

Stefan Greiving

Das raumordnerische Konzept der Städteverbünde und seine Umsetzung in der landesplanerischen Praxis

The concept of City alliances and its current implementation in regional planning's practice

Kurzfassung

Der Beitrag diskutiert die bemerkenswerte Entwicklung, die Städteverbünde in der raumordnerischen Praxis der letzten Jahre vollzogen haben. Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen, welche Entwicklung dieses bereits Mitte der 1990er Jahre in Sachsen entwickelte und 1999 evaluierte Konzept seitdem genommen hat. Abgestellt wird auf insgesamt neun Fallbeispiele aus den Ländern Sachsen, Thüringen und Bayern, die Städteverbünde in ihr Zentrale-Orte-Konzept aufgenommen haben. Die wachsende Bedeutung der verbindlichen Regelung der Kooperationsfelder steht dabei im Mittelpunkt der Überlegungen.

Abstract

The paper focuses on city alliances, designated recently by federal state's regional planning in order to create combined central-places. The effectiveness of this concept has been reduced in the past due to the missing binding designation of shared functions. Contractual agreements have been identified here as an appropriate instrument in the last years. The planning practise of these alliances triggered by new, more concrete objectives laid down by regional planning will be evaluated by examples from Saxony, Thuringia and Bavaria.

1 Einleitung

Welche Rolle spielen Städteverbünde in der raumwissenschaftlichen Diskussion über stadt-regionale Kooperation? Diese Frage wird im Folgenden am Beispielraum Sachsen – Thüringen – Bayern beleuchtet, wo der Verfasser am Erfahrungsaustausch bestehender Verbünde beteiligt ist.¹

Ausgangspunkt der Überlegungen war die Beobachtung, dass trotz der in der Praxis nachweislich zunehmenden Bedeutung enger, formalisierter Formen der Zusammenarbeit zwischen Kommunen dieser Entwicklung in der jüngeren raumwissenschaftlichen Literatur nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird.² Die vorhandene Literatur über Städteverbünde stammt ausnahmslos vom Ende der 1990er Jahre und konnte daher die jüngeren Entwicklungen der letzten Jahre nicht aufgreifen, die auf eine zunehmende Verfesti-

gung der Verbünde hinauslaufen, wobei insbesondere landesplanerischen Verträgen eine wachsende Bedeutung zukommt.³

Der Beitrag beginnt mit einer Auseinandersetzung über die Gründe für eine formalisierte stadt-regionale Kooperation (Kap. 2), um darauf aufbauend Städteverbünde als Organisations- und Handlungsform näher zu charakterisieren (Kap. 3). Danach wird kurz auf die eingangs zitierte Literatur abgestellt (Kap. 4), um den Stand der Forschung zu referieren, wie er 1999 erreicht worden war. Aufbauend auf einer Analyse der aktuellen Entwicklung der Landesplanung in Sachsen, Thüringen und Bayern sowie neun Fallbeispielen (Kap. 5) werden Perspektiven für die Kooperationsform Städteverbund aufgezeigt, die die Entwicklungen der letzten sechs Jahre aufgreifen (Kap. 6).

2 Gründe für eine formalisierte stadt-regionale Kooperation

Begreift man formalisierte stadt-regionale Kooperation in Städteverbünden als ein Bindeglied zwischen dem hoheitlichen Handeln von kommunalen und staatlichen Akteuren, etwa über Instrumente der Raumordnung wie dem Zentrale-Orte-Konzept auf der einen und rein informeller Zusammenarbeit auf der anderen Seite, so gilt es, die Motivation beider Beteiligten für die Zusammenarbeit zu beleuchten. Dabei sind sowohl der Verstetigungsprozess einer zunächst rein informellen Zusammenarbeit zwischen Kommunen als auch die zunehmende Entwicklungsorientierung der formalisierten Raumordnung zu untersuchen.

2.1 Formalisierte stadt-regionale Kooperation als Entwicklungsstadium „reifer“ Kooperationen?

Nach Auffassung des Verfassers umfasst stadt-regionale Kooperation alle Formen der Zusammenarbeit zwischen kommunalen Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden, Gemeindeverbände, Landkreise), bei denen zwei oder mehrere Partner bei gleichen Kompetenzen freiwillig zusammenarbeiten, um Belange von gemeinsamem Interesse und regionaler Bedeutung wahrzunehmen. Dies setzt ein Mindestmaß an Übereinstimmung über die Sachverhalte voraus, die als Problem wahrgenommen werden, ebenso eine Verständigung auf gemeinsame Ziele, jedoch nicht zwingend irgendeine Form der Formalisierung oder Schaffung von Verbindlichkeit hinsichtlich der getroffenen Übereinkunft.

Dem interpretativen organisationstheoretischen Ansatz folgend, wird bei informellen Kooperationen koordiniertes Handeln zwischen den Diskursbeteiligten ermöglicht, nachdem sich in Interaktionsprozessen übereinstimmende Vorstellungen über Probleme und Ziele herausgebildet haben.⁴ In der Findungs- bzw. Gründungsphase einer stadt-regionalen Kooperation wird daher in der Regel auf eine Bindung an feste Organisations- und Entscheidungsstrukturen verzichtet. Die Akteure vereinbaren erst im Verlauf der weiteren Konsolidierung einer Kooperation mehr oder weniger formalisierte Regeln, um einem erzielten Konsens interpersonale Stabilität zu verleihen. Formale Organisationsstrukturen sind folglich eher als Resultante abgestimmten Handelns anzusehen. Letztendlich ist aber eine Annäherung an die formalen Strukturen und Instrumente institutionell abgesicherter Organisationsformen (z. B. eines Zweckverbands) denkbar.

Die stadt-regionale Kooperation bezieht sich dabei in der Regel zunächst nicht auf die Zuweisung von Funktionen, sondern auf die Erhaltung der in den beteiligten Kommunen bereits vorhandenen Standortqualitäten bzw. der darauf bezogenen Handlungsmöglichkeiten. Deren Potenziale und die gemeindlichen Interessen sollen im Sinne einer Arbeitsteilung unter Standorten zu einer koordinierten Arbeitsgrundlage verschmolzen werden. Daher ist intergemeindliche Kooperation weniger an abstrakten Entwicklungskonzepten, sondern mehr an konkreten Projekten orientiert, ausgehend von einem konkreten Problemdruck und angepasst an den Wahrnehmungsraum der Kommunalpolitik und der Öffentlichkeit.⁵ Grundsätzlich muss sich diese Kooperation auch nicht auf kommunale Akteure beschränken. Eine Einbeziehung privater Akteure kann die Gestaltungs- und Lösungskraft steigern und die Bildung kooperativ-partnerschaftlicher Aushandlungsformen bei der Umsetzung konkreter Projekte fördern. Dies kann flexibel gehandhabt werden, indem man jeweils neue Akteure bei neu auftretenden Problemkonstellationen zur Kerngruppe hinzuzieht, um traditionell getrennte Handlungsfelder und organisatorisch unverbundene Bereiche zu verknüpfen.⁶

Insgesamt wäre freilich eine Entwicklung allein auf Basis interkommunaler Zusammenarbeit, die vorwiegend auf der Ebene konkreter Projekte plant und handelt, für sich genommen nicht geeignet, eine nachhaltige Raumentwicklung im Sinne von § 1 Abs. 2 ROG zu gewährleisten.⁷ Insbesondere die bestehenden und weiter zunehmenden Konkurrenzen um Entwicklungspotenziale (Flächen, Standorte für Infrastruktur) und zunehmend auch die notwendige Koordination des Rückbaus von Infrastruktur gerade in Ostdeutschland führen zwischen Kommunen einer Region zu Verteilungskonflikten, die auf rein freiwilliger Basis schwer zu lösen sind, weil es an einer Win-Win-Situation fehlt.

