

# STADTREGIONALE VERBÄNDE

## LÖSUNG DES STEUERUNGSDILEMMAS IN SCHRUMPFENDEN REGIONEN?

MICHAEL GLATTHAAR




Schriftenreihe des Fachbereichs Architektur Stadtplanung  
Landschaftsplanung der Universität Kassel, Band 31

Michael Glatthaar

**Stadtregionale Verbände – Lösung des Steuerungs-  
dilemmas in schrumpfenden Regionen?**

Untersuchung am Beispiel des Stadtverbands Saarbrücken  
und des Zweckverbands Raum Kassel

kassel  
university   
press

# Impressum

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Architektur Stadtplanung Landschaftsplanung der Universität Kassel als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Ingenieurwissenschaften (Dr.-Ing.) angenommen.

Michael Glatthaar

Erster Gutachter: Prof. Dr. Ulf Hahne

Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Peter Dehne

Tag der mündlichen Prüfung: 03.02.2009

Umschlaggestaltung: Helmut Aebischer

Titelbild und Layout: Sebastian Schober

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;

detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über

<http://dnb.d-nb.de> abrufbar

Zugl.: Kassel, Univ., Diss. 2009

ISBN print: 978-3-89958-868-2

ISBN online: 978-3-89958-869-9

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0002-8691>

2010, kassel university press GmbH, Kassel

[www.upress.uni-kassel.de](http://www.upress.uni-kassel.de)

kassel  
university



press

## Dank

Diese Arbeit ist durch Anregungen und Unterstützung vieler Personen entstanden, denen ich allen herzlich danken möchte. Allen voran sei hier Ulf Hahne für die wertvolle Betreuung der Arbeit, fruchtbare Anregungen und konstruktive Kritik gedankt. Darüber hinaus gilt mein besonderer Dank allen Interviewpartnern in Kassel und Saarbrücken, die durch ihre Auskunftsbereitschaft und die offenen Gespräche wesentlich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Auch meinem Zweitbetreuer Peter Dehne möchte ich an dieser Stelle für seine Unterstützung herzlich danken. Zudem danke ich meiner Familie, Freund/innen und Kolleg/innen, die mir mit Rat und Tat, Diskussionen und emotionalen Unterstützungen sehr geholfen haben.

Anmerkung: Diese Arbeit ist aufgrund der leichteren Lesbarkeit in der männlichen Schreibweise verfasst worden.





# Inhalt

Zusammenfassung	7
Abstract	8
Vorwort	9
<b>1 Einführung</b>	<b>11</b>
1.1 Anlass und zentrale Fragestellungen	12
1.2 Räumliche Eingrenzung und Auswahl der Untersuchungsräume	17
1.3 Methodik und Aufbau der Arbeit	19
<b>2 Stadtregionen, stadtregionale Kooperationen und Regional Governance</b>	<b>23</b>
2.1 Stadtregionen im aktuellen Kontext	24
2.1.1 Bedeutungsgewinn der regionalen Ebenen	24
2.1.2 Stadt-Umland-Verbände	27
2.1.3 Stadt-Umland-Entwicklungen – Suburbanisierung	30
2.1.4 Demographischer Wandel	32
2.2 Regional Governance	37
2.2.1 Merkmale von Regional Governance und Begriffsannäherungen	39
2.2.2 Typen von Regional Governance	43
<b>3 Fallstudien der Stadtregionen Kassel und Saarbrücken</b>	<b>53</b>
3.1 Untersuchungsdesign	57
3.2 Statistischer Vergleich der Untersuchungsräume	61
3.2.1 Bevölkerungsentwicklungen der Untersuchungsräume	61
3.2.2 Bevölkerungsprognosen für den SVSB und den ZRK	69
3.2.3 Flächenentwicklungen in den Untersuchungsregionen	73

3.3	Räumliche Einordnung, Regionszuschnitt und Verbandsmerkmale	77
3.4	Aufgaben, Organisations- und Entscheidungsstrukturen	82
3.4.1	Aufgaben	84
3.4.2	Organisations- und Entscheidungsstrukturen	96
3.5	Weiterentwicklung der Stadtverbandsmodelle	107
3.6	Formelle und informelle, regionale und interkommunale Planungen und Kooperationen	115
3.7	Schlussfolgerungen der Fallstudien	124

<b>4</b>	<b>Stadtregionale Verbände – Ein Steuerungs-dilemma?</b>	<b>127</b>
----------	--	------------

	Abbildungsverzeichnis	139
	Abkürzungsverzeichnis	141
	Übersicht der Expertengespräche und Gesprächsleitfaden	143
	Literatur- und Quellenverzeichnis	145

# Zusammenfassung

## **Stadtregionale Verbände – Lösung des Steuerungs- dilemmas in schrumpfenden Regionen?**

Untersuchung am Beispiel des Stadtverbands Saarbrücken  
und des Zweckverbands Raum Kassel

Regionen als Handlungs- und Steuerungsebene sind seit mehreren Jahren im Fokus verschiedener planungs- und politikwissenschaftlicher Diskussionen. Da gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen sich nicht an kommunalen Grenzen orientieren, werden regionale Lösungen verlangt. In dieser Arbeit geht es um einen neuen Ansatz zur regionalen Steuerung – Regional Governance. Die Instrumente zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch die Raumplanung sind meist auf die Verteilung von Wachstum ausgerichtet und greifen in schrumpfenden Regionen kaum. In der Fachliteratur werden interkommunale Kooperationen als effiziente Lösung zur Lösung des Steuerungsdilemmas zwischen Konkurrenz und Kooperation diskutiert. In dieser Dissertation werden zwei langjährig in Deutschland agierende Stadt-Umlandverbände zur Untersuchung des Steuerungsdilemmas analysiert, die aufgrund ihrer stadtregionaler Strukturen und Verbandsaufgaben vergleichbar sind (Stadtverband Saarbrücken und Zweckverband Raum Kassel).

Ziel der Arbeit ist es herauszufinden, ob die etablierten Planungsverbände eine geeignete Form sind, um das Steuerungsdilemma zu bearbeiten. Darüber hinaus wird untersucht, ob die beiden stadtregionalen Verbände mit dem für sie neuen Thema des demographischen Wandels (Schrumpfung) umgehen. In diesem Zusammenhang wird geprüft, inwieweit das Governance-Modell innovationsfreundlich ist oder ob die Behandlung weniger vom Governance-Regime als vielmehr von den beteiligten Akteuren abhängt.

Bezüglich der Kernfrage des Steuerungsdilemmas lautet das Ergebnis: Konkurrenz ist das vorherrschende Steuerungsmodell innerhalb der beiden untersuchten stadtregionalen Verbände. Trotz langjähriger Zusammenarbeit ist es weitgehend nicht gelungen, kooperative Ansätze stärker in den Mittelpunkt zu rücken und ein gemeinsames strategisches und umfassendes Steuerungsverständnis zu etablieren.

# Abstract

## **Urban regions – Solving the governance dilemma of shrinking regions?**

Analysing Stadtverband Saarbrücken  
and Zweckverband Raum Kassel as examples

Since several years debates in planning and political sciences are focused on regions as level of action and governance. Societal and economic developments do not orientate to municipal boundaries. Therefore solutions on the regional level are required for the new challenges. This thesis emphasis is put on a new approach of regional regulation – Regional Governance. Existing instruments of spatial planning to govern the development of the settlement areas mostly tend to disseminate growth and are often inappropriate for shrinking regions. Co-operations between municipalities in specialised literature are considered as efficient answer to solve the governance dilemma between competition and co-operation.

In this dissertation two city region associations acting for a long time are examined to analyse the governance dilemma. Stadtverband Saarbrücken and Zweckverband Raum Kassel are similar due to their spatial structure and the tasks of the (planning) associations.

Main objective of this thesis is to analyse if these established planning associations are suitable models to deal with the governance dilemma. Furthermore it is analysed how they deal with the topic of demographic change (shrinking) which is (relatively) new on their agenda. In this context it is investigated if the model of governance (governance approach) has an innovative character and takes up the issue of demographic change or if dealing with this issue depends more on the stakeholders who are involved.

Regarding the crucial question of the governance dilemma the thesis arrives at the conclusion that competition is the main model of governance within the two investigated city region associations. In spite of they are working together for a long time the associations hardly succeeded neither in placing co-operation approaches in the centre of attention nor in establishing a joint strategic and comprehensive understanding of governance.

# Vorwort

Gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung ist mit Wachstum und Wandel im Raum verbunden und äußert sich u. a. im Phänomen des Stadtwachstums. In bestimmten historischen Situationen „passende“ kommunale Grenzen sind wenige Jahrzehnte später überholt – Siedlungsentwicklung, die Ströme von Menschen, Ressourcen und Stoffen, die Veränderungen von Funktionen verschieben Probleme über Stadtgrenzen hinaus und verlangen nach regionalen Lösungen, nach einem neuen Ansatz zur regionalen Steuerung (Regional Governance).

Gleiches gilt in schrumpfenden Regionen, wo der Wettbewerb um die verbleibenden mobilen Ressourcen die Fragmentierung begünstigt und damit zur Schwächung von Ballungseffekten führt. Schrumpfende Regionen geraten dabei in das Steuerungsdilemma des Widerstreits zwischen Konkurrenz und Kooperation. Sichtbar wird dies am deutlichsten beim Umgang mit der Siedlungsflächenausweisung.

Während im Wachstumsfall Instrumente zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch die Raumplanung zur Verfügung stehen, sind diese Instrumente im Schrumpfungsfall aus verschiedenen Gründen nicht wirksam. Als effiziente Lösung verhandelt die Planungsliteratur immer wieder die interkommunale Kooperation bis hin zu ihrer in stadtreionalen Planungsverbänden verfasste Struktur. Doch reicht dieses Governance-Modell tatsächlich weit genug und kann Lösungen des genannten Steuerungsdilemmas herbeiführen?

Michael Glatthaar hat sich zwei langjährig in Deutschland agierende Stadt-Umlandverbände zur Untersuchung des genannten Steuerungsdilemmas herausgegriffen, die aufgrund ihrer stadtreionalen Strukturen – monozentrische Regionen mittlerer Größe abseits der Metropolräume – und Verbandsaufgaben (jeweils zuständig für die stadtreionale Flächennutzungsplanung) miteinander vergleichbar sind. Glatthaar versucht, den Regional Governance Ansatz durch analytische Kriterien zu schärfen und seine Steuerungswirksamkeit in den beiden Regionen aufzuzeigen. Dabei werden sowohl institutionelle Faktoren als auch Akteurskonstellationen betrachtet.

Insgesamt enthält die Arbeit wichtige Ergebnisse für die Governance-Forschung (u. a. zur Bedeutung der institutionellen Kapazitätsbildung) und für die Planungswissenschaften bereit.

Für Letztere leistet Michael Glatthaar einen wichtigen Beitrag zur aktuellen Diskussion um stadtreionale Lösungen. Die Ergebnisse sollten allen Befürwortern klarer Modelle – „Stadtverband“, „Regionalkreis“ – im Hinblick auf die Steuerungswirkung der Siedlungsentwicklung zu denken geben. Solange keine gemeinsamen Siedlungsleitbilder entwickelt werden, wird gerade auch unter Schrumpfungsbedingungen die einzelgemeindliche Planungshoheit zu einem unverminderten Wettbewerbsverhalten führen.

Die Arbeit wurde als Dissertation im Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung der Universität Kassel angenommen.

Ulf Hahne

# 1 Einführung

Regionen als Steuerungsebene stehen seit längerer Zeit im Fokus verschiedener Betrachtungsebenen. Dabei geht es um die gesamträumliche Steuerungseffizienz von Umwelt und Ressourcen sowie Einwohnern und Pendlern, die unter den Stichworten Nachhaltige Entwicklung, CO<sub>2</sub>-Reduzierung, ökologische Effizienz, Suburbanisierung und fiskalische Ressourceneffizienz in verschiedenen Fachrichtungen diskutiert wird. Regionen werden dabei als räumliche Handlungsebene diskutiert, in denen (nicht nur ökologische) Kreisläufe, Zusammenhänge oder Abhängigkeiten direkt zu beeinflussen sind, bzw. ihre Wirkung entfalten und die somit als Gegenpol zu den Globalisierungsdebatten angesehen werden. Neben den Themen Stoffkreisläufe oder Wertschöpfungsketten (vgl. Hahne u. a. 2006), geht es bei der Verortung der Nachhaltigkeitsdebatte vor allem um die Flächensteuerung als zentrale Schnittstelle für Funktionszuordnungen und Verteilungsfragen. Im Jahr 2002 ist von der damaligen Bundesregierung die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen worden, die den anhaltend hohen Trend der Flächeninanspruchnahme (Siedlungs- und Verkehrsfläche) von ehemals 130 ha/Tag (in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre) auf 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020 reduzieren will (vgl. Die Bundesregierung 2002). Dabei handelt es sich um eine Zielsetzung, die durch verschiedene Leitbilder und Programme unterstützt und vom Rat für nachhaltige Entwicklung im Rahmen eines Monitoringverfahrens (21 Nachhaltigkeitsindikatoren) begleitet wird (vgl. Bachmann 2005). Zentrale Handlungsebene zur Erfüllung des Ziels der Reduktion der Flächeninanspruchnahme sind Regionen.

Regionen als Handlungs- und Umsetzungsebene werden auch bei den künftigen Entwicklungszielen für Deutschland in den „Leitbildern und Handlungsstrategien für den Standort Deutschland“ (BMVBS 2006) sowie dem „Raumordnungsbericht 2005“ (BBR 2005) in den Mittelpunkt gestellt. Dies geschieht vor allem in einem großmaßstäblichen Kontext, im Sinne von „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“, die die jeweiligen Metropolenkerne, die sie umschließenden Verdichtungsräume und periphere ländliche Räume umfassen, mit dem Ergebnis, dass Deutschland flächendeckend in elf Metropolräume aufgeteilt wurde (vgl. BMVBS 2006). Regionen als Handlungsebene werden hierbei vor allem in Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ herausgestellt, das an die „Lissabon-Strategie“ zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit als „Stärkung der Starken“ anknüpft (vgl. Europäischer Rat 2000). Ob



Regionen in diesem großmaßstäblichen Raumzuschnitt die geeignete regionale Handlungsebene sind, ist zweifelhaft, da eine Zusammenarbeit im Sinne einer Wettbewerbsstrategie in Räumen, die teilweise über 200 km vom Metropolenkern entfernt liegen, nur eingeschränkt z. B. im Sinne einer Funktionsteilung möglich ist (vgl. Hahne/Glatthaar 2007). In dieser Arbeit wird die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung in mittelgroßen Stadtregionen mit einer mittleren Großstadt als Kern betrachtet und damit ein räumlicher Ansatz gewählt, der unterhalb der Ebene der Metropolregionen liegt. Dies folgt der These, dass auf der kleineren Maßstabsebene von Stadtregionen Fragen der Steuerung und Verteilung der Siedlungsflächenentwicklung eine deutlich größere Rolle zukommt, als es bei großräumigen Verantwortungsgemeinschaften möglich ist.

## 1.1 Anlass und zentrale Fragestellungen

Die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung innerhalb von stadtreionalen Kooperationen steht im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit. Die Verteilung und Lenkung von Bevölkerungs- und Siedlungsflächenwachstum und damit das Thema der Stadt-Umland-Entwicklungen sind schon seit mehreren Jahrzehnten Gegenstand verschiedener Forschungen und Studien und prägen die gesamte raumwissenschaftliche Diskussion (vgl. Siebel 2005: 1135). Dabei variieren die Blickrichtungen zwischen eher analytischen Untersuchungen bezüglich der Verteilung von Einwohnern und Arbeitsplätzen innerhalb der Stadtregionen und einer stärker auf die Koordinierungs- und Steuerungsinstanz fokussierten Blickrichtung, der nach Aufgaben und Organisationsstrukturen (vgl. Brake u. a. 2001, Fürst 2004).

Das Bevölkerungs- und Siedlungsflächenwachstum im Umland von Großstädten (Stichwort Suburbanisierung) ist vor allem bezüglich sozialer, ökonomischer und ökologischer Folgen häufig untersucht und behandelt worden. Eine neuere Untersuchung hat darüber hinaus die fiskalischen Aspekte der Suburbanisierung untersucht und am Beispiel von Schleswig-Holstein aufgezeigt, dass die Hoffnung auf höhere finanzielle Einnahmen der Gemeinden durch Ausweisung von Wohnbauflächen und dem damit verbundenen Zuzug von Einwohnern mittelfristig durch weitere Folgekosten überkompensiert wird (vgl. Gutsche 2007). Unabhängig von diesen Untersuchungen und auch der seit langer Zeit geführten Diskussion zum Thema Siedlungsflächenausweisung ist das Thema der Stadt-Umland-Entwicklungen immer noch aktuell.

Fragen nach den Push- und Pullfaktoren wurden kürzlich in einer vergleichenden Studie mehrerer Großstadtregionen untersucht (vgl. Müller/Rohr-Zänker 2006). Offen bleiben in diesem Zusammenhang die Fragen, welche Organisationsformen und -strukturen die Steuerung der Stadt-Umland-Entwicklungen i. S. einer aktiven Steuerung beeinflussen.

Aus städtebaulich-konzeptioneller Sicht existieren unterschiedliche Modelle zur Verteilung der Siedlungsflächenentwicklung in Kernstädten und den Umlandgemeinden, wie beispielsweise die verschiedenen Modelle „Kompakte Stadt“, „Netz-Stadt“ (vgl. Jessen 1998, Baccini/Oswald 1998) oder „Dezentrale Konzentration“ (vgl. BMBau 1993, Brake u. a. 1999, Bahrenberg 1997) zeigen. Den jeweiligen Modellen liegen unterschiedliche Annahmen zur Beeinflussung der Siedlungsflächenentwicklung in Kernstädten und den Umlandgemeinden zugrunde. Vereinfacht dargestellt wird unter dem Modell der „kompakten Stadt“ eine Konzentration der Siedlungsflächenentwicklung auf die Kernstädte verstanden, verbunden mit der Annahme, die dispersen Umlandentwicklungen gleichzeitig verhindern bzw. eingrenzen zu können. Unklar bleibt in diesem Zusammenhang, ob auch die Entwicklungen der Umlandkommunen kompakt sein sollen und wie hier kompakt i. S. von Funktionsmischung bzw. Stadt der kurzen Wege definiert ist. Das Modell der „Netz-Stadt“ hingegen geht davon aus, dass die Umlandentwicklungen weiterhin anhalten, die Kernstädte ihre Bedeutung als Zentrum der Region einbüßen werden und sich ein Modell von verschiedenen Zentren bzw. Knoten entwickeln wird (vgl. Jessen 1998: 497 ff.).

Vor dem Hintergrund der Fragen nach der Steuerung von Stadt-Umland-Entwicklungen liegt der Schwerpunkt dieser Arbeit auf der Untersuchung der Steuerungsebene zur Lenkung der Siedlungsflächenentwicklung innerhalb von Stadtregionen. In verwaltungswissenschaftlichen Diskussionen wurden Steuerungsfragen vor allem mit Blick auf inhaltliche Entscheidungskompetenzen bzw. Aufgabenerfüllung, räumliche Zuschnitte, formale Organisationsstrukturen und fiskalische Aspekte insbesondere bezüglich Einsparungsmöglichkeiten der Personalkosten durch Zusammenlegung von Verwaltungsebenen betrachtet (vgl. u. a. Prieb 2001 und 2004, Fürst 2004). Durch aktuelle Diskussionen, bei denen die verschiedenen Steuerungsebenen, -modi, -regeln und stärker auch die Akteurskonstellationen im Mittelpunkt stehen, findet eine Erweiterung des Analyseansatzes mit einem umfassenden Blick auf Steuerungsregime statt, die begrifflich als Regional Governance be-

zeichnet wird. Die raumwissenschaftlichen Diskussionen um Regional Governance sind in Deutschland noch relativ neu und wurden bisher überwiegend auf theoretischer Ebene (vgl. Benz/ Fürst 2003, Pütz 2004 oder Diller 2005) geführt. Sie gehen in Deutschland vor allem auf die politikwissenschaftlich geprägte Governance-Diskussion zurück, die als Schwerpunkt die Zusammenarbeit privater und öffentlicher Akteure in den Mittelpunkt stellte. Diese wurde in Richtung eines breiteren Verständnisses von Regional Governance im Sinne der regionalen Steuerung von Planungsaufgaben und -prozessen erweitert (vgl. Pütz 2004 und Diller 2005). Regional Governance wird dabei zum einen als Analyseansatz verwendet, da hiermit u. a. Organisations- und Entscheidungsstrukturen, Rahmenbedingungen, der jeweilige regionale Zuschnitt und die Aufgaben im Mittelpunkt stehen. Auf der anderen Seite gibt es einen normativen Ansatz von Regional Governance, der Fragen nach Legitimität von Entscheidungen und demokratischer Kontrolle im Sinne von good governance untersucht.

Die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung zwischen benachbarten Gebietskörperschaften ist im Kern eine Frage nach Konkurrenz und Kooperation. Im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland, bestehend aus den Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden, definiert Artikel 28 des Grundgesetzes das eigene Gestaltungsrecht der Gemeinden: „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen von Gesetzen in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 GG). Zu diesen Aufgaben gehört im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung das Recht auf eine eigenständige Planung. Aus ökonomischer Sicht wird der Wettbewerbsgedanke auf die kommunale Eigenständigkeit übertragen. Danach wetteifern Kommunen um knappe Ressourcen, um Einwohner, Wähler und Unternehmen. Benachbarte Gebietskörperschaften stehen somit in direkter Konkurrenz zueinander. Auf der anderen Seite sind Kommunen im Sinne von Kooperationen dazu verpflichtet, die kommunalen Entwicklungen aufeinander abzustimmen. Dies beispielsweise im Rahmen der Aufstellung von Planungen, bei denen die benachbarten Gebietskörperschaften beteiligt werden müssen. Folglich ist die kommunale Planungshoheit bzw. Eigenständigkeit zwischen begründetem und rechtlich verankertem kommunalen Egoismus bzw. dem Wettbewerb untereinander und der Notwendigkeit zur Abstimmung bzw. Kooperation benachbarter Kommunen angesiedelt. Dies kann begrifflich als Steuerungsdilemma bezeichnet werden, da es jeweils um unterschiedliche Grade an Eigenständigkeit bzw. Kooperation geht.

