicht absehbar.

„Erforderliche Vielfalt“ (*principle of request variety*) zielt auf eine gewisse Autonomie der Institution, das heißt im Mandat festgelegte und dadurch begrenzte Freiheiten

bei der Aufgabenausführung. Diese internen Spielräume für die Zielerreichung (Floeting/Zwicker-Schwarm 2011: 413) umfassen die Wahl von Instrumenten und Verfahren sowie eine selbstständige Entwicklung interner Entscheidungswege.

Die Erstellung des Wohnbauflächen-Entwicklungskonzepts erfordert ein analytisches, bewertendes und kommunikatives Vorgehen, das – in Abstimmung mit der Regionalen Planungsstelle – Gegenstand der Forschungsprojekte ist. Die Regionale Planungsstelle informiert die Verbandsgruppen über den Arbeitsfortschritt. Die praktizierte freie Wahl von Instrumenten und Verfahren entspricht erforderlicher Vielfalt. Eine Diskussion des Konzepts in der Verbandsversammlung steht noch aus, sodass zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Aussagen darüber möglich sind, wie sich Entscheidungswege herausbilden werden.

### 3.4 Zukunftsgerichtetheit

Die Bedeutung von Sicherheit über den Bestand der Institution mitsamt personeller Kontinuität für einen bestimmten Zeitraum betont „Befristung“ (*sunset principle*) (Floeting/Zwicker-Schwarm 2011: 415). Eine Anforderung an die Dauer des Zeitraums ist aus der Perspektive von gegenseitigem Vertrauen, genügend Zeit für Entwicklung und Umsetzung von Projekten, mit denen Probleme gelöst werden, vorzusehen (Wilske 2007: 48). Nach Abschluss des Zeitraums ist über eine Fortführung, Anpassung oder Beendigung der Kooperation zu entscheiden, um auf permanente Veränderungen gesetzlicher Rahmenbedingungen, regionaler Entwicklungen und damit verbundenen Problemwahrnehmungen sowie Handlungen beteiligter Akteure reagieren zu können (Lowndes/Lemprière 2018: 229). Vorgeschlagen wird, dass diese Entscheidung im Sinne einer kontinuierlichen Anpassung stadtreionaler Institutionen auf der Grundlage einer Evaluation und eines Monitorings erfolgen sollte. Evaluation meint, evidenzbasiert die Wirksamkeit einer Institution unter anderem im Hinblick auf Zielerreichung sowie intendierte und nicht intendierte Wirkungen zu bewerten (Laurian/Crawford/Day et al. 2010: 743–745). Die Kontrolle des Erreichens von Zielen kann auf Monitoring, das heißt einem regelmäßigen Abgleich räumlicher Entwicklungen wie Flächenbedarfen und -potenzialen mit Zielgrößen zurückgreifen (Hanusch 2018: 1564; Schmeer/Terfrüchte/Münter 2022: 13).

Für die fünfjährige Laufzeit der Forschungsprojekte besteht eine temporäre Sicherheit über personelle Ressourcen für externe Beratung. Sie definiert einen Zeitraum für die Erarbeitung eines Konzepts für die Problemlösung. Der beschriebene Prozess weist keine personelle Kontinuität bei den stadtreionalen Akteuren auf, weil kooperative Wohnbauflächenentwicklung in unterschiedlichen Arenen mit

variierenden Einladungspraktiken und Personen diskutiert wird. Die Forschungsprojekte beteiligen Städte und Gemeinden sporadisch. Beobachtete personelle Diskontinuitäten resultieren aus einer veränderten Zusammensetzung der Verbandsversammlung sowie teilweise kommunalen Verwaltungsspitzen infolge von Wahlen. Nimmt die Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbands das Konzept zu Kenntnis, ist das eine Entscheidung über die Fortführung der Kooperation. Vergleichbar mit der Erteilung des Mandats sind hier erteilende und ausführende Akteure inkongruent. Für eine spätere Erfolgskontrolle ist das Monitoringsystem nutzbar.