Damit ist die öffentliche, hoheitliche Planung herausgefordert, ihre Rolle als kooperierender Akteur neu zu definieren und aktiv aufzugreifen. Sie muss bei der Initiierung von integrativen Prozessen und Organisation von neuen Vernetzungen unter allen Akteuren und Handlungsfeldern für die Wahrung gemeinwohlorientierter, auf die strategische Entwicklung des Gesamttraums ausgerichteter Prinzipien Sorge tragen. Auf hoheitliche Steuerungs- und Sanktionsmittel darf hier nicht verzichtet werden, um zur Wahrung der Grundsätze und Ziele des ROG korrigierend und steuernd in Aushandlungsprozesse eingreifen zu können. In diesem Kontext stellen die folgenden Ausführungen vor allem auf das Zentrale-Orte-Konzept ab.

2.2 Verordnete stadt-regionale Kooperation – Instrument eines entwicklungsorientierten Zentrale-Orte-Konzepts?

Das Zentrale-Orte-Konzept wird als Teil der klassischen, regulierenden Raumordnung begriffen. Es erlaubt auf der Grundlage „rationaler“ empirischer Untersuchungen eine politisch-normative Einstufung der Städte und Gemeinden eines Landes in ein System zentraler Orte durch eine zentrale raumordnerische Instanz.⁸

Das Konzept fußt zum einen auf deskriptiven Kriterien, hier im Wesentlichen auf Verflechtungskriterien, und zum anderen auf normativen Kriterien, also dem erklärten Willen des Normgebers, eine bestimmte Siedlungsstruktur anzustreben bzw. im Umkehrschluss abweichende Entwicklungen zu verhindern. Dies kann auch bedeuten, dass Gebietskörperschaften Zentralitätsstufen zuerkannt werden, die sie im Hinblick auf die vom Gesetzgeber für maßgeblich erachteten deskriptiven Kriterien noch nicht oder nicht mehr erfüllen, deren Erfüllung aber aus raumordnungspolitischen Gründen für erforderlich erachtet wird. Dies ist teilweise im Rahmen der Ausweisung von Städteverbünden ganz sicher der Fall und wird in seiner Wirkung noch näher zu diskutieren sein.

Die klassischen zentralörtlichen Funktionszuweisungen an einzelne Standorte bzw. Städte haben die bestehenden Stadt-Umland-Konflikte nicht gelöst. Auf konzeptioneller Ebene wurde in diesem Kontext insbesondere die Schaffung oberzentraler Funktionsräume (Funktionalprinzip) angeregt, die von gemeindespezifischen Aussagen (Territorialprinzip) Abstand nehmen.⁹ In eine ähnliche Richtung zielen auch Zentrenverbünde, wie sie in der Sächsischen Landesplanung bereits im Zusammenhang mit der Abkehr von auf Einzelstandorte bezogenen Versorgungskonzepten praktiziert werden. Ebenfalls am Funktionalprinzip orientieren sich Überlegungen zur Schaffung von „kooperativen Umlandverbünden“, verbunden mit der Ausweisung von „zentralörtlichen Funktionsräumen“.¹⁰

Die mit derartigen Funktionsräumen verbundene Zusammenarbeit der beteiligten Gebietskörperschaften soll auf kooperativer Basis erfolgen. Das zentralörtliche System als raumordnerisches Konzept kann maßgeblich dazu beitragen, in den dabei erforderlichen diskursiven Prozessen der Konsensfindung über Problemwahrnehmung und -definition eine gemeinsame Sicht herbeizuführen. Es ist unmittelbar plausibel, in der politisch-planerischen Kommunikation etabliert als ein Werkzeug zur Beschreibung bestehender und Darstellung politisch gewollter Siedlungsstrukturen und lässt sich auch verständlich visualisieren.¹¹

Gleichwohl muss die Zielrichtung der kooperierenden Städte im Hinblick auf die räumliche Struktur nicht automatisch mit der übereinstimmen, die sich aus einer regionalen Perspektive ergibt. So werden auch Konfliktbereiche zwischen dem zentralörtlichen System und den kommunalen Interessen gesehen. Dies betrifft insbesondere die Aufteilung von Versorgungsfunktionen und damit einhergehende ökologisch kontraproduktive Raumentwicklungen (größeres Verkehrsaufkommen)¹², aber auch mögliche Nachteile für ohnehin raumstrukturell benachteiligte Städte, die aus den Kooperationen etwa im Rahmen von Städtenetzen ausgeklammert bleiben könnten.¹³

Die Konkurrenz um Entwicklungsperspektiven und knappe Ressourcen zwischen den Kommunen erfordert eine enge interkommunale Abstimmung über die räumliche Verteilung zentralörtlicher Funktionen.¹⁴ Dies betrifft gerade in den neuen Ländern auch den Rückbau unterausgelasteter Infrastruktur bzw. leer stehender Wohnungen.

Kooperationen im Zusammenhang mit dem zentralörtlichen System sind jedenfalls nichts Neues oder Ungewöhnliches. Die Frage ist jedoch, ob sie auch Eingang in das raumordnerische Zentrale-Orte-Konzept eines Landes finden und so zu verbindlichen Handlungsnormen werden, ob also ein horizontaler Konsens zwischen den Gebietskörperschaften in einer Region durch einen vertikalen zwischen Kommunen und Landes- bzw. Regionalplanung ergänzt werden kann – bzw. umgekehrt eine landesplanerische Zielaussage auch mit einer tatsächlichen Kooperation der betroffenen Kommunen einhergeht.

Gerade an einer verbindlichen Funktionsteilung hat es in der Vergangenheit bei der Festlegung gemeinsamer zentraler Orte, Städteverbünde oder anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit gefehlt, wie sie etwa in Bayern schon seit 1976 praktiziert wird (vgl. Kap. 5.1). Jede beteiligte Gebietskörperschaft konnte weiterhin mit Recht jedwede zentralörtliche Funktion für sich einfordern. Damit wurde das eigentliche Ziel verfehlt, nämlich Kooperation statt interkommunaler Konkurrenz zu befördern, um das zentralörtliche System zu stärken. Umgekehrt sind bisher rein interkommunale Absprachen zwischen Gebietskörperschaften über eine Zusammenarbeit bei der Vorhaltung zentralörtlich bedeutsamer Infrastruktur oder in Fragen der Siedlungsentwicklung nicht in das Zentrale-Orte-Konzept eingeflossen.

3 Städteverbünde als Organisations- und Handlungsform

Was charakterisiert Städteverbünde eigentlich, und in welcher Hinsicht lassen sie sich von anderen Formen stadt-regionaler Kooperation abgrenzen, wie insbesondere den Städtenetzen?

Während sich Städtenetze allein auf Grundlage einer sich herausgebildeten Bereitschaft zur interkommunalen Kooperation konstituieren¹⁵, beruhen Städteverbünde zumindest ursprünglich auf einem normativen planerischen Konzept der Landes- oder Regionalplanung.¹⁶ Bei Städteverbünden handelt es sich nach dem Verständnis der sächsischen Landesplanung um Zentrale Orte, die die zentralörtlichen Funktionen für ihren Verflechtungsbereich gemeinsam wahrnehmen sollen, wenn der baulich-räumliche Zusammenhang oder eine bestehende oder anzustrebende funktionale Ergänzung der zentralörtlichen Funktionen dies ermöglichen bzw. erfordern und dadurch eine leistungsfähigere und wirtschaftlichere zentralörtliche Versorgung der Bevölkerung erreicht wird (LEP 1.4.6, Z-15). Städteverbünde können daher auch als eine Modifizierung des Zentrale-Orte-Konzepts angesehen werden.

Unter der Prämisse einer möglichst sparsamen und effektiven Mittelverwendung ist es Aufgabe der beteiligten Kommunen, die funktionale Ergänzung und den Erhalt höherrangiger zentralörtlicher Einrichtungen zum gegenseitigen Vorteil gemeinsam zu planen und Einrichtungen der jeweils höchsten Stufe nach Möglichkeit nur einmal für den gesamten Verflechtungsbereich vorzuhalten. Damit wird deutlich, dass Städteverbünde durchaus kooperativ angelegt sind und neben ihrer eindeutig von oben initiierten Festlegung auch eine interkommunale Kooperation erfordern, die, der Aufnahme in das landesplanerische Zielsystem folgend, auch die raumordnerischen Ziele berücksichtigen muss.