Der zweite thematische Zugang betrifft das Thema demographischer Wandel, also die ökonomischen und sozialen Veränderungen infolge einer zahlenmäßig abnehmenden und alternden Bevölkerung. Seit über einem Jahrzehnt wird in verschiedenen Fachdiskussionen über Auswirkungen des „demographischen Wandels“ erneut breit diskutiert und seit wenigen Jahren ist das Thema in vielen öffentlichen Debatten präsent. Die thematischen Zugänge – teilweise auch die Zuspitzungen – infolge des demographischen Wandels decken verschiedene Themenbereiche ab: Zum einen geht es aus ökonomischer Sicht u. a. um die Renten- und Vorsorgediskussionen und einen künftig sich abzeichnenden Arbeitskräftemangel. Zum anderen werden aus sozialer Sicht vor allem die „Alterung“ der Bevölkerung und die dadurch ausgelösten notwendigen Umstellungen der Pflegesysteme (mehr hochbetagte Personen) angesprochen. Schließlich werden in den Planungswissenschaften die verschiedenen räumlichen Auswirkungen thematisiert u. a. Diskussionen um die Anpassungen des zentralörtlichen Systems, Förderprogramme zum Abriss von Wohngebäuden, verschiedene Forschungsprogramme zur Entwicklung geeigneter Handlungsstrategien (Stadt 2030 oder auch Stadtumbau Ost und West).

Die Themen Bevölkerungsrückgang oder Schrumpfung sind nicht neu – im Gegenteil. Im europäischen Städtesystem können Schrumpfungsprozesse in jeder Epoche beobachtet werden und sind dementsprechend nicht ungewöhnlich. Sie wurden im historischen Kontext durch politische Krisen, wirtschaftliche Umbrüche, Katastrophen und die Abkopplung von Modernisierungsvorgängen von ihrem jeweiligen räumlichen Kontext ausgelöst (vgl. Benke 2005). Nur die „Verkürzung“ des Betrachtungszeitraums auf die Wachstumsperioden im 19. und 20. Jahrhundert sowie eine Einengung auf die Entwicklung der großen Städte macht aus den gegenwärtigen Schrumpfungsprozessen ein neues Phänomen (vgl. Benke 2005: 49f.). In der Bundesrepublik Deutschland gab es Ende der 1970er Jahre Diskussionen um eine „Stadtentwicklung ohne Wachstum“ (vgl. Hartke 1978) und um Stagnation und Schrumpfung (vgl. Häußermann/Siebel 1987). Im Blickfeld standen hierbei sowohl Städte und Regionen, die aufgrund des deutlichen Rückgangs der Geburtenrate negative Bevölkerungsentwicklungen zu verzeichnen hatten, als auch viele Großstädte in Westdeutschland, bei denen diese negative natürliche Entwicklung durch Abwanderungsprozesse ins Umland verstärkt wurde.

Die Verknüpfung der Steuerungsfragen stadtreionaler Kooperationen mit dem Thema demographischer Wandel aus planungswissenschaft-

licher Sicht bildet den Kern der vorliegenden Arbeit. Es geht darum, zu untersuchen, ob die jeweilige stadregionale Organisation das Thema demographischer Wandel aufnimmt und mit vorhandenen, neuen oder erweiterten Instrumenten die geänderten Entwicklungsrichtungen gestaltet. Die Untersuchung dieses zentralen Aspekts künftiger Entwicklungen soll Hinweise auf Innovationen stadregionaler Kooperationen geben. Dementsprechend wird nicht auf eine Vielzahl weiterer ausschlaggebender Faktoren (beispielsweise politische Herausforderungen wie eine Zuwanderungspolitik inklusive Migrations- und Integrationsaspekten oder Veränderungen bei der Familienpolitik) eingegangen, die von einzelnen Kommunen oder Regionen nicht oder nur marginal beeinflusst werden können. Folglich wird ein pragmatischer – den kommunalen und regionalen Handlungsspielraum beleuchtender – Blickwinkel eingenommen, ohne die darüber hinausgehenden Belange schmälern zu wollen. Die zentrale Fragestellung dieser Arbeit lautet: Überwiegen in stadregionalen Verbänden kooperative oder konkurrierende Ansätze zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung?

Differenziert wird die Fragestellung in drei Aspekte:

1. Wie wird in stadregionalen Verbänden (institutionelle Lösungen) die Siedlungsflächenentwicklung gesteuert? (Entscheidungsstrukturen, -modi bzw. -regime)
2. Welche harten und weichen Formen der Steuerung werden angewendet? (Instrumente)
3. Werden neue Themen (demographischer Wandel) innerhalb der stadregionalen Verbände aufgenommen und welche Lösungen oder Lösungsansätze werden entwickelt? (Innovationen)

## 1.2 Räumliche Eingrenzung und Auswahl der Untersuchungsräume

Es geht in der vorliegenden Untersuchung um Stadtregionen, also um Städte und das sie umschließende Umland. Der Begriff Region bzw. Stadtregion ist nicht einheitlich definiert: Als Region wird eine räumliche Ebene von mittlerer Größenordnung bezeichnet, die zwischen der kommunalen Ebene und der Landesebene liegt (s. Kap. 2.1.1). Nach Fürst können drei unterschiedliche Logiken zur Definition von Regionen unterschieden werden (vgl. Fürst 1997: 120f.). Die ökonomische Logik ist funktional und nicht an politischen Grenzen ausgerichtet. Sie definiert Region vor dem Hintergrund der jeweiligen funktionalen Erfordernisse, beispielsweise über Erreichbarkeiten bzw. Einzugsgebiete von Standorten, gemessen in Entfernungen (Streckenlänge) oder Zeit (Dauer zur Überbrückung der Entfernungen). Die soziale Logik definiert Region als Raum soziokultureller Bezüge von Haushalten und/oder Personen, wie beispielsweise die Verbundenheit zu einer sozialen Gruppe, die teilweise auch über Gebietskörperschaften abgegrenzt werden kann. Die politische Logik ist eindeutig auf Gebietskörperschaften ausgerichtet und umfasst i. d. R. Akteure aus Politik und Verwaltung, die ihren Institutionen, Wahlkreisen oder Gebietskörperschaften verpflichtet sind.

Darüber hinaus werden Regionen bzw. Stadtregionen über unterschiedliche Kriterien wie Dichte, Arbeitsmarkt-Pendlerdistanzen oder Alltagswege der Bevölkerung untergliedert (vgl. BBR 2005: 15, Bahrenberg 2004). Eine verhältnismäßig enge Definition von Stadtregionen kombiniert verschiedene Indikatoren: Kernstädte mit einer Mindesteinwohnergröße von über 100.000 Einwohner, Dichtekriterien (mehr als 500 Einwohner/km<sup>2</sup>) und Pendlerverflechtungen (Einpenderlerüberschuss oder Anzahl von Auspendlern) (vgl. BBR 2006: 18f.). Diese auf Basis von Indikatoren vorgenommene Abgrenzung von Stadtregionen deckt sich nicht mit dem räumlichen Zuschnitt von Stadt-Umland-Organisationen, die auf Basis kommunaler Gebietskörperschaften und damit der politischen Logik von Regionen gebildet wurden. In der vorliegenden Arbeit werden Stadtregionen nach der politischen Logik abgegrenzt und sind als Kooperationsraum mehrerer Gebietskörperschaften definiert, die ein (Ober)Zentrum im Kern haben.

### *Untersuchungsräume*

In der vorliegenden Arbeit werden zwei stadtreionale Verbände, der Stadtverband Saarbrücken (SVSB) und der Zweckverband Raum Kassel (ZRK) untersucht. In verschiedenen wissenschaftlichen Untersuchungen zu stadtreionalen Kooperationen standen bisher vor allem Großstadtreionen im Fokus (vgl. u. a. ARL 1998 oder Brake u. a. 2001). Untersuchungen stadtreionaler Kooperationen in kleineren Großstädten gibt es nur sehr vereinzelt. Damit wird die eher auf Metropolen und ihr Umland fokussierte Diskussion von Stadtreionen auf kleinere Großstädte übertragen und bezüglich der Fragen nach Organisationsstrukturen zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung (Steuerungsregime) erweitert. Dieser Übertragung liegen folgende untersuchungsleitende Hypothesen zugrunde:

- Die Anzahl handelnder Akteure ist aufgrund der geringeren Größe der Untersuchungsräume und der damit verbundenen geringeren Anzahl kooperierender Kommunen überschaubarer und ermöglicht dadurch ein hohes Maß an Vertrauen zwischen den Akteuren. Damit besteht die Chance, gemeinsam erarbeitete Konzepte und Strategien kontinuierlich und verlässlich umzusetzen.
- Andererseits ist die gegenseitige Abhängigkeit der handelnden Akteure in kleinen Stadtreionen hoch. Somit besteht eine eher geringe Neigung zwischen den Kooperationspartnern, Gegenpositionen einzunehmen oder Konflikte auszutragen.
- Kleinere Stadtreionen sind dementsprechend durch ein hohes Maß an Konsensentscheidungen (bzw. dem kleinsten gemeinsamen Nenner) geprägt.
- Durch die langfristigen Kooperationen der handelnden Akteure und die Dauerhaftigkeit der zu erfüllenden Aufgaben existiert ein hohes Maß an Professionalität zur Erfüllung der Aufgaben. Aber die Dauerhaftigkeit der Zusammenarbeit birgt auch die Gefahr des Verharrens in Strukturen und somit einer sehr eingeschränkten Neigung zur inhaltlichen und organisatorischen Weiterentwicklung.

Der Ansatz in Form eines Vergleichs von zwei Untersuchungsräumen wurde gewählt, da nur so die notwendige Bearbeitungstiefe zur Analyse von Entscheidungsstrukturen, -regeln und -modi erreicht werden konnte. Die Beschaffung der notwendigen Informationen der Steuerungsregime konnte überwiegend nicht durch die Auswertung vorhandener und verfügbarer Unterlagen oder Materialien erfolgen, sondern musste in Form von Expertengesprächen erhoben werden. Damit wurde der Ansatz über Fallstudien aufgrund der höheren Bearbeitungstiefe

einer Querschnittsuntersuchung verschiedener stadtreionaler Organisationsstrukturen vorgezogen.

Weiterhin gibt es bisher keinen direkten Vergleich der beiden Untersuchungsräume bezüglich ihrer für die räumliche Planung zuständigen Organisations- und Entscheidungsstrukturen, obwohl beide Verbände seit Mitte der 1970er Jahre existieren und mindestens der SVSB als Vorreiter für die Bildung der Region Hannover angesehen wird. Damit wird in der vorliegenden Arbeit eine bisher nicht vorhandene vergleichende Untersuchung von zwei Stadtregionen vorgenommen.

Letztlich werden zwei stadtreionale Verbände miteinander verglichen, die über eine ähnliche Größenordnung, die gleiche Anzahl kooperierender Kommunen und ähnliche ökonomische Ausgangsbedingungen gekennzeichnet sind. Darüber hinaus gehören beide Regionen zu monozentrischen Verdichtungsräumen.

### 1.3 Methodik und Aufbau der Arbeit

Die Untersuchung und Differenzierung der zentralen Fragestellungen und die Überprüfung der Hypothesen anhand der beiden Fallstudien basieren auf einem Mix aus Literatur- und Quellenrecherchen, Datenanalysen und halbstandardisierten qualitativen Experteninterviews. Der Stand der aktuellen Diskussionen zum Thema stadtreionaler Kooperationen und der theoretische Teil der Arbeit zu Steuerungsregimen werden auf Grundlage der Auswertung von Sekundärliteratur vorgenommen. Die Fallstudien basieren auf einer Auswertung von Materialien und statistischer Daten sowie bezüglich der zentralen Fragen nach Entscheidungsregeln und -modi mangels anderer Quellen fast ausschließlich auf Experteninterviews (s. Anhang). Die Untersuchung gliedert sich in zwei Hauptabschnitte:

In Kapitel 2 wird eine inhaltliche Einordnung der aktuellen Diskussionen zum Thema stadtreionaler Kooperationen unter dem Blickwinkel „Bedeutungsgewinn der Region als Handlungsebene“, „Stadt-Umland-Verbände“ und „aktuelle Tendenzen von Stadt-Umland-Entwicklungen“ auf Grundlage der Auswertung planungswissenschaftlicher Fachliteratur vorgenommen. Darauf aufbauend wird das Thema Demographischer Wandel aus planungswissenschaftlicher Perspektive beleuchtet, um Ansätze für Fragen nach Innovationen näher zu differenzieren. Der Schwerpunkt von Kapitel 2 liegt in der literaturgestützten Untersuchung und Differenzierung der Fragen nach Steuerungsstrukturen, -regeln und -modi von stadtreionalen Kooperationen vor dem Hintergrund der Regional Governance Diskussion.



In Kapitel 3 werden in Form einer vergleichenden Analyse die differenzierten Fragestellungen von Kapitel 2 untersucht. Hierzu werden vorhandene Materialien und Konzepte ausgewertet und durch leitfadengestützte Expertengespräche ergänzt (s. Anhang). Diese halbstandardisierten qualitativen Expertengespräche haben dabei einen hohen Stellenwert, da Literaturrecherchen der Fallbeispiele ergeben haben, dass es kaum Veröffentlichungen zu den Untersuchungsbeispielen stadtregi-onaler Kooperationen gibt. Materialien oder Veröffentlichungen zu den jeweiligen Entscheidungsstrukturen, -regeln und -modi fehlen nahezu vollständig. Darüber hinaus werden in beiden Stadtregionen ältere Materialien, wie z. B. Konzepte oder Veröffentlichungen zu Veranstaltungen nicht vorgehalten. Auch Protokolle der Sitzungen der jeweiligen Entscheidungsgremien sind in beiden Regionen nicht öffentlich zugänglich und konnten dementsprechend nicht verwendet werden. In der Stadtregion Kassel wurden vier Expertengespräche im Zeitraum von 2005 bis 2008 geführt. Der Einstieg in die Untersuchung wurde durch eine Veranstaltung an der Universität Kassel (vgl. Krieger 2004) gebildet. In der Stadtregion Saarbrücken sind sechs Expertengespräche im Zeitraum von 2005 bis 2008 geführt worden. Dabei sind die ersten Gespräche im Jahr 2005 mit einem verkürzten Gesprächsleitfaden geführt worden (s. Anhang), da es in diesen ersten Gesprächen vor allem um Aufgabenzuständigkeiten und Fragen der Organisationsstruktur ging und zusätzlich die Diskussionen um eine Umstrukturierung des Stadtverbands einen großen Stellenwert einnahmen. Alle Gespräche dauerten ein bis zwei Stunden. Aufgrund der hohen Übereinstimmung der Aussagen der Gesprächspartner in den jeweiligen Stadtregionen sind keine weiteren Gespräche zur Einordnung der jeweiligen Entscheidungsregeln, -modi und -strukturen geführt worden. Die Gespräche sind auf Grundlage der Mitschrift des Verfassers verschriftlicht worden und wurden nicht mit den jeweiligen Gesprächspartnern rückgekoppelt. Die Gesprächspartner sind in ihrem jeweiligen Arbeitszusammenhang als Vertreter von Behörden oder Zuständige für die jeweiligen Verbände interviewt und nach ihren Arbeitszusammenhängen im Anhang benannt worden. Alle etwaigen Unstimmigkeiten oder nicht richtig wiedergegebenen Inhalte sind dem Verfasser anzulasten.

In der vergleichenden Gegenüberstellung der beiden Fallstudien wird jeweils am Ende eines untersuchten Merkmals eine zusammenfassende und bewertende Einordnung vorgenommen. Der statistische Vergleich der beiden Untersuchungsräume basiert auf der Auswertung amtlicher statistischer Daten (vor allem der Landesämter für Statistik) sowie in einzelnen Fällen auf eigenen Veröffentlichungen der jeweiligen Stadtre-

gionen (vgl. ZRK und SVSB), die auch die amtliche Statistik zugrunde legen. Die statistische Analyse berücksichtigt die amtlichen statistischen Daten bis zum 31.12.2006, da die Datenanalyse im Frühjahr 2008 abgeschlossen war und neuere Daten erst ab Sommer 2008 zur Verfügung standen.

Im abschließenden Kapitel 4 werden Schlussfolgerungen für die untersuchten stadtreionalen Kooperationen vor dem Hintergrund der Eingangsfragen gestellt sowie Ansätze für eine Weiterentwicklung der jeweiligen Entscheidungsregime aufgezeigt. Zusätzlich wird die eigene Vorgehensweise kritisch reflektiert und es werden weitergehender Forschungsbedarf bzw. offene Fragen benannt.



## 2 Stadtreionen, stadregionale Kooperationen und Regional Governance

Regional Governance wird in diesem Kapitel als Analyse- und Bewertungsansatz dargestellt, um darauf aufbauend Fragestellungen für die beiden Untersuchungsbeispiele stadtreionaler Kooperationen abzuleiten und gleichzeitig die eingangs grob umrissenen Fragestellungen der Arbeit nach Steuerungsregimen (Entscheidungsstrukturen und -modi sowie Instrumenten) zu konkretisieren (Kap. 2.2). In diesem Zusammenhang wird auch eine Definition von Regional Governance vorgenommen, die nicht allgemeingültig ist, sondern Regional Governance vor dem Hintergrund stadtreionaler Kooperationen definiert.

Die Einordnung von Stadtreionen in aktuelle thematische Zusammenhänge bildet einen weiteren Schwerpunkt, der zuerst dargestellt wird (2.1). Hierbei wird den Fragen nach dem Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene und damit der Handlungsebene Region nachgegangen. Darauf aufbauend wird auf Stadt-Umland-Verbände bzw. stadregionale Kooperationen eingegangen, wobei der Schwerpunkt auf der inhaltlichen Ebene liegt, also den Aufgaben und Tätigkeitsbereichen. Die Organisationsstrukturen von stadtreionalen Verbänden werden im Rahmen des Regional Governance-Ansatzes untersucht (s. Kap. 2.2). Um die Aktualität der stadtreionalen Diskussionen darzustellen und den Fragen nach den Steuerungsinhalten (Stichwort Siedlungsflächenentwicklung) und den Fragen nach Innovationen – also danach, ob neue Themen erkannt, aufgenommen und in welcher Tiefe sie bearbeitet werden – nachzugehen, werden die zwei für Stadtreionen prägenden Themen Suburbanisierung und demographischer Wandel untersucht. Dabei ist Suburbanisierung seit mehreren Jahrzehnten der dauerhafte Trend in Stadtreionen. Im Gegensatz dazu ist das Thema demographischer Wandel erst seit gut einem Jahrzehnt (wieder!) aktuell. Insgesamt werden in diesem Abschnitt der theoretische Hintergrund sowie der räumliche und inhaltliche Bezugsrahmen von Stadtreionen erläutert und eingeordnet.

## 2.1 Stadtregionen im aktuellen Kontext

### 2.1.1 Bedeutungsgewinn der regionalen Ebenen

Seit dem Ende der 1980er bzw. Anfang der 1990er Jahre wird vermehrt über einen *Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene* diskutiert<sup>1</sup>. Diese Diskussionen werden begrifflich auch als „Regionalisierung“ bezeichnet (vgl. Benz u. a. 1999). Dabei ist der Begriff der „Region“ nicht eindeutig definiert und lässt eine große Bandbreite möglicher räumlicher Zuschnitte zu. Diese können je nach verwendeten Kriterien wie z. B. geographische oder kulturlandschaftliche Räume, sprachliche Gemeinsamkeiten oder politisch-institutionalisierte Abgrenzungen unterschiedlich groß und auch unterschiedlich eindeutig bestimmt bzw. festgelegt sein. Eine allgemeine und verhältnismäßig breite Definition beschreibt Region „als einen durch bestimmte Merkmale gekennzeichneten, zusammenhängenden Teilraum mittlerer Größenordnung in einem Gesamtraum“ (Sinz 1995: 805)<sup>2</sup>. Im Fokus dieser Arbeit stehen Stadtregionen (s. Kap. 1 und 3) bzw. stadtreregionale Kooperationen, die durch eine eindeutige administrative Abgrenzung gekennzeichnet sind. Auf die den Untersuchungsregionen zugrunde liegenden Regionsabgrenzungen wird in Kapitel 3 eingegangen.

Der Terminus „Regionalisierung“ wird in verschiedenen wissenschaftlichen und politischen Zusammenhängen diskutiert. Dabei können acht Merkmale unterschieden werden (vgl. u. a. Danielzyk 1999: 577 ff. und Benz u. a. 1999).

#### Maßstabsvergrößerung

Durch die Verlagerung von Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnissen auf die europäische Ebene – die auch als Weiterentwicklung der europäischen Integration bezeichnet wird – verlieren die Nationalstaaten an Bedeutung. Gleichzeitig wird z. B. durch verschiedene EU-Programme die regionale Ebene als Handlungs- und Umsetzungsebene aufgewertet (z. B. im Strukturfondsziel „regionaler Zusammenhalt“)<sup>3</sup>. Die räumlichen Bezüge im weltweiten Wettbewerb der Standorte sind eher Regionen und weniger einzelne Kommunen, da nur auf regionaler Ebene die infrastrukturellen Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Dynamik herstellbar sind.