Die Bereitschaft beteiligter Akteure, langfristig zu denken, bildet einen Baustein von regionalem Flächenmanagement (Pütz 2004: 161). Die Anforderung wird als „zukunftsweisendes Handeln“ (*forward regarding principle*) bezeichnet, das heißt, beim Bewerten von Folgen des Handelns sind weitreichende Zukunftsprojektionen zu berücksichtigen. Diese können neben Flächenbedarfen und -potenzialen auch Ziele, Strategien und Handlungen von Gemeinden sowie damit verbundene Auswirkungen beinhalten. Die zukünftige Ausprägung dieser Einflussfaktoren ist ungewiss. Daher wird vorgeschlagen, Entwicklungskorridore abzubilden (Buchert 2011; Zimmermann/Blecken/Henning et al. 2022: 25).

Die erarbeiteten Szenarien, auf deren Grundlage für Entwicklungskorridore zukünftige Flächenbedarfe berechnet werden, geben für zukunftsweisendes Handeln Impulse. Die entwickelten Raumstrukturbilder, die als Grundlage für Workshops dienten, bilden schematisch mögliche Entwicklungen von Flächenpotenzialen ab. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurden dadurch angeregt, sich mit langfristigen Folgen ihrer Ziele, Strategien und Handlungen auseinanderzusetzen.

### 3.5 Verknüpfung mit Flächen

Kooperation setzt voraus, dass Beteiligte ein Problem anerkennen. Darauf aufbauend zielt „Machbarkeit von Verbesserung“ darauf, dass eine erfolgreiche Problemlösung möglich und für beteiligte Akteure erkenn- und nachvollziehbar ist (Innes 2004: 7). Dies setzt Informationen zu bestehenden Flächenpotenzialen voraus, wie sie digitale Informationssysteme mit kontinuierlichem Monitoring bereitstellen können (Pütz 2004: 160–161). Situationsverbesserung erfordert darüber hinaus, geeignete Potenziale zu aktivieren. Neben politischem Willen braucht es dazu Expertenwissen der *Knowledge Holder*. Vorgeschlagen wird diesbezüglich, Gemeinden mit geringerem Expertenwissen zu unterstützen (Wilske 2007: 33).

Die Anerkennung der Probleme Flächenverknappung und Überlastung sozialer Infrastrukturen durch Repräsen-

tantinnen und Repräsentanten Leipzigs manifestiert sich in deren Drängen auf eine regional abgestimmte Wohnbauflächenentwicklung und der Beteiligung an den Forschungsprojekten. Der Handlungsdruck divergiert in den Umlandgemeinden und wird durch Ungewissheit über weiteres Wachstum abgeschwächt. Gemeinden in ländlichen Räumen sind mit konträren Problemen, z. B. dem Fortbestand sozialer Infrastrukturen, konfrontiert. Verfügbare Flächen im Umland ermöglichen eine Problemlösung, was die Potenzialanalysen nahelegen. Eine gemeinsame Baulandentwicklung ist in der kleinräumigen Kooperation des Wurzenener Landes, nordöstlich von Leipzig, mit der Gründung einer Entwicklungsgesellschaft angedacht. Dies ist bisher kein Thema im stadtreionalen Prozess.

Kooperation impliziert, neues, gemeinsames Wissen zu generieren und zu teilen. Dies erfordert, Werte aller Beteiligten zu erheben, zu verarbeiten und zu integrieren (Emerson/Nabatchi/Balogh 2012: 16). Dies kann mit einer Verständigung aller Beteiligten auf Indikatoren für die „Flächenbewertung“ erfolgen, mit denen Potenzialflächen valide bewertbar und vergleichbar sind. Solche in stadtreionalen Prozessen angewandten Indikatoren sind verkehrliche Anbindung und ökologische Qualität von Flächen sowie die Nähe von Versorgungseinrichtungen. Vorgeschlagen wird darüber hinaus, Einnahmen und Folgekosten neuer Bauflächen langfristig zu bilanzieren (Preuß/Floeting 2011; Schmeer/Terfrüchte/Münter 2022: 13).