Man könnte versucht sein, die beiden Kooperationsformen entlang der Maschenweite ihrer Netze zu klassifizieren: Während bei Städtenetzen in der Regel in den Netzmaschen Gemeinden liegen, die nicht aktiv an der Kooperation beteiligt sind, besteht bei Städteverbünden – zumindest solchen, die gemeinsam mittel- oder grundzentrale Aufgaben übernehmen sollen –, meist kein Netzzwischenraum; die Kooperationspartner sind unmittelbar benachbart. Dies stellt sich freilich bei oberzentralen Verbünden (z.B. Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda) anders dar. Zudem existieren Städtenetze, die sehr wohl unmittelbar benachbart sind (z.B. das Bergische Städtedreieck, bestehend aus Wuppertal, Solingen und Remscheid).

Folglich bedarf es eines anderen Ansatzes, um Städtenetze von Städteverbünden abzugrenzen: Während es sich bei Städtenetzen um Kooperationen handelt, die ausschließlich Themen behandeln, die unter die kommunale Selbstverwaltungshoheit fallen, zielt die ursprüngliche Zwecksetzung der Städteverbünde im Landesentwicklungsplan Sachsen 1994¹⁷ auf die gemeinsame Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen ab. Und diese sind bekanntlich als Ziele der Raumordnung einer weiteren Abwägung im Rahmen der – der Selbstverwaltungsgarantie zuzurechnenden – Planungshoheit der Gemeinden nicht zugänglich, was den Charakter von Städteverbünden als einer quasi „von oben“ verordneten Kooperation deutlich macht.

Daher bestehen grundsätzliche Unterschiede in der Zielsetzung von Städtenetzen und Städteverbünden: Letztere sprechen gerade die konfliktträchtigen Verteilungsfragen im Zusammenhang mit den Versorgungs-, Ordnungs- und Entwicklungsfunktionen des zentralörtlichen Systems an. Zudem erscheint eine formalisierte Absicherung der diesbezüglich relevanten Kooperationsfelder unverzichtbar, wollen die Kooperationspartner langfristig in den Genuss landesplanerischer Funktionszuweisungen gelangen bzw. diese nicht verlieren.

Städteverbünde grenzen sich also von Städtenetzen stets zumindest in zweierlei Hinsicht ab: Erstens ist als weiterer Akteur die Landes- oder Regionalplanung mit eigenen Zielvorstellungen mit im Boot, und zweitens bedarf es zwingend einer Formalisierung der Kooperation, um sicherzustellen, dass kommunale und raumordnerische Zielvorstellungen konform gehen. Beides ist bei Städtenetzen zumindest nicht per se erforderlich und womöglich sogar hinderlich. Sehr wohl vorstellbar ist jedoch, dass eine ursprünglich als lockeres Städtenetz konzipierte Kooperation sich zu einem Städteverbund fortentwickelt, der den Wunsch nach Formalisierung entwickelt und an dem auch die zuständige Landes- oder Regionalplanung Interesse gewinnt, um raumordnerische Funktionszuweisungen von Einzelstandorten lösen zu können (siehe auch Kap. 2.2). Dennoch wurde und wird beim Städtenetzkonzept, das maßgeblich vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) vorangetrieben wird, im Unterschied zum Städteverbundkonzept keine dauerhafte, formalisierte Kooperation angestrebt.¹⁸ Sie ist vielmehr als möglicher Nebeneffekt zu betrachten.

4 Stand der Forschung 1999

Die vorliegende Literatur zu Städteverbünden konzentriert sich auf Sachsen. Dort wurden mit dem Landesentwicklungsprogramm (LEP) 1994 erstmals landesplanerische Zielaussagen getroffen, und dort erfolgte Ende der 1990er Jahre auch eine erste wissenschaftliche Auswertung der bestehenden Städteverbünde. Deren wesentlichen Ergebnisse werden im Folgenden vorgestellt.

4.1 Gründe für die Ausweisung von Städteverbünden im LEP Sachsen 1994

Dass Städteverbünde sich als Organisations- und Handlungsform zuerst in den neuen Ländern und hier insbesondere in polyzentral strukturierten Räumen etabliert haben, hat mehrere Gründe.

Gerade polyzentrale Räume sind mit zwei wesentlichen Problemen konfrontiert, die so gesehen eine Art „Wettbewerbsnachteil“ im Wettstreit mit den großen monozentralen Zentren bedeuten: Ihr erstes grundsätzliches Problem ist die fehlende Kongruenz von „Problemraum“ und „Zuständigkeitsraum“, also von sozioökonomisch verflochtenem Siedlungsraum und Verwaltungsraum. Dies macht es unmöglich, die Gesamtheit der Aufgaben mit der Gesamtheit der verfügbaren Instrumente und einem einheitlichen Gestaltungswillen, einer einheitlichen Planung sowie einer einheitlichen Entscheidungsgewalt zu lösen.¹⁹ Ein zweites Kernproblem stellt der Widerstreit zwischen einzelgemeindlicher Selbstverwaltungshoheit und nachbarschaftlicher Raumverantwortung dar. Folglich ist in diesen Räumen in erhöhtem Maße ein Kooperationserfordernis gegeben – auf Ebene des Gesamttraums wie seiner Teilräume. Nicht zu unterschätzen ist daneben auch die Bedeutung der vielfach nach wie vor sehr kleinteiligen Gemeindestruktur in den neuen Ländern, bei gleichzeitig steigender Komplexität der Verwaltungsaufgaben und schwindender Finanzkraft.

Ursächlich für die Festlegung der Städteverbünde in Sachsen waren Probleme auf der mittel- und unterzentralen Ebene, verursacht insbesondere durch den engen Zusammenhang mit den historisch gewachsenen polyzentralen und oft linienhaften Siedlungsstrukturen in den jeweiligen (Mittelgebirgs-) Regionen. Diese Voraussetzungen haben die Konzentration zentralörtlicher Einrichtungen und damit die Festlegung Zentraler Orte im traditionellen Sinn erschwert.²⁰

Zudem wird die Schaffung kooperativer Entwicklungsansätze damit erklärt, dass sich die ursprünglich auf die Koordination räumlicher Entwicklung ausgerichtete Raumordnung unter Nutzung des klassischen ho-

heitlichen Instrumentariums in den neuen Ländern nicht habe durchsetzen lassen. Sie sei auch daran gescheitert, die dynamischen Prozesse der Siedlungsentwicklung und Suburbanisierung zu steuern. Folglich wurde unter anderem verstärkt auf Kooperation gesetzt – teilweise allerdings „von oben“ verordnet, in Sachsen eben in Form der Städteverbünde.²¹

Die sächsische Landesplanung hatte bereits 1994 im Landesentwicklungsplan Zielaussagen formuliert, die auf die Ausweisung von Städteverbünden als einer Sonderform zentraler Orte gerichtet waren. Städteverbünde sollen demnach „die zentralörtlichen Funktionen für ihren Verflechtungsbereich gemeinsam wahrnehmen, wenn der baulich-räumliche Zusammenhang oder eine bestehende oder anzustrebende funktionale Ergänzung der zentralörtlichen Funktion dies ermöglichen bzw. erfordern und dadurch eine leistungsfähigere und wirtschaftlichere zentralörtliche Versorgung der Bevölkerung erreicht wird.“²² Ausgewiesen wurden:

- ein Oberzentraler Städteverbund für den ostsächsischen Raum (Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda),
- drei mittelmittlere Städteverbünde in Südwestsachsen:
 - Aue-Lauter-Lößnitz-Schlema-Schneeberg-Schwarzenberg
 - Auerbach-Ellefeld-Falkenstein-Rodewisch
 - Mylau-Netzschkau-Reichenberg
- zwei unterzentrale Städte- und Gemeindeverbünde:
 - Crottendorf-Scheibenberg-Schleiftau im Westerzgebirge
 - Kirschau-Schirgiswalde-Sohland-Wilthen in der südlichen Oberlausitz.