1 Siehe z. B. BBR- Themenheft „Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene“ (BBR 1999).

2 Auf weitere Definitionen oder die Unterscheidung des Regionsbegriffs nach Raum-, Maßstabs- oder Sachbezug soll hier nicht weiter eingegangen werden (vgl. Pütz 2004: 12ff. oder Blotevogel 1999: 497ff.).

3 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 bzw. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l60032.htm>, Zugriff 15.1.2008.

## Komplexität

Mit steigender Komplexität der Probleme sinkt die Steuerungskapazität für zentrale Instanzen (z. B. Regionalisierung der Strukturpolitik, da es nicht mehr ausreicht, allein durch zentralstaatliche Vorgaben bestimmte Entwicklungen anzuregen). In vielen Fachplanungen ist der Trend zur Regionalisierung unverkennbar (z. B. ÖPNV/SPNV, Arbeitsmarktpolitik, Kulturförderung).

## Planung und Politik

Die Region wird vermehrt zur politischen und planerischen Handlungsebene. Dies auf zwei Ebenen: Staatliche Instanzen verlagern Entscheidungen nach „unten“, da dort eine größere Problemnähe angenommen und gleichzeitig eine Entlastung von Verantwortung angestrebt wird. Zugleich ist die lokale Ebene durch die zunehmende Komplexität von Entscheidungen – beispielsweise haben Entscheidungen einzelner Kommunen größere Auswirkungen auf benachbarte Gebietskörperschaften – zunehmend überfordert und strebt eine Aufgabenwahrnehmung auf der dafür besser geeigneten großmaßstäblichen Ebene der Region an. In diesem Zusammenhang wird über neue Steuerungskonzepte diskutiert (s. Kap. 2.2).

## Ökonomie

Durch Globalisierungs- und Internationalisierungstendenzen verlieren die nationalstaatlichen Grenzen immer mehr an Bedeutung. Es gibt dementsprechend eine Maßstabsverschiebung nach oben, gleichzeitig werden die wirtschaftlichen Aktivitäten von Unternehmen zunehmend regional organisiert und haben enge regionale Verflechtungen mit Politik, Verwaltung und Wirtschaft (Stichwort: innovatives Milieu). Ein weiterer Aspekt ist, dass durch die ökonomischen Veränderungen vom Angebots- zum Nachfragermarkt der Zwang zur Kundennähe gestiegen ist, was auch begrifflich als Dezentralisierung bezeichnet wird.

## Finanzen

Kommunen sind aufgrund eines immer geringer werdenden finanziellen Spielraums gezwungen, in immer mehr Themenfeldern mit anderen Kommunen zu kooperieren. Es gibt beispielsweise eine Vielzahl von Zweckverbänden, die als regionale Zusammenschlüsse kommunale Aufgaben gemeinsam erledigen (z. B. regionale Organisation von Bauhöfen). Ein weiteres Beispiel ist die gemeinsame Sicherstellung regional bedeutsamer Leistungen im Zuge regionaler Ausgleichs- und Finanzierungskonzepte (z. B. der Zoo in Hannover).

### Soziokulturelle Ebene

Es gibt eine Wiederbelebung regionaler Kulturen, regionaler Dialekte und Aktivitäten. Dieser soziokulturelle Regionalbezug geht mit zwei unterschiedlichen Tendenzen einher, einerseits Ausgrenzung oder Rückwärtsgerichtetheit und andererseits Artikulation sinnstiftender Lebenszusammenhänge (vom Regionalbewusstsein bis hin zur stärkeren regionalen Selbstbestimmung). Häufig treten beide Tendenzen parallel auf.

### Soziale Ebene

Die Regionalisierung der Lebensweisen führt dazu, dass regionale Zusammenhänge stärker berücksichtigt werden. Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsort sowie verschiedenen Freizeiteinrichtungen wird zunehmend regional und nicht mehr lokal organisiert.

### Ökologie

Die Folgen von Produktion und Konsum können nur regional abgebildet werden. Stoffkreisläufe können nur auf der regionalen Ebene sinnvoll abgegrenzt und somit auch in einem sinnvollen räumlichen Kontext bearbeitet werden, wie z. B. die Bestimmungen der „Wasser Rahmen Richtlinie“ zeigen, in der Regionen nach Wassereinzugsgebieten definiert werden.

Durch die oben beschriebenen Diskussionsstränge wird Regionen ein Bedeutungszuwachs unterstellt. Gegenläufige Entwicklungen – also eine Abnahme der Bedeutung von Regionen – sind gleichfalls vorhanden, wie z. B. die zunehmende Mobilität zeigt, die die regionale Orientierung abschwächt, die globale Ausrichtung von Unternehmen, die beispielsweise bestimmte Tätigkeitsbereiche weltweit nachfragen oder verlagern oder auch bestimmte globale Trends (z. B. globale „Lifestyle-Orientierung“), die regionale Besonderheiten schwächen (vgl. Danielzyk 1999: 577 ff.).

Unstrittig in den Diskussionen um einen Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene sind die Bereiche Maßstabsvergrößerung, Komplexität und Ökologie. Sie können jeweils durch eine Fülle an Regelungen, Vorgaben, Gesetzen und weiteren Merkmalen belegt werden. Die ökonomischen Argumente zum Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene sind umstritten. Die unterstellten innovativen Milieus bzw. Cluster-Bildungen sind nur selten nachzuweisen. In der Regel setzen diese Untersuchungen bei Lieferverflechtungen am Beispiel der Automobilindustrie an (vgl. Porter 2000 oder Dispan/Grammel 1999). Unklar bleibt, inwieweit Clus-

ter-Effekte auf andere Themenfelder übertragbar sind, ob schon Kooperationen von Akteuren als Cluster bezeichnet werden und vor allem, welcher Grad an regionaler Verflechtung im Sinne einer Regionalisierung von Wirtschaftsbetrieben notwendig ist.

Der abnehmende finanzielle Handlungsspielraum und die wachsende Komplexität der Probleme führen zu mehr interkommunaler Zusammenarbeit. Dies wurde oben bereits mit dem Hinweis auf die steigende Anzahl von Gemeindegrenzen überschreitenden Kooperation benannt. Ob hierbei gleichzeitig von einer Regionalisierung „von unten“ ausgegangen werden kann, wie Danielzyk vermutet, ist offen (vgl. Danielzyk 1999: 577 ff.), denn neben der Notwendigkeit zur Kooperation aufgrund finanzieller Engpässe müssten auch Elemente der Freiwilligkeit hinzu kommen, damit von Entwicklungsprozessen „von unten“ gesprochen werden kann.

Insgesamt überwiegt in aktuellen Diskussionen die Ansicht, dass sich durch die Regionalisierung eine Aufwertung der Region als Handlungsebene (im Sinne öffentlicher Aufgabenerfüllung) herausgebildet habe (vgl. Kilper 2007: 58). Strittig ist, ob Regionen auch mehr Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten erhalten, um neue oder erweiterte Aufgaben wahrzunehmen. Unstrittig ist hingegen, dass die Anzahl regionaler Kooperationen in den letzten Jahren zugenommen hat, dies ist jedoch kein Indiz für den Bedeutungszuwachs und den Zuwachs an Handlungskompetenz (vgl. Einig u. a. 2003).

## 2.1.2 Stadt-Umland-Verbände

Die Einsicht in die Notwendigkeit der Steuerung von Stadt-Umland-Entwicklungen ist vergleichsweise alt und geht auf die Folgen der Industrialisierung in Deutschland ab ca. 1840 zurück<sup>4</sup>. Die starke Urbanisierung dieser Zeit führte zu Gewerbe- und Wohnsiedlungsbauten, die über die Grenzen der Stadt hinausreichen (Stadterweiterung). In der Folge wurde zunächst mit Eingemeindungen benachbarter, vormals ländlich geprägter Gemeinden reagiert. Neben dem unmittelbaren Siedlungswachstum wird die Steuerungs- und Handlungsnotwendigkeit vor allem aufgrund der dadurch bedingten zunehmenden funktionalen Verflechtung zwischen den Großstädten und ihren unmittelbaren und mittelbaren benachbarten Gebietskörperschaften begründet (vgl. Priebis 2004: 17f). „Pendlerströ-

4 Ausführliche Angaben zur historischen Einordnung von Stadt-Umland-Kooperationen können z. B. Priebis 1997 entnommen werden. In dieser Arbeit wird auf weitere Ausführungen verzichtet, da der Schwerpunkt auf aktuellen Ansätzen interkommunaler Kooperationen mit besonderem Blick auf kleinere Großstädte (am Beispiel des Stadtverbands Saarbrücken und des Zweckverbands Raum Kassel) liegt.



me, Zulieferverflechtungen, Absatzwege und das wachsende Bedürfnis der Großstadtbevölkerung nach stadtnaher Erholung „im Grünen“ erforderten weiträumige und überfachliche Lösungen, die nicht mehr durch Eingemeindungen erzielbar waren“ (Prieb 2004: 18).

In der Folge dieser Entwicklungen wurde im Ruhrgebiet der erste überkommunale Abwasserverband im Jahr 1902 gegründet (vgl. Ganser 2005: 19). Die erste übergemeindliche Kooperation, die für wesentliche Felder der Raumentwicklung (Siedlungsentwicklung, Verkehr und Naherholung) zum Teil die Verantwortung erhielt, war die Gründung des Zweckverbands Groß-Berlin im Jahr 1912 (vgl. Prieb 2004: 18). Dieser Zweckverband wurde im Jahr 1920 wieder aufgelöst und stattdessen die Einheitsgemeinde Groß-Berlin als umfangreichste Eingemeindungsaktion in der deutschen Verwaltungsgeschichte gebildet. In dieser Zeit wurden weitere Stadt-Umland-Verbände gebildet, wie z. B. der Siedlungsverband Ruhrkohlebezirk (1920), Landesplanungsverbände im mitteldeutschen Industriegebiet (1925) und weitere in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre (vgl. ebd.: 18).

#### *Aufgaben von Stadt-Umland-Kooperationen*

Der historische Verweis verdeutlicht auch das Aufgaben- und Tätigkeitsspektrum heutiger Stadt-Umland-Kooperationen (vgl. Prieb 2004: 19):

- Planung der Siedlungsstruktur bzw. Steuerung der Flächennutzung ist weiterhin die zentrale Aufgabe innerhalb von Stadtregionen. Hierzu gehören eine ressourcenschonende Inanspruchnahme für Wohn-, Gewerbe- und Dienstleistungsflächen,
- Verkehrsentwicklung mit der Aufgabe, die regionalen Verkehrssysteme und Haltepunkte der Siedlungsentwicklung zuzuordnen,
- Sicherung von Freiräumen für die Naherholung als Teil der Steuerung der Flächennutzung und
- Schaffung wirtschaftsnaher Infrastruktur (einschließlich Gewerbeflächenentwicklung).

Aufgrund der zunehmenden Verflechtung und Spezialisierungen innerhalb der Stadtregionen sind weitere Aufgaben bzw. Tätigkeitsbereiche hinzugekommen (vgl. Prieb 2004: 19f. und Danielzyk/Prieb 2001: 262f.):

- die Trägerschaft des ÖPNV sowie Planung und teilweise Trägerschaft von Naherholungs- oder Freizeiteinrichtungen,
- die öffentliche Daseinsvorsorge vor allem in Hinblick auf die Verteilung von großen Infrastrukturobjekten (Güterverkehrszentren, Deponien, Großkläranlagen und Flugplätzen),
- weitere fachpolitische Aufgaben wie Berufsschulen, Krankenhäuser oder Volkshochschulen,

- gesamtregionale Einrichtungen und damit die Verteilung der Kosten auf die Region (Stichpunkt: solidarische Region), wie z. B. Kultureinrichtungen, Messen oder Zoos, in einzelnen Fällen werden hierunter auch die Sozial- und Jugendhilfe gefasst,
- Standortmarketing für Wirtschaftsräume, da sich verstärkt die Erkenntnis durchsetzt, dass Wirtschaftsmarketing nur auf regionaler Ebene erfolgreich praktiziert werden kann und
- Bildung eigener Finanzquellen als Forderung und Konsequenz der regionalen Aufgabenwahrnehmung. Sie zielen darauf, die klassische Umlagefinanzierung mit den jährlichen Aushandlungsprozessen zu umgehen und eine dauerhafte und gesicherte Finanzierungsgrundlage zu bilden.

Diese Aufgabenbereiche werden in den jeweiligen Organisations- und Kooperationsformen innerhalb von Stadtregionen nicht immer umfassend wahrgenommen. *Kernaufgabe ist und bleibt jedoch die Flächennutzung* (vgl. Prieb 2004)<sup>5</sup>. Zusätzlich werden auch Entwicklungsaufgaben zum Aufgabenspektrum von Stadt-Umland-Kooperationen gezählt, wie z. B. die Planung von Orten dezentraler Konzentration als multifunktionale Standorte in gewisser Distanz zur Kernstadt. Hierzu ist jedoch kritisch anzumerken, dass Ergebnisse aus Forschungen und Studien zur Planung und Realisierung dieser „Entlastungsorte“ eher wenig Hoffnung auf eine erfolgreiche Steuerung innerhalb von Stadtregionen machen (vgl. Brake u. a. 1999 oder Glatthaar 1997). Oder sie bedürfen sehr langer Betrachtungsräume, worauf die späten Erfolge der mittlerweile über 200.000 Einwohner zählenden Stadt Milton Keynes im Norden Londons hinweisen (vgl. Kristof 1992: 155 ff.)<sup>6</sup>.

Fragestellung:

Welche Aufgabenbereiche werden von den stadtreionalen Organisationen innerhalb der Untersuchungsregionen wahrgenommen?

- 5 Die Mehrzahl stadtreionaler Kooperationen, die weitgehend unproblematisch sind, sind sog. Einthemenkooperationen und betreffen Aufgaben, wie z. B. Wasser- oder Abwasserzweckverbände, die jedoch vor dem Hintergrund der Fragen nach der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung in Stadtregionen in dieser Arbeit nicht weiter behandelt werden.
- 6 Der Erfolg bezieht sich vor allem auf die Ansiedlung von Industrieunternehmen und die Wohnzufriedenheit der Bevölkerung (vgl. [www.mkweb.co.uk/](http://www.mkweb.co.uk/), letzter Zugriff 12.11.2008). Ein anderes Stadtentwicklungsbeispiel einer Entlastungsstadt ist Almere, das auf dem Flevolandpolder östlich von Amsterdam vor 30 Jahren neu errichtet wurde (vgl. [www.almere.nl/de\\_stad/historie\\_en\\_archief](http://www.almere.nl/de_stad/historie_en_archief), Zugriff 12.11.2008).

### 2.1.3 Stadt-Umland-Entwicklungen – Suburbanisierung

Der hauptsächlich prägende Siedlungsflächenentwicklungstrend in Stadtregionen wird als Suburbanisierung bezeichnet. Definiert wird Suburbanisierung als ein Prozess, bei dem innerhalb von Stadtregionen Wachstumsprozesse von Bevölkerung und Beschäftigten außerhalb der Kernstadt größer sind als innerhalb (vgl. BBR 2005: 191). Es geht also um die räumliche Verteilung von Wachstumsprozessen zwischen den Kernstädten und den sie umgebenden Umlandkommunen. Kennzeichen von suburbanen Räumen sind Verflechtung mit der Kernstadt (oder den Kernstädten in polyzentralen Räumen), die z. B. über Arbeitsmarktbeziehungen, Pendelverflechtungen oder Versorgungsbeziehungen abgebildet werden können (vgl. Gaebe 2004: 62). Die kommunalen Grenzen werden als räumliche Abgrenzungseinheiten verwendet, da sie i. d. R. die kleinste statistisch relativ umfassend erhobene Einheit bilden. Eine kleinteiligere Differenzierung wurde bisher nicht flächendeckend vorgenommen und steht deshalb nicht zur Verfügung.

Der Begriff Suburbanisierung geht auf den lateinischen Begriff „Suburbium“ zurück, der in der antiken römischen Stadt die ländlichen Vorstädte bezeichnet, in denen neben Bauern auch wohlhabende „Römer aus der Stadt“ ihre Landhäuser bauen ließen (vgl. Fehl 2006: 61).

Mit dem Begriff Suburbanisierung wird auch auf Veränderungen der Beziehungen zwischen Stadt und Umland eingegangen (Reorganisation). Meist werden die Beziehungen zwischen Stadt und Umland als abhängig oder hierarchisch bezeichnet (vgl. Brake 2001: 15f.). Nach Siebel (2005: 1135) entwickeln sich „unselbständige, eben sub-urbane Siedlungen, die dauerhaft auf bestimmte Funktionen der Kernstadt in Bereichen wie Arbeitsmarkt, Versorgung, Verwaltung, Bildung, Gesundheit, Kultur etc. angewiesen sind“. Weitergehend ist die Definition von Gaebe, der unter Suburbanisierung strukturelle Veränderungen wie beispielsweise eine Änderung des Verhältnisses der Siedlungs-, Wirtschafts-, Bevölkerungs- und Sozialstruktur in Kernstadt und Umland bezeichnet (vgl. Gaebe 2004: 63).

#### *Phasen der Suburbanisierung*

Es können drei Phasen der Suburbanisierung unterschieden werden: Die erste Phase, die industrielle Suburbanisierung, beginnt in Deutschland nach dem 1. Weltkrieg und schwächte sich in den 1970er Jahre deutlich ab. Hierunter wird die Randwanderung industrieller Arbeitsplätze verstanden. Die zweite Phase wird als Suburbanisierung der Wohnbevölkerung bezeichnet, die zur Erweiterung bestehender Siedlungen und zum Neubau von Siedlungen im Umland, außerhalb der administrativen Grenzen der Kernstadt, führte (vgl. Siebel 2005: 1135).

Ab den 1970er Jahren kam in der Bundesrepublik Deutschland die tertiäre Suburbanisierung – also die dritte Phase – hinzu. Zunächst sind vor allem haushaltsorientierte Dienstleistungen in Folge der gestiegenen Nachfrage der ins Umland gezogenen Bevölkerung gefolgt. Später kamen weitere Dienstleistungen sog. back offices, also Routine-Bürotätigkeiten an verkehrs- und kostengünstigen Standorten hinzu (vgl. Müller/Rohr-Zänker 2001: 32). Seit den 1990er Jahren gibt es eine Weiterentwicklung der dritten Phase der Suburbanisierung in der sich zusätzlich produktionsorientierte Dienstleistungen (Forschung, Entwicklung, Management) und großmaßstäbliche Freizeiteinrichtungen (Sporthallen, Arenen, Freizeitparks) im Umland ansiedeln (vgl. Brake u. a. 2001: 7ff. und Hatzfeld 2001: 84 ff.). Diese drei Phasen sind nicht vollständig abgeschlossen sondern dauern auf teilweise sehr niedrigem Niveau (beispielsweise bezüglich der gewerblichen Suburbanisierung) an. Die Phase der Wohnsuburbanisierung setzt sich vor allem in prosperierenden Stadtregionen weiterhin fort und ist dort das hauptsächlich prägende Element des Siedlungsflächenwachstums im Umland. Für die ersten beiden Phasen der Suburbanisierung wird häufig ein sog. Kaskadenmodell angeführt, bzw. sie werden als Überschwappeneffekte bezeichnet. Hauptantrieb der ersten beiden Phasen war ein „Überlaufen“ der Kernstadt, das zur Herausbildung der typischen Siedlungsringe führte (vgl. Siebel 2005: 1136). Ursachen hierfür waren geänderte Standort- und Produktionsfaktoren der Industrie, allem voran des verarbeitenden Gewerbes und geänderte Wohnansprüche der Bevölkerung, in Folge von Enge, schlechten Umweltbedingungen etc. in der Kernstadt (vgl. ebenda). Nach dieser Definition stimmt für die ersten beiden Phasen auch das Bild der abhängigen Entwicklung des Umlandes von der Kernstadt (s. o.). Auch bezüglich der Dynamik der Entwicklung kann für die Bundesrepublik Deutschland festgestellt werden, dass die Wohnsuburbanisierung mit einem absoluten Wachstum der Stadtregion einher ging, auch wenn die Kernstädte Einwohner verloren, wurde dies durch das Umlandwachstum kompensiert (vgl. Siebel 2005: 1136f.).<sup>7</sup> Erst in den 1990er Jahren fand eine Suburbanisierungswelle in Ostdeutschland statt, bei der nicht nur die Kernstädte sondern die gesamte Stadtregion Einwohnerverluste zu verzeichnen hatte – die Einwohnergewinne im Umland konnten die Verluste der Kernstadt nicht

7 Einzelne neuere Untersuchungen zeigen, dass Suburbanisierungstendenzen ein von der regionalen Entwicklungsdynamik unabhängiger Prozess sind, d.h. die Abwanderung ins Umland hat über die Jahre einen kaum veränderten Umfang gehabt, unabhängig davon, ob die Kernstadt wachsende oder rückläufige Bevölkerungszahlen hatte (vgl. Kaschlik 2008).

kompensieren (vgl. Aring/Herfert 2001: 54). In den Jahren bis 1989 gab es in Ostdeutschland keine dem Westen vergleichbare suburbane Entwicklung, da die Siedlungsentwicklung insgesamt als Konzentrationsprozess bezeichnet werden kann, der seine Ursachen in einer starken planerischen Ausrichtung der Wohn- und Arbeitsstätten nach ökonomischen Gesichtspunkten hatte (vgl. Schön/Strubelt 1996: 12f.).

Mit der dritten Phase der Suburbanisierung ist eine stärkere funktionale Anreicherung des Umlandes festzustellen. Die Tatsache ist unstrittig, jedoch gehen die Erklärungen und Bewertungen dieser dritten Phase weit auseinander<sup>8</sup>. Strittig ist auf der einen Seite die Frage nach den Ursachen, die dem anhaltenden Trend der Suburbanisierung zugrunde liegen. Auf der anderen Seite die Frage nach den Konsequenzen, die sich daraus ableiten. Hier stehen aus planerischer Sicht die Fragen nach den Gestaltungsmöglichkeiten im Mittelpunkt.