Bei der Bewertung von Flächenpotenzialen verfolgen die Forschungsprojekte bisher ein dreistufiges Vorgehen aus Ausschluss ungeeigneter Flächen sowie Identifikation geeigneter Standorte für die Wohnbauflächenentwicklung über den Eigenbedarf hinaus und geeigneter Flächen anhand der fußläufigen Erreichbarkeit von Haltestellen des Schienenpersonennahverkehrs. Damit werden zentrale Aspekte der diskutierten Flächenbewertung aufgegriffen. Eine Bilanzierung von Einnahmen und Folgekosten neuer Bauflächen ist nicht vorgesehen. Damit beruht das Vorgehen weitgehend auf von der Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbands legitimierten Kriterien. Die Analysen generieren somit neues Wissen. Dieses wird allerdings nicht allgemein geteilt, worauf Kritik von gemeindlichen Repräsentantinnen und Repräsentanten verweist.

## 4 Diskussion

In dem analysierten Kooperationsprozess hat sich die Regionale Planungsstelle, das heißt ein etablierter und mit erforderlichen Fähigkeiten ausgestatteter Akteur, als Promotor für eine als kooperativ bezeichnete Lösungssuche in der Stadtregion etabliert. Dazu wurde ihr von der Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbands das erforderliche

che Mandat erteilt. Auffällig ist eine Inkongruenz zwischen erteilender Verbandsversammlung, in der nur wenige Gemeinden der Stadtregion repräsentiert sind, und potenziellen Kooperationspartnern, also allen Städten und Gemeinden der Stadtregion. Dies ist kritisch einzuschätzen, weil ein Nichteinbeziehen aller relevanten *Stakeholder* entweder hohe Kosten in der Durchsetzung von Vereinbarungen oder ihr Scheitern zur Folge haben kann (Ostrom 2000: 42). Die Regionale Planungsstelle wurde in den vergangenen Jahren von zwei Forschungsprojekten unterstützt, die Flächenbedarfe berechnen, geeignete Wohnbauflächen identifizieren und in zwei Beteiligungsformaten *Status* und *Knowledge Holder* einbezogen haben. Eine Stärke dieses Prozesses ist seine Ausrichtung an einheitlichen und am Diskurs über Flächenmanagement orientierten Eignungskriterien für Flächen, die in einem Wohnbauflächen-Entwicklungskonzept dargestellt werden. Lösungen für die Umsetzung des Konzepts wurden bisher noch nicht entwickelt. Damit wird eine Schwäche des Prozesses deutlich, der räumlich eine hohe Anzahl von Gemeinden betrifft, aber aufgrund weniger Präsenzformate kaum gegenseitiges Vertrauen zwischen gemeindlichen Repräsentantinnen und Repräsentanten fördert. Dem mit „kooperativ“ näher bezeichneten Anspruch an die Wohnbauflächenentwicklung wird der Prozess damit nur in Teilen gerecht.

Die Analyse verdeutlicht, dass die operationalisierten Design-Kriterien Anhaltspunkte für eine Ausgestaltung stadtreionaler Kooperationen zur Lösung flächenbezogener Probleme bieten können. Die Konfiguration an Begriffen bezeichnet grundlegende Prinzipien, die in den Diskursen über *Collaborative Governance* und Flächenmanagement diskutiert werden. Letzterer bietet flächenbezogene Kriterien, ohne dass bisher umfassende zusammenführende Arbeiten erfolgt sind. Hier liegt eine Stärke des Diskurses über *Collaborative Governance* mit fallstudienvergleichenden und synthetisierenden Arbeiten. Der Diskurs bietet über den Flächenbezug hinaus allerdings kaum Hinweise für die Ausgestaltung von Zukunftsgerichtetheit.