4.2 Zentrale Erkenntnisse aus der ersten Evaluierung der sächsischen Städteverbünde

Die 1999 erfolgte wissenschaftliche Auswertung der Städteverbünde in Sachsen²³ kam im Hinblick auf die Erfahrungen, die von 1994 bis 1998 in der Praxis mit Städteverbünden dort gemacht worden waren, zu folgenden Ergebnissen:

- Grundsätzlich habe sich die Ausweisung von Städteverbünden bewährt und könne als geeignet angesehen werden, um interkommunale Kooperation zu fördern und gleichzeitig eine auch raumordnerisch koordinierte Entwicklung zu gewährleisten.
- Dabei solle die Landesplanung bereits bei der Ausweisung eines Städteverbundes eng mit den Kommunen zusammenarbeiten und sich im weiteren Verlauf auf die Rolle eines Impulsgebers zurückziehen.

- Demgegenüber wurde die Rolle der Regionalplanung als Mittler zwischen den Kooperationspartnern herausgestellt und für ein handlungsfähiges Regionalmanagement in den Kooperationsräumen plädiert.
- Die bloße raumordnerische Ausweisung eines Städteverbundes sei nicht hinreichend, um tatsächliche interkommunale Kooperation in der Praxis zu gewährleisten. Hinzutreten sollte ein Kooperationsbonus. Unter anderem wurde eine Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich vorgeschlagen.
- Die Konzentration der Funktion eines Städteverbundes auf eine Abstimmung zentralörtlicher Versorgungsfunktionen wurde als problematisch eingeordnet und für eine Aufweitung der Kooperationsfelder plädiert, die sich angesichts der unterschiedlichen räumlichen Distanzen zwischen den kooperierenden Kommunen verschieden darstellen können. Von größerer Bedeutung seien die Entwicklungsfunktion bei Ober- und Mittelzentren sowie die Ordnungsfunktion in Verdichtungsräumen.
- Die tatsächlichen Kooperationsfelder hängen von den vorhandenen oder möglichen funktionalen Ergänzungen zwischen den beteiligten Kommunen ebenso wie von der Einsicht in die Kooperationsnotwendigkeit ab. Die Ausweisung als Städteverbund könne dabei als Kooperationsimpuls auch für andere Felder der Zusammenarbeit dienen.
- Zur Unterstützung des Modells Städtensetze sollte die Landesgesetzgebung von der Möglichkeit des § 9 Abs. 6 ROG Gebrauch machen, Regionale Flächennutzungspläne zuzulassen.
- Verbindliche Vereinbarungen im Hinblick auf Aufbau- und Ablauforganisation der Kooperationen seien zu Beginn nicht erforderlich; vielmehr gelte es, frühzeitig den Nutzen der Kooperation für alle Beteiligte zu verdeutlichen.
- Städteverbünde seien ähnlich wie Städtensetze auf dem Weg von zunächst verwaltungsorientierten Konzepten hin zu umfassenden Netzwerken unter Einbeziehung weiterer Akteure (PPP, Partizipation) fortzuentwickeln.

Auffällig ist, dass diese erste Evaluation zwar viele Erkenntnisse und interessante Anregungen vermittelt, jedoch auf die Problematik der fehlenden Definition der Funktionsteilung zwischen den kooperierenden Kommunen und die gemeinsam zu erfüllenden zentralörtlichen Funktionen nur andeutungsweise eingeht, und zwar als eine mögliche Interpretation des LEP Sachsen 1994. Der Landesplanung erkennt sie bei der Festschreibung der Funktionsteilung lediglich eine „notarielle“ Funktion zu, da das festgeschrieben werde,

was sich in der Praxis entwickelt habe.²⁴ Die tatsächliche Entwicklung war eine andere, wie unten noch näher erläutert wird.

Bei der Bewertung der in dieser ersten Auswertung vorgenommenen Einschätzungen spielt es sicher eine Rolle, dass sich die damals untersuchten Städteverbünde in Sachsen noch in ihrer Start- oder zumindest einer Testphase befanden, so dass sich noch keine stabilen Kooperationsbeziehungen entwickeln konnten, die einer vertraglichen Fixierung bedurft hätten. Entsprechend wird in den zugehörigen Veröffentlichungen auch der Wunsch nach einer regelmäßigen Evaluation der Kooperationsprozesse geäußert.²⁵ Diesen Wunsch möchte der Verfasser dieses Beitrags mit seinen Ausführungen unterstreichen.

5 Vergleich bestehender Städteverbünde in Sachsen, Thüringen und Bayern

5.1 Neuere Entwicklungen seit 1999

Im Folgenden wird die Entwicklung des Städteverbundkonzepts in der Landesplanung der Bundesländer aufgezeigt, die an dem Erfahrungsaustausch im März 2005 in Plauen beteiligt waren. Diese Tagung ist auf der Internetseite des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren gut dokumentiert. Dort finden sich auch detaillierte Informationen über die zwischen den beteiligten Kommunen abgeschlossenen Vereinbarungen über die Funktionsteilungen, auf die hier nur tabellarisch eingegangen wird.

Sachsen

Die von der Landesplanung in Sachsen erstmals im LEP 1994 als Ziel festgelegten Städteverbünde haben sich inzwischen über die ursprünglich verfolgte Zielsetzung der Stärkung der zentralörtlichen Versorgungsfunktionen hinaus als ein Entwicklungsinstrument etabliert. So werden vielfach Regionale Entwicklungskonzepte gemeinsam aufgestellt und auch gemeinsame Flächennutzungsplanungen betrieben.

Das Ziel der Bildung von Städteverbünden wurde im neuen LEP Sachsen 2003 bestätigt, auch die Ausweisungen wurden beibehalten.²⁷ Eingedenk des schon in der Begründung zum LEP 1994 formulierten Anspruchs, dass „Einvernehmen zwischen diesen zentralen Orten über ihre zukünftige Entwicklung“ bestehen müsse (Begründung zu Kapitel 1.4.6, B-15), ist die Fortentwicklung des Städteverbund-Konzepts zu begrüßen. Die zentrale Neuerung besteht darin, dass eine Bestätigung der Ausweisung eines Städteverbunds als gemeinsamer zentraler Ort an den Nachweis einer verbindlichen Festlegung der Funktionsteilung bei der Wahrnehmung

zentralörtlicher Aufgaben geknüpft wird. Diese Funktionsteilung ist zudem verbunden mit dem Erfordernis eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 Abs. 1 BauGB. Speziell gegenüber dem Städteverbund „Sachsenring“ wurde ein Vorbehalt hinsichtlich der weiteren Einstufung als kooperierendes Mittelzentrum ausgesprochen (vgl. Begründung zu Ziel 2.3.7). In der Folge beeilten sich die an diesem Verbund beteiligten Kommunen, die verlangte verbindliche Funktionsteilung durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag formell zu vereinbaren (vgl. Kap. 5.2).

Thüringen

Die Landesplanung in Thüringen hat im neuen Landesentwicklungsplan 2004 erstmals das Konzept von Städteverbünden, die funktionsteilig zentralörtliche Leistungen vorhalten, aufgegriffen.²⁸ In Kapitel 2.2.4 LEP wurde folgender Grundsatz normiert: „Zentralörtliche Funktionen können funktionsteilig von mehreren Gemeinden auf der Grundlage eines raumordnerischen Vertrages bzw. durch Zusammenschluss zu Planungsverbänden zur gemeinsamen Flächennutzungsplanung für einen gemeinsamen Versorgungsbereich wahrgenommen werden (funktionsteilige Zentrale Orte). Die Ausweisung als funktionsteiliger Zentraler Ort wird zunächst auf drei Jahre befristet.“ Damit wird ähnlich wie in Sachsen die Ausweisung als Zentraler Ort von einer verbindlichen Funktionsteilung abhängig gemacht. Der Freistaat Thüringen geht aber noch weiter. Während in Sachsen bereits die verbindliche vertragliche Regelung einer Funktionsteilung als Nachweis einer tatsächlichen Zusammenarbeit ausreicht, stellt Thüringen in der Begründung zu Grundsatz 2.2.4 klar: „Eine Verlängerung der Drei-Jahres-Frist erfolgt nach Prüfung der Vertragserfüllung.“ Damit konstituiert die Landesplanung eine Evaluierungsklausel mit dem Ziel der Prüfung, ob den vertraglichen Vereinbarungen tatsächliches Handeln folgt.