Fragestellungen:

- Wie verteilen sich die Bevölkerungs- und Siedlungsflächenzuwächse innerhalb der Untersuchungsräume?
- Mit welchen Instrumenten und Verfahren wird versucht, die Siedlungsflächenentwicklung zu steuern?

## 2.1.4 Demographischer Wandel

Das Thema „Demographischer Wandel“ ist seit mehreren Jahrzehnten Gegenstand von Fachdiskussionen, Tagungen, Publikationen und hat seit kurzem auch die breite Öffentlichkeit erreicht<sup>9</sup>. In der planerischen Fachdiskussion wird häufig Bezug auf die Veröffentlichung „Neue Urbanität“ von Häußermann/Siebel aus dem Jahr 1987 genommen, die die Folgen von Stagnation und Schrumpfung der Bevölkerung für die städtischen Räume in der damaligen Bundesrepublik Deutschland thematisiert. Aber auch andere Autoren, wie z. B. Hartke 1978 haben die sich abzeichnenden Entwicklungen unter dem Titel „Stadtentwicklung ohne Wachstum“ am Beispiel der Mittelzentren in Niedersachsen untersucht (vgl. Hartke 1978). Kurz nach dem Erscheinen von „Neue Urbanität“ (Häußermann/Siebel, 1987) wurden die dort zugrunde ge-

8 Vgl. hierzu vor allem Sieverts 1998, der eine neue Blickrichtung auf die siedlungsstrukturellen Veränderungen in seinem Buch „Zwischenstadt“ darlegt, Jessen 1998 und Baccini/Oswald 1998, die den Begriff Netzstadt verwendet oder Aring 1999, der die neuen Siedlungsstrukturen als Post-Suburbia bezeichnet.

9 Z. B. Shrinking Cities (Ausstellung und Beiträge, s. <http://www.schrumpfende-stadt.de>) aber auch Berlin-Institut: Deutschland 2050 (diese Veröffentlichung wurde auf Grundlage von BBR-Daten und Karten erstellt).

legten Entwicklungen und Prognosen jedoch durch die politischen Veränderungen in den Staaten der ehem. Sowjetunion (inklusive der Veränderungen der ehemaligen DDR) überholt und es kam in den westdeutschen Bundesländern zu einem Bevölkerungszuzug. Vor dem Hintergrund des erneuten Bevölkerungswachstums wurde in der Bundesrepublik 1993 der Ansatz „Verteilung von Wachstum“ im „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen“ (BMBau 1993) aufgenommen, mit u. a. dem Themenschwerpunkt „Dezentrale Konzentration“, in dem es um eine Entlastung der Kernstädte durch Ausbau, Verlagerung und Ansiedlung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen im Umland der Kernstädte (insbesondere in den Mittelzentren) ging. Im „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen“ sind auch Ansätze für eine gemeinsame, Gemeindegrenzenüberschreitende Entwicklung aufgenommen worden (Städtenetze), jedoch nicht vor dem Hintergrund des demographischen Wandels (vgl. BMBau 1993).

Seit Ende der 1990er Jahre gewann das Thema „Demographischer Wandel“ bzw. Rückgang der Bevölkerung erneut an Aktualität, da sich wenig überraschend zeigte, dass kein grundsätzlicher Wandel der Bevölkerungsentwicklungen vollzogen wurde, sondern die positiven Entwicklungen in Westdeutschland vor allem auf Zuwanderungen aus den ostdeutschen Bundesländern zurückgeführt werden konnten.

Die als demographischer Wandel beschriebenen Veränderungen von Bevölkerungsdynamik und -zusammensetzung haben neben der veränderten Dynamik des Bevölkerungswachstums zwei weitere Hauptkomponenten: „die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung und die wachsende Internationalisierung der Bevölkerung durch Zuwanderung aus dem Ausland“ (BBR 2005: 67). Dabei werden die Veränderungen der altersstrukturellen Zusammensetzung der Bevölkerung zwar kontinuierlich jedoch verhältnismäßig langsam sichtbar. Anders ist dies bei der Dynamik der Bevölkerungsentwicklung, die sich in Wachstum, Stagnation oder Schrumpfung einzelner Städte von Jahr zu Jahr zeigt. Die Internationalisierung der Bevölkerung durch Zuwanderung betrifft vor allem die Städte, da Zuwanderung in erster Linie in den Städten stattfindet (vgl. Siebel 2004).

*Räumliche Ausprägungen – Bundesweit vergleichsweise einfach, regional und lokal schwierig vorher zu sagen.*

Die Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes (11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung) aus dem Jahr 2006 prognostizieren für die Bundesrepublik Deutschland verschiedene Varianten der künftigen Bevölkerungsentwicklung. Differenziert werden dabei:

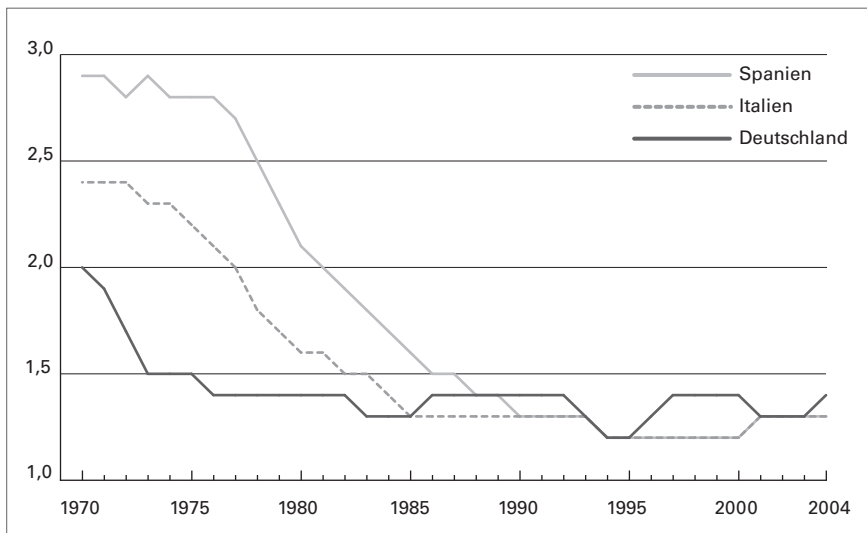


Abb. 1: Zusammengefasste Geburtenziffer in ausgewählten EU-Staaten mit niedrigem Geburtenniveau (für Deutschland bis 1990 nur früheres Bundesgebiet); Eigene Darstellung nach: Statistisches Bundesamt 2006: 6

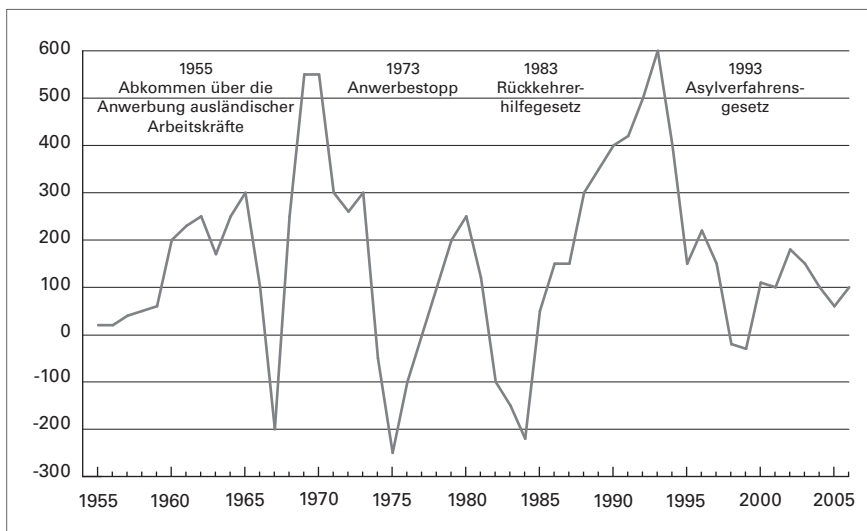


Abb. 2: Wanderungssalden der ausländischen Personen über die Grenzen Deutschlands (in 1.000; Wanderungssalden bis einschließlich 1990 für das frühere Bundesgebiet); Eigene Darstellung nach: Statistisches Bundesamt 2006: 20

- der Bevölkerungszuzug (zwischen 100.000 (W 1) und 200.000 (W 2) Personen jährlich),
- drei verschiedene Annahmen der künftigen Geburtenrate, die zwischen einer konstanten Variante (Geburtenrate 1,4) einer positiven Variante (Anstieg der Geburtenrate auf 1,6) und einer pessimistischen Variante (Rückgang auf 1,2 Kinder je Frau) variieren und
- die künftige Lebenserwartung der Bevölkerung, die in zwei Varianten angegeben wird, einem verhaltenen Anstieg der Lebenserwartung (L 1) und einem hohen Anstieg der Lebenserwartung (L 2) (vgl. Statistisches Bundesamt 2006).

Aus der Kombination dieser verschiedenen Annahmen können pessimistische, mittlere bzw. optimistische Prognosen der künftigen Bevölkerungsentwicklung abgeleitet werden. Bei der Übertragung der Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes auf die Landesämter für Statistik wird i. d. R. die höhere Zuzugsvariante von 200.000 Personen/Jahr, eine gleich bleibenden Geburtenrate von 1,4 und eine mittlere Steigerung der Lebenserwartung angenommen<sup>10</sup>. Diese Prognosen sind für einen Zeitraum der nächsten 20 bis 30 Jahre bezüglich der erwarteten natürlichen Bevölkerungsentwicklung weitgehend unstrittig. Dies beruht einerseits darauf, dass die Frauen, die in Zukunft Kinder bekommen werden, bereits heute zum größten Teil geboren sind und zum anderen darauf, dass es in den letzten 30 Jahren kaum Veränderungen der Geburtenrate gab (s. Abb. 1). Für Deutschland ist die Geburtenrate seit Mitte der 1970er Jahre annähernd konstant und schwankt leicht um den Wert 1,4.

Anders ist dies bezüglich der überregionalen Wanderungen von ausländischen Personen nach Deutschland, die in hohem Maße von politischen Entscheidungen abhängig sind, wie die Entwicklungen der Jahre 1973 (Anwerbestopp) oder 1993 (Änderungen der Asylgesetzgebung) deutlich zeigen (s. Abb. 2). Nach beiden politischen Entscheidungen gingen die Zuwanderungszahlen deutlich zurück. In der Abbildung nicht dargestellt sind die Zuwanderungen von Aussiedlern, die als Deutsche und nicht als ausländische Zuwanderer angesehen werden.

10 Vgl. z. B. [www.statistik-hessen.de](http://www.statistik-hessen.de), Zugriff 20.1.2008). Dort wurden in Anlehnung an die 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Variante 1) folgende Annahmen zugrunde gelegt: Durchschnittlich rund 1,35 Kinder je Frau als zukünftig konstante Größe, eine Zunahme der Lebenserwartung bis 2050 bei männlichen Neugeborenen von aktuell 76,74 Jahre auf 83,5 Jahre und für neugeborenen Mädchen von 81,97 Jahre auf 88 Jahre und eine jährliche Nettozuwanderung bis 2020 in Höhe von 7000 Personen.



Die Zuwanderung von Aussiedlern ist in nennenswertem Umfang seit 1987 mit einem Boom bis Mitte der 1990er Jahre festzustellen (vgl. Statistisches Bundesamt 2006: 21). Die angenommene Zuwanderungsrate in der Bundesrepublik Deutschland ab dem Jahr 2007 in Höhe von ca. 200.000 Personen pro Jahr beruht auf Schätzungen und Annahmen des Wanderungsverhaltens. Gegenüber der Geburtenrate ist diese Zahl eher als politische Setzung zu bezeichnen.

Auch die Erweiterung der EU von 15 auf 25 Mitgliedsstaaten wird unterschiedlich bewertet: Auf der einen Seite werden erhöhte Zuzüge erwartet, wenn die Beschränkungen der Arbeitsplatzwahl ab Ende 2007 schrittweise aufgehoben werden, auf der anderen Seite wird unter Verweis auf eben diese Beschränkungen und ein vergleichsweise hohes Verharrungsvermögen der möglichen Zuwanderer nur von einem sehr geringen zusätzlichen Zuzug ausgegangen (vgl. Ströker 2004). Die Bevölkerungsvorausrechnungen berücksichtigen i. d. R. einen leicht höheren Zuzug (vgl. Statistisches Bundesamt 2006).

Ungleich schwerer und auch unsicherer sind kleinteiligere Prognosen, wie sie beispielsweise vom BBR, der Bertelsmann-Stiftung oder den Ländern vorgenommen werden<sup>11</sup>. Der Anteil der Wanderungen liegt auf kommunaler Ebene häufig bei ca. 10 % d.h. dass rein rechnerisch innerhalb von zehn Jahren die Bevölkerung ausgetauscht wird. Die den Zu- und Fortzug bedingenden Faktoren sind kaum verlässlich anzugeben. Der Zeitraum der Bevölkerungsprognosen auf kommunaler Ebene beträgt deshalb auch höchstens 20 Jahre und die Daten werden i. d. R. im Rahmen eines Korridors angegeben.

Die demographischen Entwicklungen sind innerhalb der Stadtregionen unterschiedlich ausgeprägt. Es gibt einzelne Bereiche, die stagnieren oder schrumpfen, und Bereiche, in denen immer noch ein Bevölkerungswachstum beispielsweise durch Zuzug in Neubaugebiete festgestellt werden kann. Diese Trends werden in Kapitel 3 dargestellt.

Vor dem Hintergrund der Fragestellungen dieser Arbeit geht es weniger darum, die jeweiligen Ursachen und Auswirkungen detailliert aufzuzeigen, sondern der Frage nachzugehen, ob und in welcher Form auf die demographischen Veränderungen reagiert wird. Es geht demnach um die Frage nach Innovationen: Werden neue Themen innerhalb der Untersuchungsbeispiele stadtdes regionaler Kooperationen erkannt, aufgenommen und bearbeitet?

11 Vgl. <http://www.bbr.bund.de> (Bevölkerungsprognose des BBR), <http://www.wegweiser-demographie.de> (Bertelsmann-Stiftung, online), <http://www.hsl.de>, Zugriff jeweils 15.1.2008.

#### Fragestellungen:

- Sind die Untersuchungsräume vom demographischen Wandel betroffen?
- Wie werden neue Themen (demographischer Wandel) innerhalb der stadtrationalen Verbände aufgenommen?
- Welche Lösungen werden zur Gestaltung des demographischen Wandels entwickelt?

## 2.2 Regional Governance

Im Zusammenhang mit den oben kurz benannten Diskussionen um einen Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene und insbesondere dem erkennbaren Wandel bei den Steuerungsformen – weg von hierarchischen Ansätzen und hin zu kooperativen Verfahrensweisen – der auch als Paradigmenwechsel<sup>12</sup> beschrieben wird, haben sich die Aufgabenfelder sowie die eingesetzten Verfahren und Instrumente geändert (vgl. Einig u. a. 2003, Häußermann/Läpple/Siebel 2008). In Deutschland und anderen westeuropäischen Ländern hat sich der Begriff „Regional Governance“ zur Beschreibung neuer Steuerungsformen auf regionaler Ebene durchgesetzt (vgl. Fürst 2004: 46f., Benz 2001: 55ff., Blatter 2005).

Die Definitionen von Governance und Regional Governance gehen dabei je nach Fokus auseinander (vgl. Benz 2004, Fürst 2004). Pütz (2004) hat sich mit den verschiedenen Definitionen von Governance bzw. Regional Governance auseinander gesetzt und kommt – vereinfacht dargestellt – zu dem Schluss, dass es keine einheitliche Definition gibt (vgl. auch Diller 2005). Der Versuch, Regional Governance mit Hilfe einer Expertenbefragung (Delphi-Methode) näher zu bestimmen, führte nicht zum gewünschten Ergebnis, da die Expertenmeinungen zu keiner einheitlichen Definition verdichtet werden konnten (vgl. Pütz 2004). Jedoch wurde deutlich, dass eine eher breite Auffassung im Gegensatz zu einer über bestimmte Mindest- und Ausschlusskriterien definierten Begriffsbestimmung von Regional Governance überwiegt.

In verschiedenen Definitionen wird der Negativabgleich vorgenommen, also benannt, was Governance oder Regional Governance nicht

12 In der planungswissenschaftlichen Diskussion wird dieser Paradigmenwechsel mit Stichpunkten wie „Kooperation oder kooperatives Handeln“, „Intermediäre Organisationen“ oder neuen Steuerungsformen in Zusammenhang gebracht. Die planungstheoretische Diskussionen geht dabei um die Begriffe „perspektivischer Inkrementalismus“, „Planung durch Projekte“ und die erneute Diskussion um eine verstärkte Anwendung bzw. „Renaissance“ strategischer Gesamtplanungen (regionale Entwicklungskonzepte, Stadtentwicklungspläne, etc) (vgl. vor allem Selle 1994 und 2005, Siebel 1999).

ist: „... nicht jede regionale Kooperation ist als „Regional Governance“ zu bezeichnen“ (Benz/Fürst 2003: 46). Regional Governance ist „kein Organisationsmodell [und es] wird auch kein bestimmtes Planungs- und Steuerungskonzept definiert“ (Benz 2001: 57). Weiterhin ist es nicht korrekt, „Governance mit der prozessualen Dimension von Politik oder mit kooperativer Politik gleichzusetzen“ (ebd.).

Gleichwohl gibt es häufiger zitierte Regionen, regionale Verbandsmodelle, regionale Entwicklungs- bzw. regionale Förderprogramme, die als Beispiele von Regional Governance angeführt werden. Die Regionen Stuttgart und Hannover (vgl. Benz 2003, Pütz 2004: 35f.) wurden genauso genannt wie das Förderprogramm „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (vgl. Kilper 2007: 59)<sup>13</sup> oder die sogenannten Regionalkonferenzen (vgl. Fürst, 2004: 52). Auch gibt es einzelne Untersuchungen von Regionen, die der Frage nachgehen, ob der jeweilige Untersuchungsraum als Regional Governance bezeichnet werden kann. Eine Einzelfalluntersuchung haben Danielzyk/ Ritzel bezüglich der Region Oderland-Spree durchgeführt, mit dem Ergebnis, dass die Region noch nicht als Regional Governance bezeichnet werden kann, aber auf dem Weg dahin ist (vgl. Danielzyk/ Ritzel 2003). Eines der wesentlichen Kriterien dafür, dass sie noch nicht als Regional Governance beschrieben werden kann, ist nach Meinung der Autoren die Regionsbildung, da die Region Oderland-Spree „ein „künstliches“ administratives Konstrukt ist und kaum an überkommene landschaftliche, kulturelle oder auch wirtschaftlich-funktionale Regionsbildungen anknüpft“ (Danielzyk/Ritzel 2003: 520). Damit ist als ein Kriterium zur Definition von Regional Governance „die Region“ als gemeinsame Handlungsebene angesprochen worden, worauf im ersten Abschnitt dieses Kapitels bereits eingegangen wurde.

In dieser Arbeit soll keine theoretische Diskussion um den Begriff Regional Governance im Vordergrund stehen, sondern die Diskussion um Regional Governance als Hintergrund, Analyse- und Bewertungsmodell für die zu untersuchenden stadtreionalen Fallstudien (s. Kapitel 3) verwendet werden. Theoretische Diskussionen des Begriffs sind an verschiedener Stelle geführt worden (vgl. Benz 2004, Benz/Fürst 2003, Pütz 2004 und Diller 2005) und sollen hier nicht wiederholt werden, da nach

---

13 Kilper nennt die Region vor allem im Hinblick auf die organisatorischen Förderbedingungen, dass eine regionale Partnerschaft aus mindestens 50% nicht-öffentlichen Akteuren gebildet werden musste, die als zentrales Entscheidungsgremium fungiert. Gleiches ist für die neuen LEADER-Regionen festzustellen.

Ansicht des Verfassers der Versuch einer einheitlichen Begriffsdefinition aufgrund der verschiedenen Blickrichtungen nicht entscheidend zur Bearbeitung der Fragestellung dieser Arbeit beiträgt. Statt dieser einheitlichen Definition werden die wesentlichen Merkmale von Regional Governance aufgezeigt und im Hinblick auf die zu konkretisierenden Fragestellungen nach Entscheidungsstrukturen, Steuerungsinstrumenten und dem Innovationsgehalt untersucht. Im Zusammenhang mit der Untersuchung der Merkmale wird auch eine kurze historische Einordnung des Begriffs Governance aufgezeigt, die für das Kontextverständnis notwendig ist. Aufbauend auf die Typisierung von regionalen Kooperationen und Regional Governance wird vor dem Hintergrund der räumlichen Ebene stadtderegionaler Kooperationen eine eigene Definition von Regional Governance vorgenommen. Diese ist eingeschränkt auf den Untersuchungsgegenstand zur Steuerung stadtderegionaler Siedlungsflächenentwicklungen im interkommunalen Kontext und nicht als allgemeingültig für die unterschiedlichen Governance-Diskussionen zu verstehen.

### 2.2.1 Merkmale von Regional Governance und Begriffsannäherungen

Die Diskussionen um Regional Governance kamen zuerst in Großbritannien auf, wo die Selbststeuerungsfähigkeit von Regionen gestärkt werden sollte. Den Hintergrund dieser Diskussion bildeten Ansätze der Europäischen Union, die erwarteten, dass sich Regionen bilden, in denen die relevanten Akteure zusammenarbeiten und die die regionale Entwicklung gemeinsam planen sollten (vgl. Fürst 2007: 353f.). Darauf reagierte der britische Staat mit der Einführung einer Zwischenebene, die Regionale Governance genannt wurde. Eine den deutschen sog. Mittelinstanzen – also regionalen Planungsverbänden und Bezirksregierungen – entsprechende regionale Organisationseinheit fehlt in Großbritannien.