Die Anwendung der Kriterien verdeutlicht ihren Nutzen für eine fundierte Analyse eines bestehenden Prozesses, was Promotoren wie beteiligten Akteuren eine Reflexion und damit auch Anpassung ihres Handelns ermöglicht. Ein Beispiel dafür ist im beschriebenen Fall die Abkehr von der regionsweiten Einbeziehung von Stakeholdern und stattdessen die Hinwendung zu einer kleinräumigen Kooperation. Inwieweit das Kriterienset die Ausgestaltung stadtreionaler Kooperationen unterstützen kann, lässt sich anhand des zugrunde liegenden methodischen Vorgehens allerdings nicht beantworten. Die Design-Kriterien folgen der Perspektive rationaler Entscheidungen, in der Regeln zur Überwindung kollektiver Handlungsprobleme opportunistisches Verhalten von Akteuren beschränken. Dies spricht für

ihre unterstützende Wirkung bei der Gestaltung stadtreionaler Kooperationen (Gailing/Hamedinger 2019: 169–170). Aus der Perspektive des historischen Institutionalismus ist kritisch zu vermerken, dass Pfadabhängigkeiten im Akteurhandeln vernachlässigt werden (Lowndes/Lemprière 2018: 227). Als Pfadabhängigkeit können die Nichtinvolvement des Grünen Rings Leipzig, in dem Gemeinden seit seiner Entstehung zu anderen Themen kooperieren, in den Kooperationsprozess und die Angleichung des Kooperationsraums an das Territorium des Promotors Regionaler Planungsverband angesehen werden. Das gewählte analytisch-rationale Vorgehen folgt der Vorgehensweise bei einer Regionalplanfortschreibung, der Kernaufgabe Regionaler Planungsverbände. Deutlich wird, dass es sich bei den Design-Kriterien um eine Konfiguration nutzbarer Regeln (Ostrom 2000: 40) handelt, bei deren Anwendung die spezifischen Bedingungen in Stadtregionen zu berücksichtigen sind.

Aus diesen stadtreionenspezifischen Bedingungen folgt, dass die Design-Kriterien kein fertiger institutioneller Orientierungsrahmen, sondern ein variabel auszugestaltetes Gerüst für stadtreionale Kooperation sind. Dies wird anhand des identifizierten Konflikts zwischen den Kriterien „Mindestschwelle“ und „gegenseitiges Vertrauen“ deutlich. Solche nicht auszuschließenden Diskrepanzen müssen nicht für jede stadtreionale Organisation zutreffen, wie die Region Hannover mit ihrer deutlich geringeren Anzahl an 21 Mitgliedsgemeinden zeigt (Prieps 2022: 3). Eine Verbindung besteht hier auch zum Kriterium „Befristung“, das aufgrund einer höheren Wahrscheinlichkeit von personeller Kontinuität ebenfalls eine Beschränkung einzubeziehender Gemeinden begründet. Dies spricht dafür, in einem intensiven, kurzen Zeitraum mit erwartbarer personeller Stabilität Ergebnisse zu erarbeiten. Die Umsetzung von Projekten in einer Durchführungsebene, die eine Einbeziehung weiterer umsetzungsrelevanter *Stakeholder* ermöglicht und durch sichtbare Erfolge Vertrauen stärken kann, stellt davon wiederum abweichende Anforderungen.

Schwächen der Design-Kriterien zeigen sich hinsichtlich der Operationalisierung von geteiltem Wissen, die ausschließlich über das Kriterium „Flächenbewertung“ erfolgte. Im Vorfeld kann solch geteiltes Wissen über angestrebte zukünftige Entwicklungen, wie dies weiche Kooperationen unter anderem mit Raumbildprozessen versuchen, entwickelt werden. Eine Weiterentwicklung kann auf den Diskurs über strategische Planung zurückgreifen, der mit der Entwicklung einer von Stakeholdern geteilten Orientierung mithilfe grundlegender Prinzipien oder Raumbilder Ansatzpunkte bietet (Healey 2009: 441). Solche Elemente können dazu beitragen, Beziehungen zwischen Stakeholdern zu stärken.