Der LEP Thüringen 2004 legt in Karte 1 („Raumstruktur und Funktionales Verkehrsnetz“) als Ziel der Raumordnung folgende funktionsteilige Zentrale Orte fest:

- Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums:
 - Suhl – Zella-Mehlis
 - Bad Blankenburg – Rudolfsstadt – Saalfeld
- Mittelzentren:
 - Neuhaus – Lauscha
 - Triebes – Zeulenroda
 - Bad Kloster-Lausnitz – Hermsdorf
 - Gößnitz – Schmölnn.

Interessanterweise war zumindest der Städteverbund Bad Blankenburg – Rudolfsstadt – Saalfeld bereits zuvor „von unten“ initiiert worden (vgl. Kap. 5.2). Hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Kooperationsinhalte war diese Kooperation bereits als Städteverbund anzusehen; seit 1997 besteht ein öffentlich-rechtlicher Vertrag. Der Städteverbund wurde zwar erst nachträglich von der Raumordnung nominell zu einem „funktionsteiligen zentralen Ort“ erklärt, würde aber bereits jetzt alle Voraussetzungen erfüllen, deren Umsetzung nach drei Jahren überprüft werden soll.

Bayern

Auch im Bayerischen Landesentwicklungsprogramm 2003 wird unter Ziel 2.1.3.3 die Möglichkeit der Bildung von Städteverbünden eingeräumt²⁹: „Zwei oder mehr Zentrale Orte gleicher Stufe sollen die zentralörtlichen Aufgaben für einen einheitlichen Verflechtungsbereich gemeinsam wahrnehmen (zentrale Doppel- oder Mehrfachorte), wenn dies räumlich oder funktional erforderlich ist.“ Damit geht Bayern noch einen Schritt weiter als Sachsen und Thüringen und fordert unter bestimmten raumstrukturellen Rahmenbedingungen verbindlich die Gründung von Städteverbünden, die dann aber auch zur „gemeinsamen Wahrnehmung ihrer überörtlichen Versorgungsfunktion verpflichtet“ sind. Ähnlich wie Sachsen und Thüringen soll auch in Bayern „die Erfüllung gemeinsamer zentralörtlicher Aufgaben (...) bei allen neuen und aufgestuften zentralen Doppel- und Mehrfachorten mittels eines landesplanerischen Vertrages zwischen den Partnern gewährleistet werden.“ In der Begründung zu Ziel 2.1.3.3 wird auf den verpflichtenden Charakter des landesplanerischen Vertrags hingewiesen; dessen Verwendung wird freilich für Verbünde, die bereits vor 2003 bestanden, lediglich empfohlen.

Analog zum LEP Thüringen sieht auch das bayerische Landesentwicklungsprogramm eine Befristung der Ausweisung (auf fünf Jahre) bei allen neuen oder aufgestuften Doppel- und Mehrfachorten sowie eine Evaluierungsklausel vor, um zu prüfen, ob die zentralörtlichen Funktionen gemeinsam wahrgenommen werden. Wenn auch in Bayern schon zuvor Doppelorte möglich waren, ist die Aufforderung zur verbindlichen Absicherung der Funktionsteilung auch hier neu. Unklar bleibt, warum diese Verpflichtung nicht auch auf bereits länger bestehende Verbünde ausgeweitet wurde, bietet doch auch eine langjährige Festlegung keine Gewähr dafür, dass tatsächlich kooperiert wird. Einen Bestandsschutz hinsichtlich einmal getroffener Zielaussagen analog etwa zu baulichen Anlagen (füßend auf Art. 14 GG) kennt die Landesplanung jedenfalls nicht.

In der Begründung zu Ziel 2.1.3.3 LEP wird weiter ausgeführt, dass Doppel- und Mehrfachorte zur Wahrung des Zentralitätsprinzips nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen und zwar dann, wenn „die Siedlungs- und Versorgungskerne der Einzelgemeinden mit den jeweiligen Versorgungseinrichtungen einander günstig zugeordnet sind“ bzw. bei grundzentralen Verbünden sogar ein baulicher Zusammenhang besteht.

Das LEP 2003 legt in Anhang 10 dennoch insgesamt 42 Doppel- und Mehrfachorte fest (16 Unterzentren, 4 mögliche Mittelzentren, 19 Mittel- und 3 Oberzentren, darunter auch Deggendorf – Plattling, wobei dieser Doppelort zwar schon 1976 erstmals festgelegt und 1994 zum möglichen Oberzentrum erklärt, aber erst 2004 als Oberzentrum aufgestuft wurde). Besonders bemerkenswert ist der Umstand, dass auch grenzüberschreitende Doppelorte festgelegt worden sind, darunter Ulm (Baden Württemberg) – Neu-Ulm, Waldsassen – Eger (Tschechien) und Simbach a. Inn – Braunau a. Inn (Österreich).

Die skizzierten neueren Entwicklungen in den drei untersuchten Bundesländern rechtfertigen einen genau-

eren Blick auf die bestehenden Städteverbünde, ihre Handlungsfelder, Organisationsformen und Instrumente, um zu überprüfen, inwieweit der landesplanerischen Normsetzung eine tatsächliche interkommunale Kooperation folgt.

5.2 Gegenüberstellung bestehender Städteverbünde

Der folgende Vergleich erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, außer in der Hinsicht, dass alle diejenigen Städteverbünde und -netze einbezogen sind, die bereit waren, sich an dem Erfahrungsaustausch in Plauen zu beteiligen.

Übersicht über die Merkmale der Städteverbünde und Städtenetze

Die folgenden zwei Tabellen fassen die Merkmale der untersuchten Kooperationen zusammen. Für die Auswertung wurden vor allem die vorliegenden Verträge sowie zusätzlich die Eigenpräsentationen der Vertreter der einzelnen Kooperationen in Plauen herangezogen.

Tabelle 1
Grunddaten der Kooperationsformen

Städteverbund/ Städtenetz (Bundesland)	Beteiligte Kommunen (Einwohnerzahl)	Zentralörtliche Funktionszuweisung	Ausweisung im RO-Plan	Grundlage der Zusammenarbeit	Gremien
Bautzen, Görlitz, Hoyerswerda (Sachsen)	Bautzen (43.864), Görlitz (64.153), Hoyerswerda (50.811)	Oberzentraler Städteverbund	1994	Willenserklärung (1997)	k. A.
Deggendorf/Plattling (Bayern)	Deggendorf (33.973), Plattling (13.000)	Doppelort (Oberzentrum)	1976	Landesplanerischer Vertrag (2004)	Interkommunaler Entwicklungsausschuss
Göltzschtal (Sachsen)	Auerbach (21.359), Falkenstein (9.612), Rodewisch (7.670)	Mittelzentraler Städteverbund	1994 Vertrag (1997)	Öffentlich-rechtlicher Wirtschaftsförderung	AG
Saalebogen (Thüringen)	Saalfeld (28.393), Rudolstadt (26.010), Bad Blankenburg (7.658)	Funktionsteiliges Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums	2004	Öffentlich-rechtlicher Vertrag (1997)	Rat der Bürgermeister, Zentrale Arbeitsgruppe
Sachsenring (Sachsen)	Hohenstein-Ernstthal, Lichtenstein, Oberlungwitz (gesamt ca. 44.000)	Mittelzentraler Städteverbund	1994	Landesplanerischer Vertrag (2004)	Verbandsausschuss
Silberberg (Sachsen)	Aue, Lauter, Löbnitz, Schlema, Schneeberg, Schwarzenberg (76.658)	Mittelzentraler Städteverbund	1994	Öffentlich-rechtlicher Vertrag (1996)	Rat der Bürgermeister, Arbeitsgruppen
Dübener Heide (Sachsen-Anhalt + Sachsen)	Bad Schmiedeberg, Bad Dübren, Dommitzsch, Pretzsch, Prettin, Gräfenhainichen, Kemberg	Keine (Städtenetz aus Mittelzentren)	–	Willenserklärung (2002)	Bürgermeisterrat Arbeitsgruppen
Nordöstliches Vogtland (Sachsen + Thüringen)	Mylau, Netzschkau, Reichenbad, Elsterberg (68.227)	Keine (Städtenetz aus Mittelzentren)	–	Willenserklärung (1996)	k. A.
Sächsisch-Bayerisches Städtenetzwerk (Sachsen + Bayern)	Chemnitz (248.000), Zwickau (98.000), Plauen (69.000), Hof (50.000), Bayreuth (74.000)	Keine (Städtenetz aus Oberzentren)	–	Kooperationsvertrag (2003)	Lenkungsausschuss (Oberbürgermeister, oberste Landesplaner), Arbeitsgruppe Städtenetz, thematische Arbeitskreise