Grundlegend für den Begriff „Regional Governance“ ist der Begriff „Governance“, der „nicht bloß die Tätigkeit des Regierens, Lenkens bzw. Steuerns und Koordinierens meint, sondern die Art und Weise der Tätigkeit“ (Benz 2004: 15). Daneben sind mit dem Begriff Governance prozessuale, strukturelle, funktionale und instrumentelle Aspekte des Regierens, Steuerns und Koordinierens gemeint (vgl. ebd.). Die wissenschaftliche Herkunft geht auf die Ökonomie zurück, in der 1937 von Roland Coase darauf hingewiesen wurde, dass zur Verwirklichung effektiver Transaktion in der Wirtschaft neben dem Markt auch die Unternehmensorganisation beiträgt (Coase 1937, zit. nach

Benz 2004: S. 15). Im politikwissenschaftlichen Gebiet „Internationale Beziehungen“ wurde der Begriff Governance zuerst im Zusammenhang mit der Beschreibung von Herrschaftsstrukturen verwendet, die ohne eine souveräne Instanz auskommen müssen – also ohne Kompetenzen und Durchsetzungsmöglichkeiten ausgestattet sind, um verbindliche Entscheidungen treffen zu können (vgl. Benz 2004: 16). Dieser später in weitere Politikbereiche übernommene Ansatz wurde mit dem Gegensatzpaar Governance und Government beschrieben (siehe Abb. 3).

<b>Government</b>	<b>Governance</b>
vertikal	horizontal
fest institutionalisiert	flexibel
formal	informell
top down	selbststeuernd
festgelegte Verfahren zur Steuerung	lockere oder niedrige Steuerungsebene

Abb. 3: Gegenüberstellung von Government und Governance; Eigene Darstellung, angelehnt an Savitch/Vogel 2000: 161, zit. nach Pütz 2004: 30

Die Unterscheidungen zwischen Government und Governance in Form von Dichotomien gehen auf verschiedene Themenbereiche ein. Es wird:

- die Art der Machtbeziehungen: vertikale oder hierarchische versus horizontale,
- das Regelsystem: fest institutionalisiert versus flexibel,
- der Grad der Institutionalisierung: formell versus informell,
- die Art der Machtausübung: top down versus selbststeuernd (vgl. Fürst 2001) und
- die Art der Verfahrensabläufe: festgelegte Verfahren versus lockere oder niedrige Steuerungsebene unterschieden.

Diese Gegensatzpaare geben die Diskussionszusammenhänge für die Verwendung des Begriffs Governance jedoch nur unzureichend wieder, da es deutliche Überschneidungsbereiche von Government und Governance gibt. Nach Diller (2005: 9) kann Regional Governance nicht durch die Gegenüberstellung von Government mit Governance erklärt werden, sondern Governance als Überbegriff verstanden werden, der Government-Formen einschließt. Dieses breite Verständnis von Governance stützt sich auch auf die Untersuchung von Pütz (2004) und wird als Grundlage dieser Arbeit verwendet.

Bevor eine Annäherung an Merkmale von Regional Governance vorgenommen und darauf aufbauend ein Untersuchungsraaster erstellt wird, geht es zunächst darum zu klären, warum ein „neuer Begriff“ verwendet wird, ob es sich bei den Hintergründen und Zusammenhängen nur um „neuen Wein in alten Schläuchen“ handelt, oder wirklich neue Entwicklungen damit beschrieben werden. Nach Benz wird der Begriff Governance verwendet, um auf der einen Seite eine neue Sichtweise zu verdeutlichen – also dass andere Aspekte betont werden – und auf der anderen Seite tatsächliche Veränderungen zu benennen (vgl. Benz 2004: 13). Es geht also um eine „Veränderung der Realität und der Wahrnehmungen bzw. Interpretationen dieser Realität“ (ebd.). Mit Governance wird aber kein vollkommen neues Phänomen beschrieben, sondern es werden Veränderungen und Entwicklungen damit begrifflich gefasst. „Die Governance-Diskussion schafft [...] kein neues Paradigma zur Beschreibung oder Analyse gesellschaftlicher Steuerungsvorgänge, sondern stellt lediglich einen Perspektivwechsel dar, ...“ (Fürst 2007: 355). Damit ist deutlich, dass Governance und Regional Governance einen – wenn auch nicht einheitlich definierten – Kontext zur Auseinandersetzung mit einem Konzept darstellen und nicht eine „theoretische Spielerei der Wissenschaft“ (Benz 2004: 13) sind.

Regional Governance „dient zur Bezeichnung einer komplexen Steuerungsstruktur in Regionen“ (Benz/Fürst 2003: 12). Diese Definition beinhaltet die wesentlichen Merkmale von Regional Governance:

- die Region als räumlicher Bezugsrahmen,
- die Steuerung also den Lenkungsanspruch und
- die Komplexität von Strukturen und damit von zu lösenden Aufgaben.

In den Fachdiskussionen wird eine Unterscheidung vorgenommen, ob Regional Governance als Analysemodell, also zur Erfassung der Realität oder als normativer Begriff (Good Governance), im Sinne einer effektiven demokratischen Steuerung, verwendet wird (vgl. Benz/Fürst 2003: 12ff.). Als Analysemodell sind folgende fünf Elemente ausschlaggebend (vgl. Benz/Fürst 2003: 13f.):

- Eine regionale Organisation, die neben einem Kern zur Durchführung wesentlicher Aufgaben auch Entscheidungsorgane und Entscheidungsregeln beinhaltet. Die Aufgaben werden hierbei nicht näher definiert.
- Der Netzwerkcharakter der Organisation zur Steuerung der Aufgaben, also insbesondere die Zusammenarbeit relevanter Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor.

- Die Bedeutung von Akteuren in der Regionalpolitik, also die Berücksichtigung der legitimierten politischen Vertreter.
- Eine Kombination von Steuerungsformen und -instrumenten, also Rechtsnormen, Verhandlungen, Anreiz- und Ausgleichsregeln wie z. B. Wettbewerbe.
- Sowie die Rolle und Funktion einer Koordinierungsstelle (Regionalmanagement), im Sinne von zielgerichteter Lenkung, Moderation und Koordinierung.

Weiterhin sind die Rahmenbedingungen entscheidend, also die rechtlichen Grundlagen (Kommunalverfassung, Raumordnungs- und Fachplanungsrecht), die spezifischen kulturellen oder politischen Konstellationen in einer Region, die Beteiligung relevanter Akteure, die verwendeten Anreizinstrumente oder das Fehlen dieser und die äußeren Bedingungen, wie z. B. politische Mehrheitsverhältnisse oder die wirtschaftliche Situation (vgl. ebd.).

Implizit wird mit der Nennung dieser fünf Elemente von Benz/Fürst (2003: 13f.) unterstellt, dass Regional Governance durch unterschiedliche Kombinationen und Gewichtungen aller fünf Elemente charakterisiert wird. Damit wäre der Rahmen zur Definition von Regional-Governance-Modellen dadurch gekennzeichnet, dass eine regionale Organisation, ein Netzwerkcharakter zur Steuerung, die politische Legitimation durch die Einbeziehung von politisch gewählten Vertretern, eine Kombination unterschiedlicher Steuerungsformen und -instrumente sowie eine Koordinierungsstelle vorhanden sein müssten. Die nachfolgende Typisierung (s. u.) legt jedoch nahe, dass nicht jeweils alle fünf Elemente gleichfalls vorhanden sein müssen. Insofern wird auch hier wieder dem relativ breiten Definitionsansatz gefolgt (s. o.).

Unter dem Blickwinkel von „Good Governance“ als normativer Einordnung geht es darum, besonders Erfolg versprechende Formen von Regional Governance zu beschreiben: (vgl. Benz/Fürst 2003: 14 f.)

- Wie ist der institutionelle Rahmen (Organisationsstrukturen und Verfahren sowie die Kombination von Instrumenten) zur Steuerung der regionalen Aufgaben?
- Wie sind die Erfolgsbedingungen der Kooperationen und wie sind die Aufgaben und Entscheidungen demokratisch legitimiert?

Deutlich wird aus diesen Fragestellungen, dass es kein Idealmodell von Regional Governance geben kann, denn die Regionen, ihre Akteure, die Aufgaben sowie die jeweiligen spezifischen Konstellationen sind zu

unterschiedlich für eine „Beste-Lösung“ (Benz/Fürst 2003: 14). Dieses Ergebnis wird gestützt durch die Erkenntnisse aus dem Forschungsfeld Stadt 2030 im Schwerpunkt Regionalisierung, in dem sehr unterschiedliche Ansätze interkommunaler Kooperationen erprobt und beschrieben wurden/werden (vgl. Göschel 2005: 15ff.).

Der in dieser Arbeit verfolgte Ansatz kann als normativ geleiteter Analyseansatz bezeichnet werden, da neben den fünf Analyseelementen auch immer der Blick auf die Legitimität von Entscheidungen und die Frage nach Innovationen – aktuelle Entwicklungen und Themen aufzugreifen – im Mittelpunkt stehen. Darüber hinaus geht es um die Steuerung von Stadt-Umland-Entwicklungen, also die aktive Rolle der jeweiligen Organisationen, wodurch in dieser Arbeit eine Erweiterung erfolgt (s. Definition von Regional Governance).

Fragestellungen:

- Welche Entscheidungsorgane und -regeln gibt es (Strukturen, Verbindlichkeiten, Konsens- oder Mehrheitsprinzip, Häufigkeit und Dauer der Treffen)?
- Auf welcher Grundlage werden die Entscheidungen getroffen (formell / informell)?
- Welche Akteure sind eingebunden (öffentliche / private)?
- Welche Steuerungsinstrumente werden verwendet (harte oder weiche, Ausgleich, Anreiz)?
- Wie werden die Entscheidungen legitimiert?

### 2.2.2 Typen von Regional Governance

Statt einer umfassenden und allgemeinen Definition von Regional Governance, die es voraussichtlich nicht geben wird, da die Vielfalt der Erscheinungsformen zu groß ist (vgl. Fürst 2007: 358 und s. o.), wird im Folgenden eine nähere Bestimmung durch unterschiedliche Typen von „Regional Governance“ vorgenommen<sup>14</sup>. Die nachfolgende Unterscheidung in sechs Grundtypen stadtreionaler Organisations- und Kooperationsstrukturen ist vor dem Hintergrund der in Deutschland vorhandenen regionalen Organisationstypen vorgenommen worden (vgl. Danielzyk/Priebs 2001: 264f., Fürst 1997: 126f. und Benz/Fürst

<sup>14</sup> Bei anderen Autoren wird die Einteilung der verschiedenen Typen von Regional Governance unter dem Stichwort Organisationsstrukturen von Stadt-Umland-Kooperationen vorgenommen (vgl. Danielzyk/Priebs 2001, Fürst 1997).



	<b>Regions- abgrenzung</b>	<b>Rechtsform</b>	<b>Legitimität</b>	<b>Kompetenzen</b>
<b>Regionale Gebiets- körperschaft</b>	Kommunale Verwaltungs- grenzen	Gebiets- körperschaft	Regional- parlament	Rechtsverbind- liche Planung, Regionale Fachaufgaben
<b>Regionaler</b> • Mehrzweck- verband	Kommunale Verwaltungs- grenzen	Verband (frei- williger oder Zwangsver- band)	Verbands- versammlung	Fachaufgaben (z. B. Land- schaftsrahmen- plan, Nah- verkehrsplan
<b>Regionaler Pla- nungsverband</b> • einfacher Pla- nungsverband • mehrstufiger Planungs- verband	Kommunale Verwaltungs- grenzen	Verband (frei- williger oder Zwangsver- band)	Verbands- versammlung	Regionalplan, regionale Entwicklungs- konzepte, Fach- aufgaben (z. B. gem. FNP)
<b>Ein-Themen- Zweckverband</b>	Kommunale Verwaltungs- grenzen	Verband (frei- williger oder Zwangsver- band)	Verbands- versammlung	Unterschied- liche einzelne Fachaufgaben (z. B. Ver- und Entsorgung)
<b>Regional- konferenz</b>	Funktionale Abgrenzung	Vereinbarung	Regional- konferenz	Entwicklungs- konzept, Leit- projekte
<b>Regionale Netzwerke</b> • mit organisa- torischem Kern  • ohne organisa- torischem Kern	Funktionale Abgrenzung  Flexible Ab- grenzung	Entwicklungs- agentur, öffent- liches/privates Unternehmen/ keine Rechts- form	keine  keine	Entwicklungs- konzept, Leit- projekte, Ad-hoc-Koope- ration

Abb. 4: Typen Regionaler Organisation; Eigene Darstellung nach Danielzyk/Priebs 2001: 264f. und Benz/  
Fürst 2003: 30

2003: 27f)<sup>15</sup>. Die Vielfalt stadtregionaler Kooperationen und damit auch Typen ihrer Organisation ist groß. Schematisch lassen sich sechs Typen (Regionale Gebietskörperschaft, Regionaler Mehrzweckverband, Regionaler Planungsverband, Ein-Themen-Zweckverband, Regionalkonferenz und Regionale Netzwerke) unterscheiden. Als weiche Formen von Kooperationen können Regionalkonferenzen und Netzwerke noch weiter differenziert werden, z. B. Nachbarschaftsverbände, Städtenetze oder Vereine zur regionalen Zusammenarbeit, die jedoch vor dem Hintergrund der Fragen nach der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung und damit nach den Regelungen öffentlicher Aufgabenwahrnehmungen in Kooperationen nicht weiter vertieft werden. Auch großräumige Kooperationen (z. B. Ostseeraum) werden in dieser Arbeit nicht behandelt, da stadtregionale Kooperationen im Fokus der Arbeit stehen. Die Unterscheidungsmerkmale sind dabei:

- Regionsabgrenzung (funktionale Ausrichtung oder an kommunalen Grenzen orientiert),
- Rechtsform (von Gebietskörperschaft bis zur freiwilligen Kooperation),
- Entscheidungsinstanz, bzw. Legitimität der Entscheidungen (Zusammensetzung des Entscheidungsgremiums (Wahl), direkte oder indirekte Legitimierung von Entscheidungen) und
- Kompetenzen bzw. Verbindlichkeiten der Entscheidungen (s. Abb. 4).

#### *Die sechs Typen regionaler Organisationen:*

1. Die *Regionale Gebietskörperschaft* entspricht auch dem Modell Regionalkreis und ist durch kommunale Verwaltungsgrenzen eindeutig abgegrenzt. Die Regionale Gebietskörperschaft kann auch als eine kommunal verfasste Einheit mit selbständigen, regionsangehörigen Städten und Gemeinden bezeichnet werden. Die Rechtsform als Gebietskörperschaft bedeutet, dass in hohem Maße Entscheidungskompetenzen vorhanden sind. Über ein direkt gewähltes Regionalparlament sind die Entscheidungen legitimiert. Neben rechtsverbindlichen Planungen sind weitere regionale Auf-

<sup>15</sup> Die Einteilung der sechs Typen folgt dabei der Einteilung von Danielzyk/Priebs (2001: 264f.), ergänzt durch eine weitere Differenzierung weicher Formen von Kooperation, wie sie Benz/Fürst (2003: 27f.) vornehmen, wobei letztere nur vier Typen unterscheiden. Danielzyk/Priebs unterscheiden Ein-Themen-Zweckverbände und Mehrthemenzweckverbände, die Fürst (1997) zusammenfasst. Dahingegen unterscheidet Fürst die weichen Formen der Kooperation in die Typen Vereine der kommunalen Zusammenarbeit und organisierte Netzwerke. Aufgrund der deutlicheren Differenzierung und dem Fokus auf die Regelung öffentlicher Aufgaben wird Danielzyk/Priebs bei der Typeneinteilung gefolgt.

gaben in der Hand der Gebietskörperschaft. Grundsätzlich können zwei Arten von regionalen Gebietskörperschaften unterschieden werden: der Regionalkreis mit generellen übergemeindlichen Aufgaben (z. B. Region Hannover) oder die regionale Gebietskörperschaft mit sachlich begrenzten regionalpolitischen Aufgaben (Region Stuttgart)<sup>16</sup>.

Dem Typus Regionale Gebietskörperschaft entspricht der Stadtverband Saarbrücken. Er verfügt nicht über die generelle Zuständigkeit für übergemeindliche Aufgaben, sondern nur für einen begrenzten Themenbereich, insofern ist es eine regionale Gebietskörperschaft mit sachlichen begrenzten regionalpolitischen Aufgaben (s. Kap. 3).

2. Der Typ *Regionaler Mehrzweckverband* ist ebenfalls eindeutig durch kommunale Verwaltungsgrenzen räumlich festgelegt. Die Rechtsform entspricht einem vereinbarten Zusammenschluss (freiwillig) oder einem Zwangsverband auf gesetzlicher Grundlage. Die Entscheidungen werden über die Verbandsversammlung legitimiert. Im Gegensatz zum Regionalen Planungsverband (s. u.) werden im Regionalen Mehrzweckverband weitere Aufgaben, wie z. B. Landschaftsrahmenplanungen, Nahverkehrsplanungen, Wirtschaftsförderung, Regionalmarketing oder Trägerschaft für den ÖPNV integriert. Damit geht er deutlich über den die integrative räumliche Gesamtplanung erfüllenden Regionalen Planungsverband hinaus. Ein weiteres Merkmal ist, dass der Regionale Mehrzweckverband demokratisch legitimiert ist und planungsrechtlich verbindliche Festlegungen treffen kann.
3. Der *Regionale Planungsverband* entspricht formal dem Regionalen Mehrzweckverband mit dem Unterschied, dass die Aufgaben auf die Erfüllung der integrativen räumlichen Gesamtplanung begrenzt sind. Benz/Fürst (vgl. 2003: 28) unterscheiden zusätzlich zwischen einfachen Planungsverbänden (die nur die Zuständigkeit für die interkommunalen Planungen haben), und mehrstufigen Planungsver-

---

16 Anmerkung des Verfassers: Auch die Regionalstadt ist eine regionale Gebietskörperschaft, spielt in der aktuellen Diskussion jedoch keine Rolle mehr, da die Bildung einer Regionalstadt einer großflächigen Eingemeindung gleich kommt. Es gibt zwar in den letzten Jahren zahlreiche Eingemeindungen in Ostdeutschland, diese Entwicklung wird sich jedoch nicht fortsetzen. Gegen eine Ausweitung dieses Ansatzes sprechen die hohen politischen Kosten (Überwindung etablierter Demokratieformen) und dass es sich entweder um temporäre Verschiebungen handelt, da kleinere Eingemeindungen schnell wieder ähnliche regionale Abstimmungen zur Folge haben (wie z. B. die zweite Wellen der Eingemeindung in Leipzig zeigt) oder es wird eine so große Regionalstadt gebildet, dass eine interne Untergliederung erforderlich wird.

bänden (die als Dachverband mehrere Verbände von Kommunen zusammenschließen, z. B. Raumordnungsverband Rhein-Neckar). Zu diesem Typ gehören Verbände, die einen gemeinsamen Flächennutzungsplan (BauGB §§ 204 und 205) aufstellen, für die Regionalplanung zuständig sind und Kooperationen, die einen regionalen Flächennutzungsplan aufstellen.

Der Zweckverband Raum Kassel ist ein sog. einfacher Planungs-Zweckverband. Eine weitere Aufgabe wird vom Zweckverband durchgeführt: Planung, Umsetzung und Betrieb des Güter-Verkehrs-Zentrums. Hierzu wurde jedoch eine eigene Organisation gegründet (s. Kap. 3).

4. Die *Ein-Themen-Zweckverbände* sind eindeutig durch die Kooperation verschiedener Kommunen abgegrenzt. Rechtsform und Legitimität von Entscheidungen entsprechen regionalen Planungsverbänden oder regionalen Mehrzweckverbänden. Die Kooperationsform des Ein-Themen-Zweckverbands ist sehr verbreitet und in verschiedenen Handlungsbereichen zu finden (z. B. Ver- und Entsorgung, Öffentlicher Personennahverkehr oder Trägerschaft von Bildungseinrichtungen).
5. Die *Regionalkonferenz* ist meist funktional abgegrenzt. Sie wird i. d. R. durch Vereinbarungen eingerichtet und ist nur schwach institutionalisiert. Entscheidungen und Vereinbarungen werden durch die Regionalkonferenz legitimiert. Die Verbindlichkeit von Entscheidungen wird jedoch meist erst durch die Umsetzung bzw. Übernahme der Entscheidungen der Regionalkonferenz in die kommunalen Ratsversammlungen oder Kreisparlamente herbeigeführt. Die Aufstellung von Entwicklungskonzepten oder Leitprojekten entspricht der geringen Verbindlichkeit von Entscheidungen.
6. Der *Typ Regionales Netzwerk* ist die Organisationsform mit der geringsten Kompetenz. Die Region wird dabei nach funktionalen Grenzen definiert oder bleibt sogar offen. Es gibt keine Rechtsform und dementsprechend auch keine Entscheidungsinstanz oder Legitimität von Entscheidungen. Unterschieden werden regionale Netzwerke außerdem danach, ob sie über einen organisatorischen Kern verfügen (z. B. Lenkungsgruppe, Moderation) oder ohne diesen Organisationskern auskommen. Regionalkonferenzen zusammen mit regionalen Netzwerken können auch als weiche Formen von Kooperationen bezeichnet werden, da sie jeweils ohne verbindliche Strukturen und demokratische Legitimität von Entscheidungen auskommen. Beide Formen haben in den letzten Jahren

	<b>Kreis der beteiligten Akteure</b>	<b>Regelsystem</b>	<b>Stabilität der Beziehungen</b>
<b>Regionale Gebietskörperschaft</b>	Weit, öffentliche Akteure (Land, Region, Kommunen), festliegend	Regulierung, finanzielle Anreize, Finanzausgleich	Institutionalisiert
<b>Regionaler Mehrzweckverband</b>	Weit, öffentliche (Land, Region, Kommunen) und private Akteure, relativ offen	Verhandlungen / Abstimmungen	Institutioneller Rahmen, Vertragsbeziehungen und Netzwerke
<b>Ein-Themen-Zweckverband</b>	Eng, öffentliche und private Akteure, festliegend	Verhandlungen / Abstimmungen	Institutionalisiert, Vertragsbeziehungen
<b>Regionaler Planungsverband</b>	Eng, öffentliche Akteure (Planungsabteilungen des Landes und der Kommunen), festliegend	Regulierung durch verbindlichen Pläne, faktische Verhandlungen	Institutionalisiert, Netzwerke
<b>Regional-konferenz</b>	Weit, öffentliche und private Akteure	Verhandlungen, z. T. mit Anreizen	Schwach institutionalisiert
<b>Regionale Netzwerke</b>	Weit, öffentliche und private Akteure, offen	Verhandlungen	Netzwerke

Abb. 5: Typen von Regional Governance; Eigene Darstellung und Ergänzung nach Benz/Fürst, 2003: 32

erheblich an Bedeutung gewonnen und sind weit verbreitet<sup>17</sup>. Diese beiden letzten Typen sind auch Ausdruck eines sich wandelnden Staatsverständnisses, da neue Akteure für die räumliche Steuerung von Entwicklungen einbezogen werden oder andere räumliche Zugschnitte gewählt werden (vgl. Fürst 1999).