## 5 Fazit

Die Weiterentwicklung der Kooperationen in Stadtregionen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung ist aufgrund dynamischer Entwicklungen in diesem Raumtyp eine fortlaufende Aufgabe für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Design-Kriterien können Hinweise für eine Ausgestaltung der Kooperation bieten. Diesen normativ hergeleiteten Kriterien folgend sind Beteiligte bewusst auszuwählen und Vertrauen zwischen ihnen zu entwickeln, Spielregeln für die Zusammenarbeit gemeinsam festzulegen, das Wesen der sich herausbildenden Institution zu bestimmen, die Arbeit an der Zukunft auszurichten und ein gemeinsames Verständnis der zu verbessernden Situation zu entwickeln. Auch wenn hiermit wichtige Anhaltspunkte für Kooperationen benannt sind, sollten diese in weiteren Forschungsarbeiten um Kriterien zur Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten ergänzt werden, um spezifische Konstellationen berücksichtigen zu können. Darüber hinaus besteht weiterer Forschungsbedarf hinsichtlich der Bedeutung einzelner Kriterien für erfolgreiche Kooperationen. Hierzu könnten vergleichende Fallstudien zu Kooperationen in Stadtregionen – auch bezogen auf über die Siedlungsentwicklung hinausreichende Handlungsfelder – vertiefendes Wissen generieren. Eine stärkere Verbindung mit dem Diskurs über strategische Planung kann ebenfalls Potenziale für eine Weiterentwicklung der Design-Kriterien bieten. Auch wenn die Bedingungen in Stadtregionen jeweils spezifisch sind, können die Design-Kriterien als Synthese empirischer Erfahrungen Anhaltspunkte dafür bieten, wie kooperative Lösungsansätze für gemeinsame Probleme aussehen können.

**Acknowledgement** We would like to thank two anonymous reviewers for their helpful comments.

**Funding** This work had been financed by the German Ministry of Research and Education within the funding activity Stadt-Land-Plus (funding code: 033L202A).

**Competing interest** The authors declare no competing interests.

### Literatur

- Ansell, C.; Doberstein, C.; Henderson, H.; Siddiki, S.; 't Hart, P. (2020): Understanding inclusion in collaborative governance: a mixed methods approach. In: *Policy and Society* 39, 4, 570–591. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1785726>
- Ansell, C.; Gash, A. (2008): Collaborative Governance in Theory and Practice. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 4, 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Blatter, J. K.; Knieling, J. (2009): Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): *Metropolregionen: Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Hannover, 224–269. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2018): Regionalstatistische Raumtypologie (RegioStaR) des BMVI für die Mobilitäts- und Verkehrsforschung. Arbeitspapier. [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/regiostar-arbeitspapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/regiostar-arbeitspapier.pdf?__blob=publicationFile) (15.10.2022).
- Breidenstein, G.; Hirschauer, S.; Kalthoff, H.; Nieswand, B. (2015): *Ethnografie: Die Praxis der Feldforschung*. Konstanz.
- Buchert, M. (2011): Szenarien im Prozess der stadtregionalen Kooperation. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): *Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis*. Berlin, 78–81.
- Crosby, B. C.; 't Hart, P.; Torfing, J. (2017): Public value creation through collaborative innovation. In: *Public Management Review* 19, 5, 655–669. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>
- Danielczyk, R.; Prieb, A. (2001): Suburbia und stadtregionale Kooperation. In: Brake, K.; Dangschat, J.; Herfert, G. (Hrsg.): *Suburbanisierung in Deutschland: Aktuelle Tendenzen*. Opladen, 261–269.
- Deleuze, G.; Guattari, F. (1977): *Anti-Ödipus. Kapitalismus und Schizophrenie*. Frankfurt am Main.
- Dembski, S.; Sykes, O.; Couch, C.; Desjardins, X.; Evers, D.; Osterhage, F.; Siedentop, S.; Zimmermann, K. (2021): Reurbanisation and suburbia in Northwest Europe: A comparative perspective on spatial trends and policy approaches. In: *Progress in Planning* 150, 100462. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2019.100462>
- Diller, C. (2018): Instrumente der Raumplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1023–1035.
- Emerson, K.; Nabatchi, T.; Balogh, S. (2012): An Integrative Framework for Collaborative Governance. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, 1, 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Floeting, H.; Zwicker-Schwarm, D. (2011): Instrumente interkommunaler Kooperation. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): *Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis*. Berlin, 410–417.
- Gailing, L.; Hamedinger, A. (2019): Neoinstitutionalismus und Governance. In: Wiechmann, T. (Hrsg.): *ARL-Reader Planungstheorie. Band 1: Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance*. Berlin, 167–178.
- Galland, D.; Harrison, J. (2020): Conceptualising metropolitan regions: How institutions, policies, spatial imaginaries and planning are influencing metropolitan devel-