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 2
Inhalte und Instrumente der Kooperationen

Städteverbund/ Städtenetz	Felder der Zusammenarbeit	Instrumente	Funktionsteilungen	Finanzausgleich
Bautzen, Görlitz, Hoyerswerda	Ausbau der Infrastruktur Wirtschaftliche Stabilisierung der Region Regionalmarketing	REK	Nein	Nein
Deggendorf/ Plattling	Interkommunale Flächenentwicklung Wirtschaft, Verkehr, Arbeitsplätze & Bildung Natur, Sport, Freizeit, Erholung & Gesundheit Kultur & Tourismus, Jugend & Senioren Beteiligung der Bürger und Öffentlichkeitsarbeit	Interkommunales Entwicklungskonzept	Nein	Nein
Göltzschtal	Revitalisierung von Brachflächen Gewerbeflächen („Investoren-Auffangsystem“) Tourismus	Gemeinsamer FNP (in Aufst.) Gem. Landschafts- plan (in Aufst.) REK	Schulen	Nein
Saalebogen	Maßnahmen zur Nachnutzung gewerblicher Brachflächen Entwicklung regionaler Freiraumstrukturen Funktionsteilige Entwicklung von Tourismus, Sport und Gesundheit, Ausbau des Regional- marketings	REK (für das Städtedreieck)	Erlebnisbad, Stadthalle, Omnibusbahnhof	Nein
Sachsenring	Koordinierte Stadtentwicklungskonzeption Wirtschaftsförderung Bildung, Kultur, Soziales, Sport, Jugend, Gesundheit, Tourismus Verwaltung, Recht, Ordnung, Sicherheit	Gemeinsame Flächennutzungs- planung REK Gem. Landschafts- plan	Schaffung gemein- samer Einrichtungen mit mittelfunktionalen Funktions- und Wirkungsbereichen	Gem. Haushaltsrechnung (\$ 25 SächsKommZG), Umlage nach Einwohnerzahl (\$ 125 SächsGemO)
Silberberg	Gem. Außenauftritt / Regionalmarketing Kultur und Touristik Ordnung und Sicherheit, Vereinheitlichung der Verwaltungen	Gemeinsamer FNP REK	Nein	Nein
Dübener Heide	Aufarbeitung und Pflege kulturhistorischer Traditionen Gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit Gemeinsame Verkehrskonzeption	REK	Nein	Nein
Nordöstliches Vogtland	Wirtschaftsentwicklung, Verkehrsverbindungen, Siedlungsstruktur Natur und Landschaft Kultur, Bildung und Tourismus	REK	Nein	Nein
Sächsisch-Bayerisches Städtenetzwerk	Verkehrsinfrastruktur Kulturangebot, Tourismus, Öffentlichkeitsarbeit (Marketing)	–	Nein	Gemeinsame Finanz- mittel für Städtenetz

Quelle: eigene Darstellung

Auswertung

Zwischen den mittelfunktionalen Verbünden, aber auch den Beispielen aus Thüringen und Bayern, die oberzentrale Funktionen erfüllen, sind große Gemeinsamkeiten festzustellen. Bemerkenswert ist nicht nur der Umstand, dass die Zusammenarbeit stets auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages fixiert worden ist, sondern auch die Tatsache, dass in allen Fällen eine interkommunal abgestimmte Stadtentwicklung, z. T. auch ein gemeinsamer Flächennutzungsplan vereinbart und teils bereits umgesetzt wurde (Deggendorf-Plattling, Saalebogen). Regionale Flächennutzungspläne spielen dabei keine Rolle, schon mangels einer landesgesetzlichen Grundlage.

Es ist sicherlich kein Zufall, dass ausgerechnet der einzige oberzentrale Städteverbund (Bautzen – Görlitz – Hoyerswerda) als Grundlage der Zusammenarbeit lediglich eine „Willenserklärung“ abgegeben und über die im Regionalen Entwicklungskonzept vereinbarten Punkte, die sich vor allem auf den Ausbau einer DB-Schnellbahntrasse beziehen, keine weiteren Kooperationsfelder besetzt hat. In dieser Hinsicht gleicht er den drei Städtenetzen Dübener Heide, Nordöstliches Vogtland und Sächsisch-Bayerisches Städtenetzwerk. Das letztgenannte Netzwerk arbeitet dabei sogar noch enger zusammen als der besagte oberzentrale „Städteverbund“ und hat in einem Kooperationsvertrag zahlreiche Felder der Zusammenarbeit festgelegt, obwohl für keines der drei Städtenetze zentralörtliche Funktionszuweisungen erfolgt sind.

Ein Blick auf die Aufbauorganisation sowohl der Städteverbünde wie auch der Städtetnetze macht klar, welche zentrale Rolle die Bürgermeister als Entscheidungsträger in der Zusammenarbeit spielen. Dies dokumentiert die Bedeutung, die der Zusammenarbeit kommunalpolitisch eingeräumt wird.

Das heikle Thema direkter Nutzen-Lastenausgleich wird bisher eigentlich nur im Verbund „Sachsenring“ behandelt (gemeinsame Haushaltsrechnung, Umlage). Dies ist wohl kein Zufall, da sich dieser Verbund langfristig sogar vorstellen kann, eine Einheitsgemeinde zur Schaffung leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen zu bilden.

Offensichtlich ist es schwierig für die kooperierenden Kommunen, die eigentlich im Kern des Städteverbundgedankens stehende Definition einer Funktionsteilung bei der Wahrnehmung gemeinsamer Einrichtungen umzusetzen. Lediglich der Verbund „Saalebogen“ hat hier konkrete Vereinbarungen treffen können; im Fall „Sachsenring“ bleiben die Vereinbarungen noch relativ allgemein. Das Problem sind hier wohl die mit der Funktionsteilung verbundenen Verteilungskonflikte.

Allerdings sind Städteverbünde offenbar, ganz auf die im Rahmen der ersten Evaluierung postulierte Weise (siehe Kap. 4.2), Impuls für eine Kooperation in anderen Feldern, vor allem in den Bereichen Flächenentwicklung, Verkehr, Freiraum und Daseinsvorsorge. Zum Einsatz kommen dabei sowohl Regionale bzw. Interkommunale Entwicklungskonzepte als auch eine gemeinsame Flächennutzungsplanung. Hier geht es um die Zukunft und zunächst noch weniger um Verteilungskonflikte, bei denen jemandem etwas weggenommen werden könnte.

Eine andere Frage ist, wie die Ergebnisse der Planungen später aussehen werden, ob es z.B. gelingen wird, die Siedlungsflächenentwicklung so aufeinander abzustimmen, dass insgesamt etwa eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme über eine abgestimmte Siedlungsentwicklung gelingt. Das Beispiel Deggendorf – Plattling gibt hier Anlass zur Zuversicht (Entwicklung einer „Grünen Mitte“ mit Anbindung an beide Stadtzentren, Entwicklung und Vermarktung gemeinsamer Gewerbegebiete).

Bisher handelt es sich bei Städteverbünden entgegen der Prognose aus der ersten Evaluierung 1999 noch um verwaltungs- bzw. politikinterne Kooperationen, in die keine weiteren Akteure aktiv einbezogen werden. Allerdings deutet sich hier eine Öffnung an, da verschiedentlich Stadt- bzw. Regionalmarketing als Aufgabe benannt wird (Sachsenring, Saalebogen, Silberberg, Deggendorf – Plattling).

6 Entwicklungsperspektiven für Städteverbünde

Insgesamt scheinen sich Städteverbünde als raumordnerisch verordnete Kooperationsform, die zugleich aber von unten gewollt bzw. teilweise auch initiiert worden ist, mehr und mehr zu etablieren. Städteverbünde sind ein viel versprechendes, kooperationsorientiertes Element für das Zentrale-Orte-Konzept, dass auch in anderen Bundesländern geeignet sein könnte, bei bestehenden oder künftig möglichen Funktionsteilungen im zentralörtlichen System für tatsächliches Kooperieren zu sorgen.