Fragestellungen:

- Wie ist die stadtregionale Kooperation räumlich abgegrenzt?
- Welche Rechtsform hat die stadtregionale Kooperation?
- Wie werden Entscheidungen legitimiert (s. auch 2.2.1)?
- Welche Kompetenzen (Aufgaben) hat die Kooperation (s. auch 2.1.2)?

<sup>17</sup> Nach Danielzyk 1999 können die weichen Kooperationsformen weiter differenziert werden nach thematisch orientierten/nicht rechtlich gestalteten Kooperationen (z. B. Arbeitskreis kommunaler Fachleute), thematisch orientierte/(privat)rechtliche gestaltete Kooperationen (z. B. regionale Kulturbüros oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften, um vor allem einzelne Personen themenspezifisch einzubeziehen), integrativ orientierte/nicht rechtlich gestaltete

Die zu untersuchenden Fallbeispiele Stadtverband Saarbrücken und Zweckverband Raum Kassel sind bezüglich der räumlichen Abgrenzung klar definiert. Auch die Bereiche Rechtsform und Legitimität von Entscheidungen sind eindeutig geregelt. Es gibt im Rahmen der jeweils festgelegten Organisationsstrukturen klare Regeln und Zuständigkeiten (s. Kap. 3).

Die Organisationsformen bilden den Rahmen zur Steuerung von regionalen Aufgaben. Deshalb ist in Bezug auf die oben genannte Diskussion von Regional Governance eine Unterscheidung nach Regelsystemen und Beziehungen der Akteure zu treffen. Hierbei werden folgende drei Merkmale betrachtet (vgl. Benz/Fürst 2003: 31 ff.):

- Kreis der beteiligten Akteure: Die Frage ist, wie begrenzt oder offen dieser Kreis ist, ob nur öffentliche oder auch private Akteure Zugang haben und inwieweit die Anzahl der Beteiligten festgelegt oder offen ist.
- Regelsystem: Also die Fragen nach Kombinationen aus Steuerungsformen, Hierarchie, Anreiz und Wettbewerb, Finanz- und Ausgleichssystem sowie Verhandlung und
- Stabilität der Beziehungen: Fragen nach dem Grad der Institutionalisierung oder vertragliche Regelungen bis hin zu vergleichsweise losen Beziehungen wie Netzwerken und Ad-hoc-Arbeitsgruppen.

Bezogen auf das Merkmal „Kreis der beteiligten Akteure“ fällt auf, dass nur der regionale Planungsverband und der Ein-Themen-Zweckverband durch eine verhältnismäßig kleine Anzahl an Akteuren aufgrund der beschränkten Aufgabenerfüllung – also der Zuständigkeit für übergemeindliche Planungen – bestimmt ist. Alle anderen regionalen Organisationstypen sind durch einen weiten oder großen Kreis an Beteiligten bestimmt. Eine Beteiligung ausschließlich von öffentlichen Akteuren kommt bei den Organisationsformen Gebietskörperschaft und Planungsverband vor. Diese Konzentration bzw. Beschränkung ist den hoheitlichen Aufgabenwahrnehmungen geschuldet, gleiches gilt für die Unterscheidung zwischen einem festgelegten und offenen Kreis an Akteuren.

Die aufgeführten sechs Typen regionaler Organisationen sind bezüglich des Merkmals „Regelsysteme“ von oben nach unten durch immer geringer werdende verbindliche Instrumente und Strukturen gekennzeichnet und zwar von dem am weitesten gehenden Regelsystem der regionalen Gebietskörperschaft, das auch finanzielle Vorteils- und Lastenausgleichs-

---

Ansätze (z. B. Regionalkonferenzen, in denen die Zusammenarbeit Handlungsfeld übergreifend und fachlich strategisch ausgerichtet ist) und integrativ orientierte/(privat)rechtliche Organisationsformen (z. B. regionale Entwicklungsagenturen oder freiwillige Kommunalverbände), in denen meist ein gestarteter Prozess verstetigt werden soll und zur formalen Absicherung i. d. R. die Form einer GmbH oder eines Vereins gewählt wird.

zahlungen beinhaltet, bis hin zu reinen Verhandlungssystemen, in denen allein auf überzeugende Argumente und Einsichten der Akteure gesetzt wird und die Entscheidungen im Konsensprinzip entschieden werden. Als Anreizsystem beim Organisationstyp Regionalkonferenz können z. B. Wettbewerbe bezeichnet werden, die in den anderen Organisationsformen nicht enthalten sind.

Das Merkmal „Stabilität der Beziehungen“ ist ähnlich wie das Merkmal Regelsystem bei institutionalisierten Organisationstypen durch hohe Verbindlichkeit und Dauerhaftigkeit gegeben. Schwächer ausgeprägt aber gleichfalls dauerhaft angelegt sind die Beziehungen bei Ein-Themen- oder Mehrzweckverbänden, die über vertragliche Vereinbarungen der Kooperationspartner bestimmt sind und, soweit sie Planungsaufgaben wahrnehmen, den regionalen Planungsverbänden gleichgestellt sind. Netzwerkartige Beziehungen und zu einem geringeren Grad verbindliche Vereinbarung sind bei regionalen Mehrzweckverbänden bei der Erfüllung weiterer Aufgaben vorhanden. Regionalkonferenzen und regionale Netzwerke verfügen meist über eine geringe Stabilität der Beziehungen, da einzelne Akteure im Prozess aussteigen können. Die Dauerhaftigkeit dieser Organisationstypen ist dabei sehr unterschiedlich und reicht von Kooperationen zur Erfüllung bestimmter Aufgaben, wie beispielsweise bei der Erstellung eines regionalen Entwicklungskonzeptes, bis hin zu auf Dauer oder zumindest für eine längere Zeit angelegten Kooperationen (Städtenetze).

Die Unterscheidung dieser sechs Typen gibt noch keinen Hinweis auf die Erfolge regionaler Kooperationen. Bisherige Praxisuntersuchungen geben auch noch keinen eindeutigen Hinweis darauf, unter welchen Rahmenbedingungen und für welche inhaltlichen Aufgaben oder Problemstellungen in den jeweiligen Regionen welche Form oder Kombination von Organisationsform und institutioneller Steuerung am besten geeignet ist. Wichtige weitere Merkmale sind die Beteiligung bzw. Mobilisierung von Akteuren und nicht nur die Unterscheidung, ob der Kreis der Akteure offen oder geschlossen ist, die Konstellationen der Akteure – womit politische und persönliche Merkmale gemeint sind – sowie unterstützende Elemente der Prozesssteuerung, also das Prozessmanagement (vgl. Benz/Fürst 2003: 33f.).

**Fragestellungen:**

- Wie offen oder geschlossen ist der Kreis der beteiligten Akteure?
- Welche Regelsysteme – also Kombinationen von Steuerungsformen werden verwendet?
- Wie stabil sind die Beziehungen / Kooperationen?

Eine Differenzierung von Untersuchungsfragen und Untersuchungsansätzen wird in Kapitel 3 vorgenommen, zuvor wird jedoch vor dem Hintergrund der Zielsetzung dieser Arbeit der inhaltliche Fokus der Untersuchungen eingeschränkt. Es wird im Folgenden nicht allgemein regionalen Organisationsstrukturen nachgegangen, sondern schwerpunktmäßig werden Steuerungsinstrumenten und -verfahren zum Thema Flächenentwicklungen (unter dem Stichpunkt Suburbanisierung) und zur Aufnahme neuer Themen für die jeweiligen Organisationsformen (demographischer Wandel) untersucht.

#### *Definition von Regional Governance in stadtreionalen Kooperationen*

Regional Governance in stadtreionalen Kooperationen wird in dieser Arbeit definiert als komplexes System zur Steuerung regionaler Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung der Siedlungsflächensteuerung. Die Merkmale von Regional Governance sind dabei:

- Stadtregion als Handlungsebene,
- Organisationsstrukturen,
- Verfahrensnormen und
- Entscheidungsregeln zur Koordination von handelnden Akteuren in stadtreionalen Verbänden.

Die Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure im Rahmen von Regional Governance, die häufig als weiteres Kriterium zu Definition von Regional Governance verwendet wird – im Sinne von netzwerkartigen Strukturen – steht bei der hier vorliegenden Definition nicht im Vordergrund. Bei der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung in stadtreionalen Verbänden sind es vornehmlich die öffentlichen Akteure (Kommunen), die zusammen arbeiten, da den Kommunen die Kompetenz für die Siedlungsflächenentwicklung obliegt. Private Akteure werden i. d. R. formell über Anhörungsverfahren berücksichtigt, dürfen jedoch kein Stimmrecht ausüben. Dies ist jedoch keine wirkliche Zusammenarbeit sondern eher eine Berücksichtigung von anderen Interessen im Rahmen von „Abwägungsverfahren“.





### 3 Fallstudien der Stadtregionen Kassel und Saarbrücken

Wie im einleitenden Kapitel aufgeführt, werden die Fragen nach erfolgreicher und effektiver Steuerung innerhalb von stadtreionalen Verbänden anhand eines Vergleichs der Stadtregionen Kassel und Saarbrücken mit ihren jeweiligen für die räumliche Planung zuständigen Organisationen – dem Stadtverband Saarbrücken und dem Zweckverband Raum Kassel – untersucht. In beiden Regionen gibt es seit Mitte der 1970er Jahre eine für die räumliche Planung zuständige Organisationsstruktur, insofern können die Fragen nach Inhalten, Zielen, Weiterentwicklung genauso wie Fragen nach dem Innovationsgehalt der jeweiligen Organisationsstruktur über einen längeren Zeitraum betrachtet werden. Die Bildung des jeweiligen stadtreionalen Verbandsmodells geht auf die Zeit der Gebietsreformen in der Bundesrepublik Deutschland Anfang der 1970er Jahre zurück und wurde vor dem Hintergrund einer stärkeren Dynamik von Stadt-Umland-Entwicklungen sowie der Einsicht, stärker steuernd tätig zu werden, begründet.

Vorangestellt wird den Fallstudien jeweils ein Steckbrief der beiden Stadtreionalen Kooperationen, der einen ersten Überblick über die Organisationsform, Größe, Aufgaben sowie Entscheidungsmodi und Legitimität der Entscheidungen gibt sowie auf Besonderheiten innerhalb der Verbände eingeht (s. Abb. 6 und 7).

Einleitend werden die in Kapitel 2 theoretisch hergeleiteten zentralen Untersuchungsmerkmale und -fragen für die Fallstudien zusammengefasst (Kap. 3.1). Anschließend werden die Untersuchungsräume anhand ausgewählter statistischer Daten verglichen (Kap. 3.2). Schwerpunkt des statistischen Vergleichs ist die Untersuchung der jeweiligen stadtreionalen Dynamik anhand der Merkmale Bevölkerungs- und Wohnbauflächenentwicklungen. In den Fallstudien werden im anschließenden Teil raum- und siedlungsstrukturelle Merkmale der Untersuchungsregionen dargestellt (Kap. 3.3). Den Schwerpunkt der Fallstudien bilden der Abschnitt Organisations- und Entscheidungsstrukturen sowie Aufgaben (Kap. 3.4) der beiden stadtreionalen Kooperationen. In diesem Zusammenhang wird auch den Fragen nach Innovationen nachgegangen, womit auf der einen Seite die Anpassung von Kompetenzen und Zuständigkeiten aufgrund geänderter Rahmenbedingungen – also im Sinne von anpassungsfähig – und auf der anderen Seite die Aufnahme und Berücksichtigung neuer Themenbereiche (demographischer Wandel) gemeint ist. In beiden Stadtregionen gibt es Änderungen bzw.

<b>Steckbrief: Stadtverband Saarbrücken</b>	
Bundesland	Saarland
Organisationsform	<p>Der Stadtverband Saarbrücken ist ein Gemeindeverband und eine regionale Gebietskörperschaft sowie rechtlich gesehen ein Landkreis.</p> <p>Stadtverband mit direkt gewähltem Stadtverbandstag (45 Mitglieder), Stadtverbandsausschuss und Verbandspräsident (bis 09/2007), Stadtverbandsbeigeordnete. Darüber hinaus gibt es einen Planungsrat, der aus den Bürgermeistern der 10 Mitgliedsgemeinden besteht.</p> <p>Insgesamt gibt es ca. 950 Beschäftigte beim Stadtverband.</p>
Kommunen	Die Städte und Gemeinden: Friedrichsthal, Großrosseln, Heusweiler, Kleinblittersdorf, Püttlingen, Quierschied, Riegelsberg, Saarbrücken, Sulzbach/Saar, Völklingen.
Stimmberechtigt	Direkt gewählter Verbandstag (Mehrheitsentscheidungen), Planungsausschuss mit formaler Mehrheitsentscheidung.
Einwohner/ Fläche/ Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	ca. 339.550 Einwohner (31.12.2006), 411 qkm (31.12.2004), 137.100 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (30.09.2006)
Aufgaben	Der Stadtverband Saarbrücken übernimmt die Aufgaben eines Kreises für seine Mitgliedsgemeinden. Schwerpunkte bilden die Bereiche Jugend (Fachbereich 3) und Soziales (Teil des Fachbereichs 2). Sie binden ca. 80% der Haushaltsmittel. Weitere Bereiche sind: Fachbereich 1: Service; Fachbereich 2: Arbeit (ARGE Saarbrücken), Fachbereich 3: Gesundheit und Verbraucherschutz, Fachbereich 4: Schulen und Bildung (u. a. VHS), Fachbereich 5: kommunale Planung und untere staatliche Aufgaben (Amt für Bauen, Umwelt und Planung) sowie diverse Stabsstellen (u. a. Regionalentwicklung).
Kurzbeschreibung	Mit der Gebiets- und Verwaltungsreform im Jahr 1974 entstand der Stadtverband Saarbrücken aus dem ehem. Landkreis Saarbrücken und der Landeshauptstadt Saarbrücken. Es ist ein direkt gewähltes Regionalparlament mit Zuständigkeiten für die Bereiche Soziales, Jugend, Bildung, Arbeit, Gesundheit sowie Regionalentwicklung. Die Zuständigkeiten für die Flächennutzungs- und Landschaftsplanung liegen beim Planungsrat. Die Eigenständigkeit der Stadt Saarbrücken ist in anderen Aufgaben erhalten geblieben.
Aktuelle Aufgaben	Es gibt derzeit keine aktuellen Entwicklungsplanungen des Stadtverbandes, jedoch eine Beteiligung an der aktuellen Landesplanung, die durch eine Doppelrolle des Stadtverbandes bedeutend ist: 1. die Stadt Saarbrücken vereint den Sitz der Landeshauptstadt mit dem Sitz des Stadtverbandes, 2. der Bevölkerungsanteil im Verbandsgebiet liegt bei ca. 1/3 der Bevölkerung des Saarlandes.

Instrumente und Besonderheiten	Landesentwicklungsplan (Teilabschnitt Siedlung, 2006) Es gibt eine intensiv geführte Diskussion um Auflösung, Fortbestand oder Umstrukturierung des Stadtverbandes, die vor allem von landespolitischer Seite durch ein sog. Hesse-Gutachten angestoßen wurde. Der Rücktritt des Verbandspräsidenten (Sept. 2007) ist ein Teilergebnis dieser Diskussionen. Seit 1.1.2008 heißt der Stadtverband „Regionalverband Saarbrücken“, der Planungsrat wurde erweitert, inhaltliche Zuständigkeiten nur in geringem Maße verändert.
Finanzierung	Der Verband finanziert sich durch Umlagen der Mitgliedskommunen und Landeszuschüsse. Der Haushalt beträgt für das Jahr 2008 rd. 289 Mio. €. Durch Umlagen werden 167,6 Mio. € finanziert.
Internet	<a href="http://www.stadtverband-saarbruecken.de">http://www.stadtverband-saarbruecken.de</a> (künftig auch unter: <a href="http://www.rvsbr.de">http://www.rvsbr.de</a> )
Stand	12/2007

Abb. 6: Steckbrief: Stadtverband Saarbrücken<sup>18</sup>

Weiterentwicklungen der Verbandsmodelle. Diese bezieht sich auf verschiedene Aspekte wie z. B. eine neue Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten oder die Zusammensetzung von Entscheidungsgremien. Diese aktuellen Diskussionen bzw. beschlossenen Änderungen werden im Abschnitt 3.5 untersucht, vor allem bezüglich der Frage, ob damit Entscheidungsstrukturen, Aufgaben und strategische Elemente weiterentwickelt wurden. Im vorletzten Abschnitt wird auf weitere Kooperationen und Verflechtungen des jeweiligen stadtreionalen Verbands eingegangen (3.6). Dies wird hinten angestellt, da der Fokus dieser Arbeit auf der Steuerung und Organisation der Siedlungsflächenentwicklung innerhalb des Verbandsgebiets liegt. Auf übergeordnete Landes- und Regionalplanungen, weitere eher weiche Formen der Kooperation, wie z. B. Städteverbünde wird in diesem Abschnitt unter der Frage, welche Auswirkungen diese auf die Organisationsstruktur und die internen Kooperationsmodi innerhalb der Verbände haben, eingegangen. Im abschließenden letzten Abschnitt (3.7) wird eine kurze zusammenfassende Bewertung der Fallstudien vorgenommen, die eine Überleitung zum abschließenden Kapitel 4 bildet. Ausführlichere Bewertungen der untersuchten Merkmale der Fallstudien werden in jedem Abschnitt einzeln vorgenommen.

<sup>18</sup> Der Stadtverband Saarbrücken bezeichnet sich auf der Homepage aktuell auch als Regionalverband Saarbrücken mit der Internetadresse [www.rvsbr.de](http://www.rvsbr.de). Zu Beginn des Jahres 2008 wurde der Stadtverband in Regionalverband Saarbrücken umbenannt, da die bisherige Organisationsstruktur jedoch zunächst beibehalten wird (Stadtverbandsversammlung, etc.) und erst Ende 2008 bzw. im Frühjahr 2009 schrittweise geändert wird, wird die Bezeichnung Stadtverband Saarbrücken weiter verwendet (s. Kap. 3.5).

<b>Zweckverband Raum Kassel</b>	
Bundesland	Hessen
Organisationsform	Zweckverband Organe: Verbandsversammlung, Verbandsvorstand, Geschäftsführer insgesamt 17 Beschäftigte (inkl. Geschäftsführung, Stand 12/2007)
Kommunen	Die Städte und Gemeinden: Ahnatal, Baunatal, Fuldaabrück, Fuldataal, Kassel, Kaufungen, Lohfelden, Niestetal, Schauenburg, Vellmar
Stimmberechtigt	Zusätzlich zu den Städten und Gemeinden der LK Kassel. Verbandsversammlung: 51 Mitglieder, verteilt nach den jeweiligen politischen Zusammensetzungen: Insgesamt je 17 Stimmen für Stadt Kassel, Landkreis Kassel und die 9 Nachbarkommunen.
Einwohner/ Fläche/ Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	ca. 317.700 Einwohner (31.12.2005), 324 qkm (31.12.2004), 132.800 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (30.06.2005)
Aufgaben	Aufstellung und Fortschreibung der gemeinsamen kommunalen Entwicklungsplanung, Flächennutzungsplan und Landschaftsplan, Verkehrsentwicklungsplan. Alle Planungen sind nach Beschluss bindend für die Mitgliedskommunen, die jeweils in kommunaler Hoheit betriebene Bebauungsplanung muss sich daraus ableiten.
Kurzbeschreibung	1974 wurde der ZRK als Alternative zu Eingemeindungen gegründet. Seit 1992 wird der Verband hauptamtlich betrieben. Die Aufgaben umfassen: Kommunale Entwicklungsplanung, Flächennutzungsplanung und Landschaftsplanung. Es gibt immer wieder Diskussionen um die Auflösung des Zweckverbandes, mit der Begründung der Überflüssigkeit einer überörtlichen Planung, aber auch Diskussionen um die Weiterentwicklung und Ausweitung von Kompetenzen (Regionalkreis o. ä.). Der ZRK kombiniert die längerfristigen Planungen (FNP) mit dauerhaften Diskussionen um Ziele der künftigen Siedlungsentwicklungen (Siedlungsrahmenkonzept, etc.), damit wird neben dem Planwerk ein dauerhafter (meist informeller) Austauschprozess betrieben.
Aktuelle Aufgaben	Die Aufgaben werden über Aufstellungen und Fortschreibungen vor allem der Planwerke wie Kommunale Entwicklungsplanung Zentren (Beschluss der 5. Fortschreibung 02/2007), Siedlungsrahmenkonzept (03/2006) sowie der Statusbericht zum Siedlungsrahmenkonzept (09/2007) und Kommunale Entwicklungsplanung Verkehr (12/2003) erfüllt. Der FNP wird derzeit neu aufgestellt (Verfahrensstand: abschließende Beratung in 09/2008), parallel wurde der Landschaftsplan (03/2007) erarbeitet.
Instrumente und Besonderheiten	Der ZRK baut derzeit ein Baulandinformationssystem auf. Er betreibt und vermarktet das interkommunale Güterverkehrszentrum Kassel (GVZ) seit 1992, das von allen Mitgliedskommunen getragen wird.