- opment. In: Zimmermann, K.; Galland, D.; Harrison, J. (Hrsg.): *Metropolitan regions, planning and governance*. Cham, 1–21. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-25632-6\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-25632-6_1)
- Geyler, S.; Grüttner, A.; Kuntze, M.; Strauß, C. (2011): Zieldifferenzen zwischen Gemeinden und Regionen analysieren und verstehen. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): *Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis*. Berlin, 404–408.
- Gollata, J. A. M.; Zimmermann, T. (2022): Governance verbindender Prozesse in der Stadtregion Leipzig. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): *Stadtregionales Flächenmanagement*. Berlin, 1–26. [https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6\\_26-1](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_26-1)
- GRL – Grüner Ring Leipzig (2018): *Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept „Leipzig 2030“ im Spiegel regionaler Zusammenarbeit: Dokumentation der 21. Stadt-Umland-Konferenz vom 23.11.2017 im Festsaal des Leipziger Rathauses*. Leipzig.
- Hanusch, M. (2018): Monitoring. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1563–1575.
- Harvey, D. (1990): *The condition of postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change*. Cambridge.
- Healey, P. (2009): In Search of the “Strategic” in Spatial Strategy Making. In: *Planning Theory and Practice* 10, 4, 439–457. <https://doi.org/10.1080/14649350903417191>
- Innes, J. E. (2004): Consensus Building: Clarifications for the Critics. In: *Planning Theory* 3, 1, 5–20. <https://doi.org/10.1177/1473095204042315>
- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2003): *Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung: Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland*. Dortmund. = *Region spezial 1*
- Laurian, L.; Crawford, J.; Day, M.; Kouwenhoven, P.; Mason, G.; Ericksen, N.; Beattie, L. (2010): Evaluating the outcomes of plans: theory, practice, and methodology. In: *Environment and Planning B: Planning and Design* 37, 4, 740–757. <https://doi.org/10.1068/b35051>
- Lowndes, V.; Lemprière, M. (2018): Understanding Variation in Processes of Institutional Formation. In: *Political Studies* 66, 1, 226–244. <https://doi.org/10.1177/0032321717724325>
- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main, 39–72. = *Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln 23*
- Mieg, H. A.; Näf, M. (2006): *Experteninterviews in den Umwelt- und Planungswissenschaften*. Lengerich.
- Ostrom, E. (1990): *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge.
- Ostrom, E. (2000): Reformulating the Commons. In: *Swiss Political Science Review* 6, 1, 29–52. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2000.tb00285.x>
- Ostrom, E. (2005): *Understanding institutional diversity*. Princeton.
- Preuß, T.; Floeting, H. (2011): Kosten der Flächeninanspruchnahme. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): *Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis*. Berlin, 313–318.
- Priebs, A. (2019): *Die Stadtregion: Planung – Politik – Management*. Stuttgart.
- Priebs, A. (2022): *Stadtregionale Governance und Flächenmanagement: Das Fallbeispiel der Region Hannover*. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): *Stadtregionales Flächenmanagement*. Berlin, 1–29. [https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6\\_23-1](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_23-1)
- Pszola, N.; Morawski, F.; Weiß, D.; Kötter, T.; Lohrberg, F. (2022): Raumbilder als Planungsinstrument für wachsende Stadtregionen. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): *Stadtregionales Flächenmanagement*. Berlin, 1–33. [https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6\\_13-1](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_13-1)
- Pütz, M. (2004): *Regional Governance: Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München*. München. = *Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit 17*.
- Pyschny, A.; Wilde, E.; Knippschild, R. (2012): Auf dem Weg zur Stadtregion? Einordnung des Fallbeispiels der interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig in die Debatte um „Regional Governance“. In: *Raumforschung und Raumordnung* 70, 6, 531–544. <https://doi.org/10.1007/s13147-012-0198-3>
- Ran, B.; Qi, H. (2019): The Entangled Twins: Power and Trust in Collaborative Governance. In: *Administration and Society* 51, 4, 607–636. <https://doi.org/10.1177/0095399718801000>
- RPV – Regionaler Planungsverband Leipzig-West-sachsen (2017): *Regionalplan Leipzig-West-sachsen 2017*. Entwurf für das Verfahren nach § 9 ROG 2017i.V.m. § 6 Abs. 2 SächsLPlG. Leipzig.
- Schmeer, N.; Terfrüchte, T.; Münter, A. (2022): *Interkommunales Flächenmanagement in der Praxis: Das Beispiel Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler*. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): *Stadtregionales Flächenmanagement*. Berlin, 1–28. [https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6\\_12-1](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_12-1)
- Schmitter, P. C. (2002): Participation in Governance Arrangements: Is there any reason to expect it will achieve “Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context”? In: Grote, J. R.; Gbikpi, B. (Hrsg.): *Par-*