Ob die in Bayern angestrebte grenzüberschreitende Funktionsteilung zu realisieren sein wird, bleibt abzuwarten. Zumindest besitzt hier die Landesplanung keine hoheitliche Möglichkeit, auf das Handeln der außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs liegenden Kommunen Einfluss zu nehmen. Dennoch ist der Ansatz zu begrüßen, greift er doch bestehende Verflechtungen auf und folgt insoweit den Vorgaben des § 9 Abs. 1 Satz 2 ROG. Er ist daher als sinnvolle Anregung für die handelnden Akteure in der Region zu verstehen, der mittelfristig durchaus eine Formalisierung etwa auf Grundlage eines Staatsvertrags folgen könnte.

Bei dem eingangs erwähnten Erfahrungsaustausch bestehender Verbünde in Sachsen, Thüringen und Bayern wurde man sich schnell einig, dass sich weiträumige Verbünde auf regionale Entwicklungsaufgaben konzentrieren sollten (deren Abstimmung auch keiner verbindlichen Grundlage bedarf). Ob dies freilich dem eigentlichen Anspruch einer gemeinsamen Wahrnehmung oberzentraler Aufgaben gerecht wird, darf bezweifelt werden. Daher stellt sich die grundsätzliche Frage, ob Städteverbünde als Konzept Sinn machen, wenn die räumlichen Abstände zu groß sind, um Versorgungs-, Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben sinnvoll aufeinander abzustimmen. Voraussetzung für eine funktionierende Arbeitsteilung ist daher – auch bei oberzentralen Verbünden – eine hinreichende räumliche Nähe. Hier ist der bayerische Ansatz im Gegensatz zum sächsischen Vorgehen als eine vorbildliche Operationalisierung zu betrachten, wenn er fordert, dass „die Siedlungs- und Versorgungskerne der Einzelgemeinden mit den jeweiligen Versorgungseinrichtungen einander günstig zugeordnet sind“ (vgl. Kap. 5.1.). Dies trifft in den bayerischen Fällen (Ulm – Neu-Ulm, Nürnberg – Erlangen – Fürth, Deggendorf – Plattling) zweifelsohne auch zu, im Gegensatz zum sächsischen Verbund Bautzen – Görlitz – Hoyerswerda. Damit soll keineswegs einer Absage an die Kooperation weiter auseinander liegender Kommunen etwa im Rahmen von Städtetnetzen das Wort geredet werden, die auch durch einen landesplanerischen

Stimulus angeregt werden könnte.³⁰ Allerdings scheint eine Funktionsteilung im zentralörtlichen System eher schwierig. Mit diesbezüglichen Festlegungen werden falsche Erwartungen aufgebaut bzw. die beteiligten Kommunen überfordert.

Zu beklagen ist der entstandene Begriffswirrwarr. Während Sachsen von „Städteverbünden“ spricht, wird in Thüringen der Terminus „funktionsteilige Zentrale Orte“ benutzt und findet in Bayern die Wortschöpfung „zentrale Doppel- oder Mehrfachorte“ Verwendung. Gemeint ist inhaltlich freilich stets das Gleiche. Es wäre sinnvoll, sich hier – etwa über eine MKRO-Empfehlung – auf eine gemeinsame Begrifflichkeit zu einigen, schon um zu verhindern, dass weitere Bundesländer zusätzliche Begriffe kreieren.

Landesplanerische Verträge können mittlerweile als bewährtes Instrument zur Absicherung von Funktionsteilung im zentralörtlichen System gelten. Interessant ist der Umstand, dass die Landesplanung bisher in keinem Fall als Vertragspartner aufgenommen wurde. Im Fall Deggendorf-Plattling wollte sie sogar bewusst nicht aufgenommen werden und hat stattdessen den Vertrag „zertifiziert“.

Zwar gesteht die Kommentierung die Möglichkeit zu, auch ohne direkte Beteiligung der Landesplanung von einem landesplanerischen Vertrag zu sprechen, solange der Vertragsgegenstand von landesplanerischer Bedeutung ist. Im Fall der vertraglichen Regelung der Funktionsteilung von zentralörtlichen Funktionen ist es außerdem unstrittig, dass der Vertrag der Verwirklichung von Inhalten bzw. Zielen von Raumordnungsplänen dient und die Wirksamkeitsvoraussetzungen und Rechtsfolgen unabhängig von der Titulierung als landesplanerischer oder interkommunaler Vertrag die gleichen bleiben (vgl. §§ 54 ff. VwVfG).³¹ Dennoch sieht der Verfasser die Beteiligung der Landesplanung als Vertragspartner als wesentlich an, da damit formal dokumentiert wird, dass die im Vertrag vereinbarte Zusammenarbeit zielkonform zu dem normativ verankerten Kooperationsgebot ist, das die Landesplanung im Zusammenhang mit der Aufnahme von Städteverbünden als gemeinsame zentrale Orte ausgesprochen hat. Mit der Beteiligung der Landesplanung als Vertragspartner besteht für die beteiligten Kommunen die Gewissheit, dass ihre Zusammenarbeit durch eine Ausweisung als zentraler Ort einer bestimmten Stufe landespolitisch gewürdigt wird.

Ein Ergebnis des Erfahrungsaustauschs von Plauen besteht darin, dass „die Zusammenarbeit in Städteverbünden und -netzen bisher zu wenig von den Fachpolitiken gewürdigt bzw. auch förderpolitisch belohnt wird, z. B. im Rahmen des Finanzausgleichs oder von

Fachförderrichtlinien.³² Darin wird erkennbar, dass die beteiligten Städte nach weiteren Kooperationsanreizen suchen, die die jetzt anstehende Umsetzung von Projekten in den vereinbarten Kooperationsfeldern unterstützen. In dieser Phase verlieren die normierten Kooperationsangebote der Landesentwicklungspläne an Wirkung, da sie lediglich dazu anregen, Kooperationen zu vereinbaren. Auch die auf Regionalentwicklung abzielenden Fachförderprogramme, die in allen drei Ländern bestehen, werden von den kommunalen Vertretern als nicht hinreichend betrachtet.

In diesem Kontext kommt daher der kommunale Finanzausgleich ins Spiel. Bereits Müller/Beyer und Greiving³³ haben dazu eine Reihe von Vorschlägen entwickelt, die an Aktualität nichts eingebüßt haben. Denn leider wurden diesbezüglich in den vergangenen Jahren in der Praxis keine Fortschritte erzielt. Angesichts der bestehenden Widerstände stellt sich aber die Frage, ob eine Berücksichtigung zentraler Orte bzw. Städteverbünde im Finanzausgleich mittelfristig realistisch ist, auch wenn die Effektivität dieses Ansatzes nach Auffassung des Autors unbestritten ist. Mit einem gewissen Recht könnten dann aber auch andere Kommunen eine Berücksichtigung im Finanzausgleich fordern, die spezifische Lasten zu tragen haben, etwa Hochwasserschutz für Unterlieger vorhalten müssen. Sehr wohl auch ohne den Landesgesetzgeber verwirklichungsfähig ist ein direkter Nutzen-Lasten-Ausgleich zwischen den kooperierenden Kommunen, wie etwa im Fall Sachsenring (vgl. Kap. 5.2) bereits angelegt. Außen vor blieben freilich die von den zentralörtlichen Leistungen profitierenden Umlandkommunen. Hier böte sich ein Ausgleich im Rahmen der Verbandsumlage eines räumlich größeren Zweckverbands an, der Umlandgemeinden einbezieht (als „kooperativer Umlandverbund“ vorgeschlagen³⁴).