Finanzierung	Der Verband finanziert sich durch Umlagen der Stadt Kassel sowie der Mitgliedskommunen. Der LK Kassel übernimmt 50% der Kosten der Umlandkommunen.
Internet	<a href="http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm">http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm</a>
Stand	12/2007

Abb. 7: Steckbrief: Zweckverband Raum Kassel

### 3.1 Untersuchungsdesign

Im Kern der Untersuchung stehen Steuerungsfragen von stadtregio-nalen Verbandsmodellen am Beispiel des Vergleichs des Stadtverbands Saarbrücken und des Zweckverbands Raum Kassel. Die Hauptfrage-stellung lautet: *Überwiegen innerhalb der untersuchten stadtregio-nalen Verbände konkurrierende oder kooperierende Formen der Zusammen-arbeit?* Damit ist die zentrale Frage des Steuerungsdilemmas der Siedlungsflächenentwicklung bei interkommunalen Kooperationen gestellt: Es geht auf der einen Seite darum, die Einzelinteressen von Kommunen, auch in Konkurrenz zueinander im Sinne eines Wettbe-werbs, zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite geht es darum, den ruinösen Wettbewerb zwischen benachbarten Kommunen abzumil-dern im Sinne einer gemeinsamen räumlichen Entwicklungsstrategie, die auch unterschiedliche Stärken und Schwächen und Ausgleichs-formen umfassen kann. Das Steuerungsdilemma stadtregio-naler Ko-operationen wird auf verschiedenen Ebenen untersucht, da es sich aus einem Mix aus inhaltlicher, formeller und informeller Ebene, Ent-scheidungsregeln und -kompetenzen, Akteuren, Machtmechanismen etc. zusammensetzt.

Im ersten Teil der Fallstudien wird eine Struktur- und Datenauswertung durchgeführt (Kap. 3.2). Fragen sind dabei vor allem:

- die Größe der Stadtregion,
- das Verhältnis von Kernstadt zu Umlandgemeinden,
- die Bevölkerungs- und Siedlungsflächenentwicklungen (Wachstum, Stagnation oder Schrumpfung und Siedlungsdruck) und damit
- die Steuerungsnotwendigkeit bzw. Steuerungsrichtung.

Im darauf folgenden Abschnitt werden Fragen nach Raumzuschnitt, Dauerhaftigkeit der Beziehungen sowie formellen Regelungen der Zu-sammenarbeit (Verbandsmerkmale) dargestellt (Kap. 3.3). Hierbei geht es im Einzelnen um:

- Wie ist die Stadtregionale Kooperation räumlich abgegrenzt?
- Ist die Kooperation auf Zeit oder auf Dauer angelegt?
- Welche Verbandsmerkmale kennzeichnen die stadtregionale Kooperation?

In diesem Zusammenhang wird auch eine erste siedlungsstrukturelle Einordnung vorgenommen, um die Vergleichbarkeit beider Stadtregionen näher zu erläutern. Es geht insbesondere um die Einordnung nach siedlungsstrukturellen Merkmalen und Raumstrukturtypen des BBR.

Den Kern der Untersuchung bilden die Fragen nach der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung innerhalb der beiden stadtregionalen Verbandsmodelle (Kap. 3.4). Hierbei wird nach der inhaltlichen Ebene (Aufgaben), der Steuerungsebene (Entscheidungsorgane, -regeln, -modi), der Akteursebene sowie Fragen nach politischer Kontrolle und Legitimität von Entscheidungen unterschieden.

#### Aufgaben

- Welche Aufgaben werden von den regionalen Verbänden wahrgenommen (Inhalte)?
- Welches sind die Kernaufgaben, welches erweiterte (zusätzliche oder freiwillige) Aufgaben (Flächennutzungsplanung oder strategische Konzepte bzw. Entwicklungsplanungen)?
- Werden neue planungsrelevante Themen aufgenommen und diskutiert (z. B. demographischer Wandel) bzw. wie wird mit Innovationen umgegangen?

#### Steuerungsebene

- Welche Entscheidungsorgane gibt es in der jeweiligen Organisationsstruktur (Organe und Kompetenzen)?
- Ist die Steuerungsebene dauerhaft oder temporär eingerichtet (Stabilität der Organisationsstruktur)?
- Welche Entscheidungsregeln bzw. -prinzipien werden verwendet (Häufigkeit und Dauer der Treffen, Verbindlichkeit von Entscheidungen, Konsens- oder Mehrheitsentscheidungsprinzipien)?
- Welche Steuerungsinstrumente werden verwendet (Vorteils- und Lastenausgleich oder Anreizinstrumente wie z. B. Wettbewerbe)?

#### Akteursebene

- Auf welcher Grundlage arbeiten die Akteure zusammen (formell oder informell)?
- Wie offen oder geschlossen ist der Kreis der Akteure (festliegend oder offen für weitere Akteure)?

- Welche Akteure (öffentliche oder private) arbeiten zur Erfüllung der Aufgaben innerhalb der jeweiligen Organisationsstruktur zusammen?
- Wie stabil ist die Zusammenarbeit der Akteure (Beständigkeit oder häufiger Wechsel)?
- Legitimation und Machtausübung
- Wie werden die Entscheidungen legitimiert (beteiligte politische Vertreter) – good governance?
- Werden die Entscheidungen von anderen politischen Gremien kontrolliert?
- Wie wird die Entscheidungsmacht ausgeübt (top down oder selbststeuernd über Verhandlungen)?

#### Weitere Fragen

- Gibt es eine Koordinierungsstelle oder eine unterstützende Organisationseinheit (z. B. Management)?
- Wie werden die Entscheidungen akzeptiert?
- Setzen sich innerhalb der stadtregionalen Organisationsform in der aktuellen Phase eines geringeren Flächendrucks die Elemente Konkurrenz oder Kooperation eher durch?

Der Erfolg der Steuerung ist nur indirekt messbar, da Informationen über beispielsweise einzelne Vorhaben für Siedlungsflächenenerweiterungen, die im Rahmen von Abstimmungsprozessen zurückgezogen oder verändert wurden, nicht nachgezeichnet werden können. Der Schwerpunkt der Fragen nach Steuerungsnotwendigkeit und Steuerungserfolgen wird vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen um den demographischen Wandel bezüglich der Festlegung von Anpassungsstrategien an künftig zu erwartende Bevölkerungsrückgänge bearbeitet.

Einige der aufgeführten Untersuchungsfragen können aufgrund vorhandener Materialien gut erhoben werden, so z. B. die Frage nach den formalen Entscheidungsorganen und den in den jeweiligen Satzungen oder Vereinbarungen festgelegten Aufgaben. Andere der oben genannten Fragen können nur näherungsweise über einzelne Indikatoren bestimmt werden, bzw. basieren auf Einschätzung durch Interviewpartner. Damit gibt es auch einen unterschiedlichen Grad objektiv fassbarer und allgemein überprüfbarer Kriterien. So können beispielsweise die Fragen danach, in welcher Art und Weise neue Themen diskutiert und aufgenommen werden, nur aus Experteninterviews und Auswertungen von Sekundärliteratur sowie vorhandenen Materialien erfolgen. Gleiches gilt beispielsweise für Entscheidungsregeln und -prinzipien, bei de-



nen ein Unterschied zwischen den formal festgelegten Regelungen und informellen Regeln der Zusammenarbeit zu machen ist. Auch Fragen nach Veränderungen der Zuständigkeiten im Laufe der über 30jährigen Existenz der beiden Stadtregionen können nur über Interviews und sehr eingeschränkt über Sekundärliteratur ausgewertet werden, da Querschnittsuntersuchungen in den beiden Stadtregionen fehlen. Unter der Überschrift „Weiterentwicklung der Stadtverbandsmodelle“ werden in Abschnitt 3.5 Hintergründe, Zusammenhänge und aktuelle Änderungen bezüglich der Aufgabenwahrnehmung und organisatorischer Umstrukturierung aufgezeigt. Im Mittelpunkt dieser Analyse stehen Fragen nach:

- der Akzeptanz des jeweiligen stadtregionalen Verbandsmodells und
- Einschätzungen bezüglich absehbarer Veränderungen.

Die Grundlage zur Analyse der Diskussionen um die Weiterentwicklung der Stadtverbandsmodelle ist dabei sehr unterschiedlich, da in der Stadtregion Saarbrücken die Diskussionen weitgehend offen geführt wurden und Publikationen sowie Zeitungsartikel zugänglich sind, wohingegen die Diskussionen in der Stadtregion Kassel weitgehend hinter verschlossenen Türen geführt werden und sich die Analyse auf eine Studie aus dem Jahr 2001 (vgl. Prieb 2001), die Auswertung von Materialien und vor allem Expertengesprächen beschränkt.

Im Abschnitt (Kap 3.6) werden Fragen nach ergänzenden und weitergehenden Formen der Zusammenarbeit über die engen räumlichen Grenzen der Kooperationsräume hinaus gestellt, um Überlagerungen und Einbindungen der jeweiligen stadtregionalen Kooperationen in weitere Zusammenhänge zu untersuchen.

Im Fokus steht hierbei nicht allgemein die Einbindung der stadtregionalen Kooperationen, sondern die Frage nach strategisch-konzeptionellen Planungen, die ggf. ergänzend auf einer anderen räumlichen Ebene bearbeitet werden. Im letzten Abschnitt (3.7) werden die wichtigsten Ergebnisse der Fallstudien zusammengefasst.

## 3.2 Statistischer Vergleich der Untersuchungsräume

In diesem Abschnitt werden beide Untersuchungsräume aufgrund von statistischen Daten verglichen. Dabei geht es um die Größe der Stadtregionen, das Verhältnis von Kernstadt und Umlandgemeinden und das Verhältnis zwischen den Umlandgemeinden sowie darum, die Gleichzeitigkeit der verschiedenen Entwicklungen von Wachstum, Stagnation und Schrumpfung deutlich zu machen. Zusätzlich wird die Dynamik der Entwicklungen aufgezeigt, da hierdurch Rückschlüsse auf einen Regelungsbedarf bzw. die Handlungsnotwendigkeit zur Siedlungsflächensteuerung abgeleitet werden können. Den Schwerpunkt der statistischen Analyse bilden die Bevölkerungsdaten, ergänzend werden Siedlungsdaten untersucht. Parallel zur Strukturanalyse wird eine Einordnung der Bevölkerungsentwicklungen der zurückliegenden Dekade und der aktuell verfügbaren Bevölkerungsprognosen in die Thematik Demographischer Wandel vorgenommen<sup>19</sup>.

### 3.2.1 Bevölkerungsentwicklungen der Untersuchungsräume

#### *Bei großräumiger Betrachtung: überwiegend schrumpfende Regionen*

Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum von 1995 bis 2004 ist in beiden Regionen insgesamt negativ verlaufen: In der Region Nordhessen<sup>20</sup> ist eine Bevölkerungsabnahme um -2,3 % und im Saarland um -2,1 % festzustellen (Abb. 8). In beiden Regionen gibt es jeweils einen Landkreis, der eine positive Bevölkerungsentwicklung verzeichnen konnte (Landkreis Kassel mit 1,1 % und Kreis Merzig-Wadern mit 0,6 %). Die Entwicklungen im Landkreis Kassel sind auf Zuwanderungen aus Stadt und Region zurückzuführen. Die positiven Entwicklungen im Kreis Kerns Merzig-Wadern können auf die Nähe zum prosperierenden Großherzogtum Luxemburg zurückgeführt werden (vgl. <http://www.landkreis-merzig-wadern.de>, Zugriff 15.1.2008).

19 Grundlage für die statistische Analyse bilden jeweils die bei den statistischen Landesämtern zugänglichen Daten. Auf Gemeindedaten wird nicht zurückgegriffen, da die Landesstatistik zwar auf den Gemeindenennungen aufbaut (Melderegisterdaten), diese jedoch über jeweils eigene Verfahren korrigiert und angepasst werden. Im Ergebnis gibt es häufig Abweichungen zwischen den Gemeindenennungen und der amtlichen Statistik, die nur z.T. auf die unterschiedliche Berücksichtigung von Haupt- und Nebenwohnsitzen zurückzuführen sind. Ergänzend werden Daten des BBR (INKAR 2006) verwendet.

20 Die Region Nordhessen umfasst den Regierungsbezirk Nordhessen ohne Stadt und Landkreis Fulda. Diese Abgrenzung entspricht der Arbeitsmarktreion Nordhessen, wenn die Pendlerverflechtungen auf Kreisebene mit dem Obenzentrum Kassel zugrunde gelegt werden (<http://www.regionnordhessen.de>, Zugriff 10.10.2008).

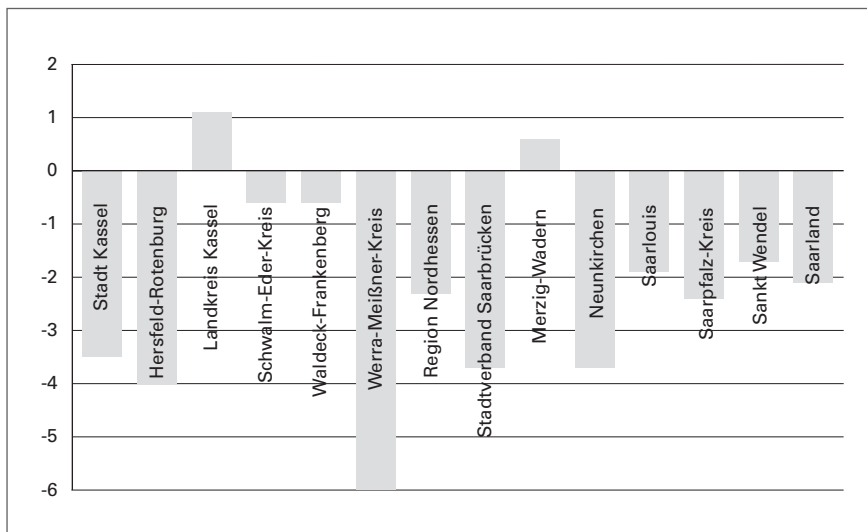


Abb. 8: Bevölkerungsentwicklung 1995-2004 in %, Kreisebene; Eigene Darstellung nach INKAR 2006

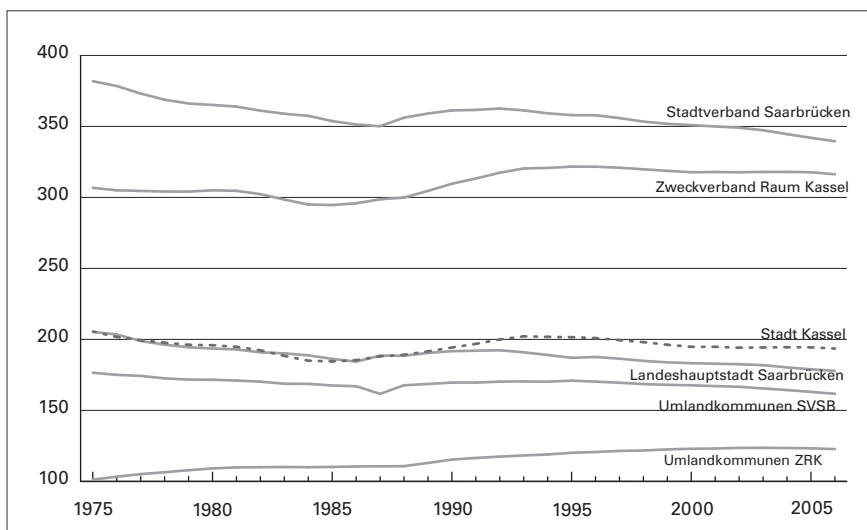


Abb. 9: Bevölkerungsentwicklung der Stadtregionen (SVSB und ZRK) im Vergleich, 1975-2006; Eigene Darstellung nach: Statistisches Amt Saarland 2007 und HEPAS-Fachdatei, HSL – Hessisches Statistisches Landesamt Wiesbaden

*Der SVSB verliert seit 1975 Einwohner, der ZRK hat Zuwächse zu verzeichnen.*

Die Bevölkerungsanzahl der beiden Stadtregionen ist durch ähnlich große Kernstädte und einen, auf die Einwohnerzahl bezogen größeren Anteil der Umlandkommunen im SVSB gegenüber dem ZRK geprägt (s. Abb. 9). Im Zeitraum von 1975 bis 2006 ist eine insgesamt negative Bevölkerungsentwicklung innerhalb des SVSB festzustellen (von 381.845 im Jahr 1975 auf 339.553 im Jahr 2006), im Gegensatz zum ZRK, bei dem leichte Einwohnerzuwächse (von 306.744 im Jahr 1975 auf 316.268 im Jahr 2006) zu registrieren sind. In beiden Stadtregionen hat es wiedervereinigungsbedingte Wanderungsgewinne zu Beginn der 1990er Jahre gegeben, wobei sie in der Stadtregion Saarbrücken nur zu sehr leichten Einwohnerzuwächsen führten, die sich auch verhältnismäßig schnell wieder abschwächten (1990-1993). Dagegen hatte die Stadtregion Kassel, bedingt durch geografische Lagevorteile, einen insgesamt höheren und länger anhaltenden wiedervereinigungsbedingten Einwohnerzuwachs zu verzeichnen (1990-1995).

Die Entwicklungen der jeweiligen Kernstädte sind bis zum Beginn der 1990er Jahre nahezu parallel verlaufen, erst in den letzten 15 Jahren ist die Einwohnerentwicklung der Stadt Kassel im Vergleich zur Landeshauptstadt Saarbrücken leicht besser verlaufen. Damit gehören beide Untersuchungsräume zu den nicht prosperierenden Zentren bzw. sind vom wirtschaftlichen Strukturwandel geprägte (vgl. Kap. 3.3). Für den Gesamtzeitraum sind Einwohnerverluste der Stadt Kassel in Höhe von ca. 12.000 Einwohner (bzw. knapp 6 %) vorhanden, im Gegensatz zur Stadt Saarbrücken, die über 27.000 Einwohner verloren hat (entspricht ca. 13 %). Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre sind die Entwicklungen wieder annähernd parallel verlaufen, wenn auch auf einem unterschiedlichen Niveau.

*Die Umlandkommunen im ZRK haben Zuwächse zu verzeichnen im Gegensatz zu den Umlandkommunen des SVSB*

Die Umlandkommunen der beiden Stadtregionen zeigen eine deutlich unterschiedliche Dynamik. Die Bevölkerung der Umlandgemeinden des ZRK prosperierte im Zeitraum von 1975 bis 2006 nahezu kontinuierlich um 21.500 Einwohner auf 122.750 Einwohner (2006). Demgegenüber sind die Bevölkerungsdaten der Umlandkommunen des SVSB im Gesamtzeitraum um ca. 14.800 auf ca. 161.700 Einwohner gefallen (s. Abb. 9). Das Verhältnis von Kernstadt zu Umland ist in beiden Stadtregionen unterschiedlich. Im ZRK betrug es zu Beginn des Betrachtungszeitraums 2/3 Stadt Kassel zu 1/3 Umlandkommunen. Im SVSB

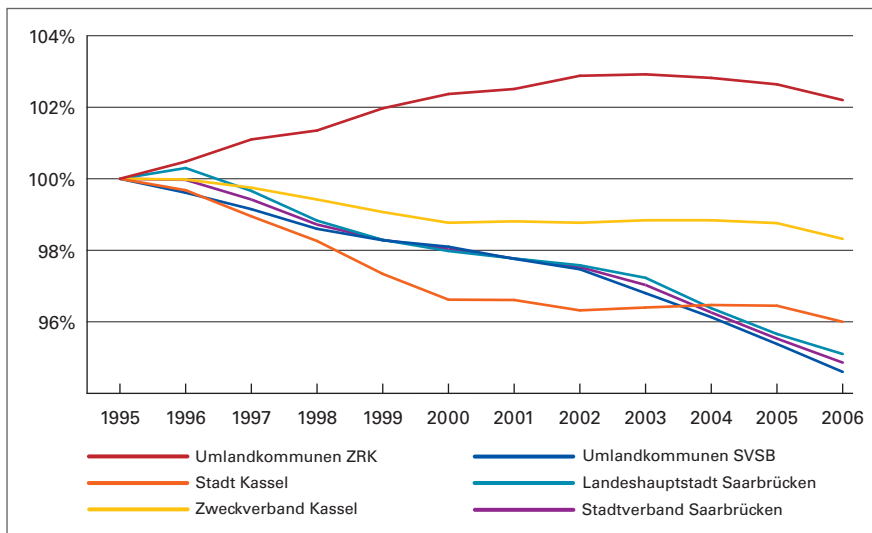


Abb. 10: Bevölkerungsentwicklung der Stadtregionen SVSB und ZRK, 1995-2006, in %; Eigene Darstellung nach: Statistisches Amt Saarland 2007 und ZRK 2007a: S.6 auf Grundlage der HEPAS-Fachdatei, HSL – Hessisches Statistisches Landesamt Wiesbaden

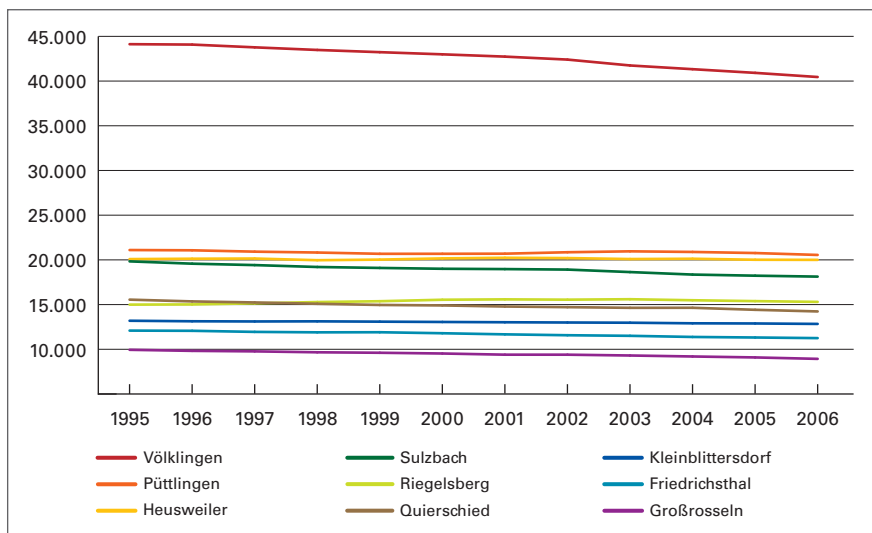


Abb. 11: Bevölkerungsentwicklung der Umlandkommunen des SVSB, 1995-2006; Eigene Berechnung und Eigene Darstellung nach: Statistisches Amt Saarland 2007

war es zwischen der Stadt Saarbrücken und den Umlandkommunen annähernd gleich, mit leichtem Übergewicht bei der Landeshauptstadt Saarbrücken. Über den Gesamtzeitraum ist das Verhältnis im SVSB zwischen Kernstadt und Umlandkommunen konstant geblieben, wohingegen das Gewicht der Umlandkommunen des ZRK gegenüber der Stadt Kassel zugenommen hat.