- participatory Governance. Political and Societal Implications. Wiesbaden, 51–69. [https://doi.org/10.1007/978-3-663-11003-3\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-663-11003-3_3)
- Scott, A. J. (2019): City-regions reconsidered. In: *Environment and Planning A: Economy and Space* 51, 3, 554–580. <https://doi.org/10.1177/0308518X19831591>
- Stadt Leipzig (2015): Wohnungspolitisches Konzept der Stadt Leipzig. Fortschreibung 2015. Leipzig. = Blaue Reihe. Beiträge zur Stadtentwicklung 58.
- Wahrhusen, N. (2022): Regionalplanerische Governance zur Steuerung der Siedlungsentwicklung – Potenziale für ein stadtre regionales Flächenmanagement. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): *Stadtre regionales Flächenmanagement*. Berlin, 1–28. [https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6\\_4-1](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_4-1)
- Wiechmann, T. (2008): *Planung und Adaption: Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund.
- Wilske, S. (2007): *Flächenmanagement in Verdichtungsräumen – zur Rolle der Regionalplanung in der Innenentwicklung*. Dissertation an der Universität Fridericiana zu Karlsruhe (TH).
- Zimmermann, K. (2022): Stadtre regionales Flächenmanagement und Regional Governance. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): *Stadtre regionales Flächenmanagement*. Berlin, 1–19. [https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6\\_22-1](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_22-1)
- Zimmermann, K.; Feiertag, P. (2022): Governance and city regions: Policy and planning in Europe. London. = *Regions and Cities* 151
- Zimmermann, K.; Getimis, P. (2017): Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: An Introduction to the Special Issue. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 75, 3, 203–209. <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0482-3>
- Zimmermann, T.; Blecken, L.; Henning, M.; Herrmann, P. (2022): Strategisches Navigieren zum Umgang mit Ungewissheit im stadtre regionalen Flächenmanagement. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): *Stadtre regionales Flächenmanagement*. Berlin, 1–29. [https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6\\_11-1](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_11-1)