Insgesamt hat eine stärkere Funktionsteilung benachbarter Kommunen und deren verbindliche Festlegung auch in Europa Konjunktur. In diesem Zusammenhang kann auf das jüngst abgeschlossene ESPON-Projekt 1.1.1 „Polycentricity“ abgestellt werden.³⁵ Dessen Empfehlungen zielen auf eine verbesserte Funktionsteilung zwischen den beteiligten Städten einer Kooperation ab: „Urban policies should focus on the development of linkages between cities , e.g. by defining common planning strategies, determining the economic role of each node and developing common service provision facilities.“ Weiter heißt es: „It is also necessary to document concrete examples of the advantages as well as the bottlenecks of inter-city co-operation. There is therefore a need to facilitate the exchange of methods and achievements of local governance.“ Genau dies hat der vorliegende Beitrag versucht zu tun.

7 Fazit

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass das ursprünglich in Sachsen entwickelte Konzept der Städteverbünde in den letzten Jahren Konjunktur hat. Es spricht nichts dagegen, dass neben Bayern und Thüringen auch weitere Länder entsprechende Möglichkeiten schaffen, möglichst unter Nutzung einer einheitlichen Begrifflichkeit. Dabei dürfte Einigkeit darüber bestehen, dass eine verbindliche Absicherung der Funktionsteilungen unverzichtbar ist.

Was die Implementierung der landesplanerischen Ziel Aussagen in konkreten interkommunalen Kooperationen betrifft, so dürfte kein Zweifel daran bestehen, dass der grundsätzliche Wille zur interkommunal abgestimmten Entwicklung in allen Beispielfällen vorhanden ist; bei Deggendorf – Plattling und Saalebogen liegen auch bereits konkrete positive Ergebnisse vor. Dies deutet die potenzielle Bedeutung des Konzepts Städteverbund für die breite Planungspraxis in ganz Deutschland an, auch wenn hier noch keine abschließende Aussage möglich erscheint. Die Schaffung landesgesetzlicher Voraussetzungen braucht ebenso Zeit wie die Umsetzung der Vereinbarungen in den drei untersuchten Ländern. Zu früh ist es auch für die negative Aussage, Funktionsteilungen ließen sich in der Praxis nicht freiwillig lösen, sobald damit Verteilungskonflikte verbunden sind, wenngleich sich angesichts der ausgewerteten Beispiele andeutet, dass Kooperation hier an ihre Grenzen stößt (dies betrifft weniger eine abgestimmte Flächenentwicklung als vielmehr die Allokation neuer bzw. den Rückbau bestehender Infrastruktur).

Die in Bayern und Thüringen vorgesehene Evaluierung ist daher als sinnvoll zu bewerten und sollte auch in Sachsen angestrebt werden. Der in Thüringen dafür vorgesehene Zeitraum von drei Jahren erscheint aber etwas zu kurz, da sowohl eine gemeinsame Planung wie auch deren Umsetzung gerade in Deutschland einige Jahre beanspruchen. Eine Überprüfung nach fünf Jahren, wie in Bayern festgelegt, erscheint hier angemessener.

Anmerkungen

- (1) Der erste Erfahrungsaustausch sächsisch/thüringisch/bayerischer Städteverbünde und Städtetnetze fand am 9. und 10. März 2005 in Plauen statt (www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/smi/smi/666.htm).
- (2) Müller, B.; Beyer, B.: Regionalentwicklung im kommunalen Verbund – Städteverbünde in Sachsen. – Dresden 1999; Hegewald, M.; Müller, B.: Interkommunale Zusammenarbeit in Städteverbünden – Erfahrungen aus Sachsen. In: Interkommunale Zusammenarbeit – Planerisches Handeln über Grenzen hinweg. Hrsg.: ARL. – Hannover 1999. = ARL-Arbeitsmaterial Nr. 259, S. 56–73; Müller, B.: Kooperative Entwicklungsansätze in Ostdeutschland: Von der Raumordnung zur Regionalentwicklung. Inform. z. Raumentwickl. (1999) H. 9/10, S. 597–608
- (3) Greiving, S.: Der Raumordnerische Vertrag als Instrument zur Absicherung von Kooperationen im zentralörtlichen System. Raumforsch. u. Raumordnung 61 (2003) 5, S. 371–378
- (4) Kieser, A.; Kubicek, H.: Organisation. – 3. Aufl., Berlin 1992, S. 450
- (5) Weck, S.: Neue Kooperationsformen in Stadtregionen. Raumforsch. u. Raumordnung 54 (1996) 4, S. 248–256
- (6) Ebda., S. 252
- (7) Adam, B.: Wege zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung – Raumplanerische Handlungsspielräume durch regionale Kommunikations- und Kooperationsprozesse. Raumforsch. u. Raumordnung 55 (1997) 2, S. 137–141
- (8) Danielzyk, R.: Veränderter raumordnungspolitischer Kontext. In: Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hrsg.: Blotevogel, H.-H.; ARL. – Hannover 2002, S. 1 (6)
- (9) Blotevogel, H.-H. et. al.: Zentrale Orte in der künftigen Raumordnungspolitik. In: Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, a. a. O. (Anm. 8), S. 229
- (10) Winkel, R.: Kooperative Umlandverbünde: Konzept der Zentralen Orte fortentwickeln. Der Landkreis (2000), S. 801, 803
- (11) Blotevogel, H.-H. et. al.: Zentrale Orte, a. a. O. (Anm. 9), S. 225
- (12) Stiens, G.; Pick, D.: Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer. Raumforsch. u. Raumordnung 56 (1998) 5/6, S. 421 (432)
- (13) Prieb, A.: Städtetnetze als raumordnungspolitischer Handlungsansatz – Gefährdung oder Stütze des Zentrale-Orte-Systems? Erdkunde 1996, S. 35 (44)

- (14)
Blotevogel, H.-H. et. al.: Zentrale Orte, a. a. O. (Anm. 9), S. 233
- (15)
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2000. – Bonn 2000, S. 208
- (16)
Müller, B.; Beyer, B.: Regionalentwicklung, a. a. O. (Anm. 2), S. 57
- (17)
Sächsisches Staatsministerium des Inneren: Landesentwicklungsplan 1994. – Dresden 1994
- (18)
Müller, B.; Beyer, B.: Regionalentwicklung, a. a. O. (Anm. 2), S. 241
- (19)
So auch Müller, B.; Beyer, B.: Regionalentwicklung, a. a. O. (Anm. 2), S. 597
- (20)
Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.): Regionalentwicklung durch interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen. – Dresden 2000
- (21)
Müller, B.: Kooperative Entwicklungsansätze, a. a. O. (Anm. 2), S. 600
- (22)
Landesentwicklungsplan Sachsen 1994, Kapitel 1.4.6, Ziel 15
- (23)
Vgl. Anm. 2
- (24)
Müller, B.; Beyer, B.: Regionalentwicklung, a. a. O. (Anm. 2), S. 220
- (25)
Ebda., S. 251
- (26)
www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/smi/smi/666.htm
- (27)
Sächsisches Staatsministerium des Inneren: Landesentwicklungsplan 2003. – Dresden 2003
- (28)
Ministerium für Bau und Verkehr des Freistaats Thüringen: Landesentwicklungsplan 2004. – Erfurt 2004
- (29)
Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie: Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003. – München 2003
- (30)
Vgl. auch Hegewald, M.; Müller, B.: Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O. (Anm. 2), S. 84
- (31)
Bielenberg, ...; Runkel, ...; Spannowsky, ...: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Loseblattsammlung. – 49. Lfg. IX., Berlin 2003, § 13 Rn. 33, 40
- (32)
Vgl. Thesen, Positionen und Fragestellungen im Ergebnis des Erfahrungsaustausches vom 9. und 10. März 2005 in Plauen (www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/smi/smi/666.htm)
- (33)
Müller, B.; Beyer, B.: Regionalentwicklung, a. a. O. (Anm. 2), S. 255 ff.; Greiving, S.: Der Raumordnerische Vertrag, a. a. O. (Anm. 3), S. 376 f.
- (34)
Winkel, R.: Kooperative Umlandverbünde, a. a. O. (Anm. 10), S. 803
- (35)
NORDREGIO (Ed.): ESPON 1.1.1 – Potentials for polycentric development in Europe. Project report. – Stockholm 2004, S. 34 f.

PD Dr.-Ing. Stefan Greiving
Univ. Dortmund
Fakultät Raumplanung
August-Schmidt-Straße 10
44227 Dortmund
E-Mail: gr@rp.uni-dortmund.de
stefan.greiving@udo.edu