#### *Parallele Entwicklungen innerhalb des SVSB im Gegensatz zur suburbanen Entwicklung innerhalb des ZRK*

Auffallend bei der Bevölkerungsentwicklung innerhalb der Stadtregion Saarbrücken ist der in hohem Maße parallele Verlauf zwischen der Stadt Saarbrücken und den Umlandkommunen (s. Abb. 10). Damit scheinen auf dieser relativen Betrachtungsebene – Stadt gegenüber Umland – keine eindeutigen Anzeichen für suburbane Entwicklungen im SVSB gegeben zu sein. Im Gegensatz dazu ist die Stadtregion Kassel durch positive Einwohnerentwicklungen der Umlandkommunen des ZRK und Einwohnerverluste der Stadt Kassel geprägt. Damit entspricht die Stadtregion Kassel im Gesamtverlauf den zu erwartenden Entwicklungen einer schrumpfenden Großstadt mit einem wachsenden Umland und ist somit als (klassische) suburbane Stadtregion zu bezeichnen (s. Kap. 2.1.3). Jedoch sind auch innerhalb der Stadtregion Kassel deutlich erkennbare Veränderungen im Zeitverlauf festzustellen. Im ersten Abschnitt des Betrachtungszeitraums (1995 bis 2000) stehen kontinuierliche Einwohnerverluste der Kernstadt Kassel kontinuierlichen Einwohnerzuwächsen der Umlandkommunen im Zweckverband gegenüber. Kassel verliert in diesem Zeitraum deutlich mehr Einwohner als die Vergleichsstadt Saarbrücken. Im zweiten Abschnitt (2000 bis 2006) ist in der Stadt Kassel eine Stagnation zu beobachten. Demgegenüber gewinnen die Umlandkommunen bis zum Jahr 2003 weiterhin an Einwohnern und erst ab dem Jahr 2003 sind auch in den Umlandkommunen Einwohnerverluste festzustellen.

#### *Wenig prosperierende Umlandgemeinden im SVSB*

Die differenzierte Betrachtung der einzelnen Umlandkommunen in der Stadtregion Saarbrücken zeigt deutliche Unterschiede (s. Abb. 11). Das Mittelzentrum Völklingen hat im Betrachtungszeitraum beispielsweise Bevölkerungsverluste in Höhe von ca. 3.700 Einwohnern zu verzeichnen und hat im Jahr 2006 nur noch knapp über 40.000 Einwohner. Insgesamt verlieren die Umlandkommunen im SVSB im Betrachtungszeitraum über 9.200 Einwohner.

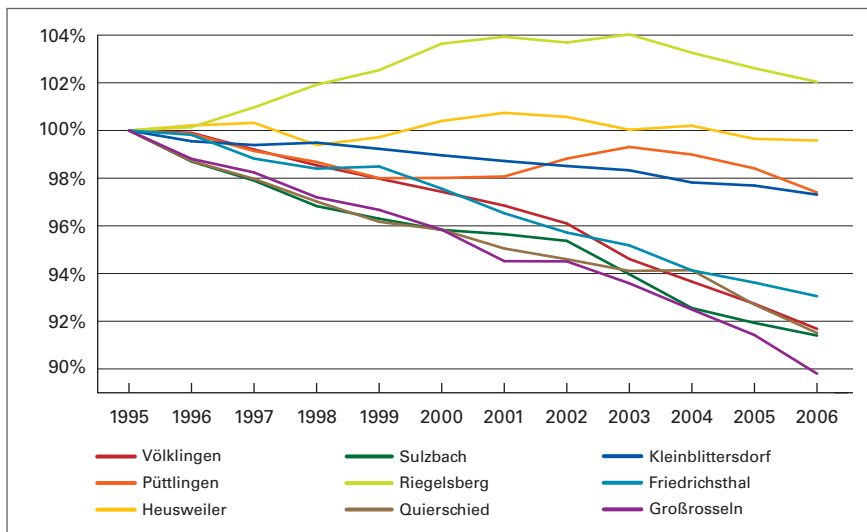


Abb. 12: Bevölkerungsentwicklung der Umlandkommunen des SVSB, 1995-2006, in %;  
Eigene Darstellung nach: Statistisches Amt Saarland 2007

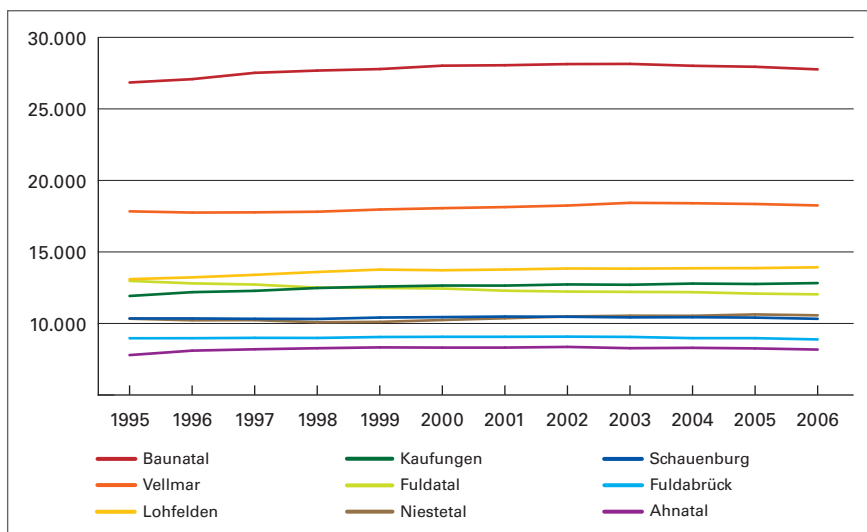


Abb. 13: Bevölkerungsentwicklung der Umlandkommunen, ZRK, 1995-2006; Eigene Darstellung nach: <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/regionaldaten/bevoelkerung-der-hessischen-gemeinden/index.html> und ZRK 2007a

Die relative Betrachtung der Bevölkerungsentwicklungen der Umlandkommunen in der Stadtregion Saarbrücken, gemessen am Jahr 1995 als Basisjahr, zeigt die deutlichen Unterschiede der einzelnen Kommunen (s. Abb. 12).

Auffällig ist, dass im Zeitraum von 1995 bis 2006 nur die Gemeinde Riegelsberg Einwohnergewinne verzeichnen konnte und somit Merkmale einer suburbanen Wachstumsgemeinde aufweist. Alle anderen Kommunen haben Bevölkerungsrückgänge zu verzeichnen. Damit ist nicht nur das Mittelzentrum Völklingen von deutlichen Einwohnerverlusten geprägt, sondern auch die Gemeinden Großrosseln, Sulzbach Quierschied und Friedrichsthal. Die Differenzierung der Wanderungsdaten (natürliche Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungswanderung) zeigt für alle Gemeinden eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung (vgl. auch Kap. 2.1.4), die aufgrund der Geburtenziffer zu erwarten war. Die Gemeinden Riegelsberg, Heusweiler und Püttlingen verfügen über eine vergleichsweise hohe Lagegunst und können die natürliche Bevölkerungsentwicklung durch Wanderungsgewinne teilweise, oder wie das Beispiel der Gemeinde Riegelsberg zeigt sogar absolut, kompensieren. In den Gemeinden mit deutlichen Bevölkerungsverlusten überlagern sich die natürlichen Bevölkerungsverluste mit den Wanderungsverlusten. Damit wird für die Gemeinden des SVSB deutlich, dass die Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels nicht nur die Stadt Saarbrücken sondern weitere Gemeinden, insbesondere Völklingen und die Gemeinden entlang der Saar (montanindustrielle Prägung), betreffen.

#### *Viele prosperierende Umlandgemeinden im ZRK*

Im Vergleich zu den Entwicklungen im SVSB sind die Entwicklungen der Umlandkommunen im ZRK deutlich positiver; im Zeitraum von 1995 bis 2006 sind Zuwächse in Höhe von insgesamt über 2.600 Einwohnern vorhanden (s. Abb. 13). Außerdem fällt strukturell auf, dass es mit der Gemeinde Baunatal auch im ZRK ein im Vergleich zu den anderen Gemeinden bevölkerungsstarkes Mittelzentrum gibt, obwohl die Einwohnerzahl von Baunatal gemessen am Jahr 2006 nur ca. 2/3 der Einwohnerzahl von Völklingen ausmacht. Das Mittelzentrum Vellmar fällt weder bei der absoluten, noch bei der relativen Betrachtung auf.

Im Gegensatz zu Völklingen waren die Bevölkerungsentwicklungen in Baunatal bis einschließlich des Jahres 2003 leicht steigend, erst in den letzten Jahren ist ein leichter Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen. Das zweite Mittelzentrum im ZRK, die Stadt Vellmar, verzeichnete über den Gesamtzeitraum Einwohnerzuwächse, jedoch mit stagnierender



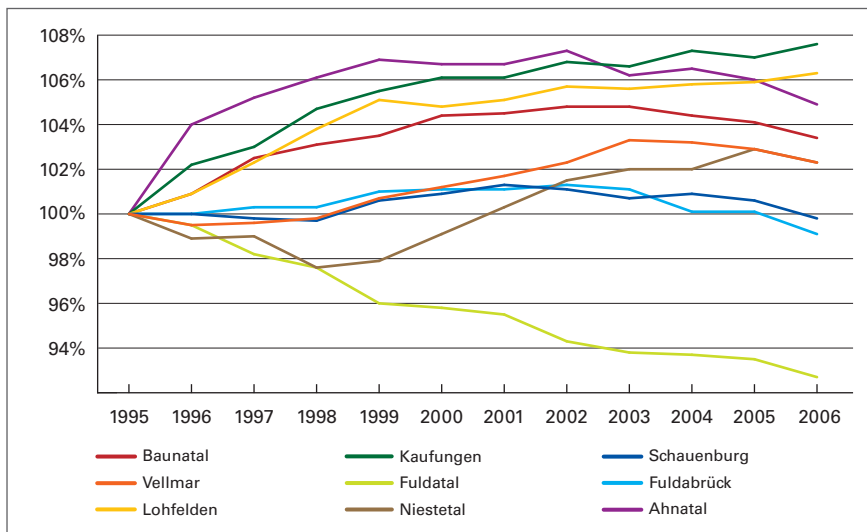


Abb. 14: Bevölkerungsentwicklung der Umlandkommunen, ZRK, 1995-2006, in %; Eigene Berechnung und Eigene Darstellung nach: <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/regionaldaten/bevoelkerung-der-hessischen-gemeinden/index.html> HSL und ZRK 2007a

Tendenz, wie die Jahre ab 2003 zeigen. Die nachfolgend dargestellten relativen Veränderungen gegenüber dem Jahr 1995 zeigen ein differenzierteres Bild (s. Abb. 14).

Eindeutige Wachstumsgemeinden sind Kaufungen und Lohfelden. Ahnatal hat nach deutlichen Zuwächsen bis zum Jahr 2002 im anschließenden Zeitraum Einwohnerverluste zu verzeichnen. Moderater entwickelten sich die anderen Gemeinden, wobei Baunatal in absoluten Zahlen gerechnet die größten Zuwächse zu verzeichnen hat (ca. 2.800 Einwohnern). Die Gemeinde Fuldata ist eine eindeutige Ausnahme innerhalb des ZRK, da hier kontinuierliche Bevölkerungsverluste in absoluten Zahlen in Höhe von ca. 950 Einwohnern über den gesamten Zeitraum festzustellen sind.

Die Differenzierung der Bevölkerungswanderung aller Umlandgemeinden der Stadt Kassel innerhalb des ZRK (sog. Nachbargemeinden) zeigt, dass über den gesamten Zeitraum negative natürliche Bevölkerungsentwicklungen vorhanden sind, die mit denen des SVSB vergleichbar sind. Die Wanderungsentwicklungen zeigen im Zeitraum von 1997-2004 deutliche positive Bevölkerungsverschiebungen in die Umlandgemeinden des ZRK. In den Jahren 2005 und 2006 überlagern sich die negativen natürlichen Salden mit negativen Wanderungssalden.

### *Bewertung und Einordnung*

Beide Stadtregionen sind durch stagnierende bis schrumpfende Bevölkerungsentwicklungen geprägt, die seit Mitte der 1990er Jahre ungebrochen sind. Dabei fällt für die Gemeinden des SVSB eine weitgehend parallele rückläufige Einwohnerentwicklung der Landeshauptstadt Saarbrücken und der Umlandkommunen auf. Für die Gemeinden des ZRK hingegen sind die Entwicklungen differenzierter. Die Einwohnerverluste der Stadt Kassel waren die Ursache für die insgesamt negativen Entwicklungen im Zeitraum von 1995 bis 2000. Seit dem Jahr 2000 stagnieren die Einwohnerzahlen in der Stadt Kassel und dem Durchschnitt der umliegenden Nachbargemeinden. Von 2005 auf 2006 sind insgesamt negative Einwohnerentwicklungen in der Stadt Kassel und den Nachbargemeinden zu beobachten, mit wenigen Ausnahmen (s. o.), die jedoch zu keinem Ausgleich der Einwohnerentwicklungen führten. Es bleibt festzuhalten, dass die demographischen Veränderungen ein seit längerer Zeit prägender Trend in beiden Stadtregionen sind und sich somit die Notwendigkeit ergibt, die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung an die damit verbundenen geänderten Herausforderungen anzupassen. Denn die Zeit der Verteilung von Wachstum als hauptsächlicher Steuerungsaufgabe ist mindestens in der Stadtregion Saarbrücken seit langer Zeit und auch in einzelnen Gemeinden des ZRK (insbesondere der Stadt Kassel) vorbei.

Mit Blick auf die künftig zu erwartenden Bevölkerungsentwicklungen soll untersucht werden, ob der Trend von Stagnation und Schrumpfung anhält, oder ob Anzeichen dafür ausgemacht werden können, dass eine Rückkehr zu „alten“ Aufgaben der Verteilung von Wachstum gegeben sind und sich somit die Aufgaben zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung ändern oder Bestand haben.

### **3.2.2 Bevölkerungsprognosen für den SVSB und den ZRK**

Mit Blick auf die sich abzeichnenden negativen Bevölkerungsentwicklungen im Gebiet des SVSB ab 1991 und der stagnierenden Entwicklung im ZRK ab 1995 soll untersucht werden, ob die Thematik des demographischen Wandels in den Organisationsstrukturen der beiden stadtreionalen Verbände diskutiert wird und ob Schlussfolgerungen aus den erwarteten demographisch bedingten Veränderungen gezogen werden. Es gibt umfangreiche Fachveröffentlichungen, die die künftig erwarteten demographischen Veränderungen untersuchen (vgl. statt vieler BBR 2005 und 2006). Je kleinräumiger die jeweilige Bevölkerungsprognose dabei errechnet wird, umso unsicherer ist ihre Eintrittswahrscheinlichkeit, da aufgrund

der geringeren Gesamtzahl einzelne Ereignisse statistisch relevanter werden, wie beispielsweise die Ausweisung von größeren Neubaugebieten, die Ansiedlung einer größeren Betreuungseinrichtung für ältere Personen, etc.. Auch hängen die jeweiligen Prognosen entscheidend davon ab, welcher Referenzzeitraum für die fortzuschreibenden Wanderungsannahmen zugrunde gelegt wird. In diesem Abschnitt wird für beide Untersuchungsräume dargestellt, dass sie von demographisch bedingten Veränderungen künftig betroffen sein werden. Es geht dabei um den generellen Trend der künftigen Veränderungen und nicht darum, unterschiedliche Annahmen von verschiedenen Bevölkerungsprognosen aufzuzeigen und abzuwägen. Demzufolge wird als Datengrundlage die 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2006) verwendet, die von den jeweiligen Landesämtern für Statistik für Hessen bis zum Jahr 2025 und für das Saarland bis zum Jahr 2020 übertragen wurde<sup>21</sup>.

Im Gebiet des SVSB wird die Bevölkerung im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2006 voraussichtlich um 24.500 Einwohner auf ca. 312.900 abnehmen, das entspricht einem Verlust um 7,3 %. Die Landeshauptstadt Saarbrücken wird ca. 10.000 Einwohner verlieren (entsprechend ca. 6 %) und im Jahr 2020 nur noch ca. 166.500 Einwohner haben. Die Umlandgemeinden des SVSB werden im gleichen Zeitraum ca. 14.200 Einwohner (9 %) verlieren und im Jahr 2020 nur noch 146.400 Einwohner aufweisen (vgl. <http://www.saarland.de/statistik.htm>, Zugriff 10.1.2008)<sup>22</sup>.

Für die Stadt Kassel wird von einer Abnahme um 4,7 % (entsprechend ca. 9.200 Einwohner) auf ca. 184.400 Einwohner im Jahr 2025 ausgegangen, im Landkreis Kassel von einem Bevölkerungsrückgang um 9,1 % (entspricht einem Verlust von ca. 22.100) auf ca. 220.000 Einwohner (vgl. <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerungsgebiet/index.html>, Zugriff 10.1.2008). Eine Differenzierung der Daten

21 Die 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wurde vom Statistischen Amt Saarland für das Gebiet des SVSB differenziert nach der Landeshauptstadt Saarbrücken und den Umlandgemeinden übertragen. Für die Gemeinden des ZRK liegen nur Angaben für die Stadt Kassel und eine Zusammenfassung der Nachbargemeinden mit dem Landkreis Kassel vor. Differenzierte Angaben auf Gemeindeebene existieren für die ZRK Nachbargemeinden nur auf Grundlage der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose (vgl. ZRK 2006).

22 Die einheitliche Darstellung des SVSB mit einer Bevölkerungsabnahme von über 7,5% bis zum Jahr 2020 nivelliert den Unterschied zwischen der Landeshauptstadt Saarbrücken und den Umlandgemeinden des SVSB.

des Landkreises Kassel auf Gemeindeebene fehlt. Alternativ kann die „ausgewogene Variante“ (ZRK 2007b: 25) des ZRK, die Grundlage für die Neuaufstellung des FNP und das Siedlungsrahmenkonzept war, verwendet werden, die die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung fortschreibt (vgl. Statistisches Bundesamt 2003). Dabei wurde für den Zeithorizont bis 2015 von einer Bevölkerungsabnahme in der Stadt Kassel, gemessen am Jahr 2006, von über 5 % ausgegangen (von 193.518 im Jahr 2006 auf 185.000 im Jahr 2015). Die Nachbargemeinden sollten im gleichen Zeitraum eine stabile Einwohnerentwicklung aufweisen (vgl. ZRK 2007b: 25f.). Die 11. koordinierte Bevölkerungsprognose, die Grundlage für die o. g. Bevölkerungsangaben ist und die Einwohnerentwicklungen bis zum Jahr 2025 fortschreibt, nimmt eine andere Einschätzung der Bevölkerungsentwicklungen für die Stadt Kassel vor – dort soll im gesamten Zeitraum die Bevölkerung „nur“ um 5 % zurück gehen und nicht schon in den ersten 10 Jahren des Prognosezeitraums. Diese andere Einschätzung der Entwicklung in Kernstädten deckt sich mit der generellen Einschätzung jüngerer Bevölkerungsprognosen, die für die Kernstädte i. d. R. geringere Bevölkerungsrückgänge annimmt (vgl. Habermann-Nieße 2006). Wenn die positivere Entwicklung der Stadt Kassel (geringerer Bevölkerungsrückgang) zugrunde gelegt wird, dann würden bei konstanter Geburtenrate und gleichem gesamtregionalen Wanderungsvolumen, die Nachbargemeinden nicht stagnieren sondern von Einwohnerverlusten in Zukunft geprägt sein oder die Gemeinden des Landkreises Kassel, die nicht direkt an die Stadt Kassel angrenzen, deutlich mehr Einwohner verlieren. Aufgrund fehlender kleinräumiger Prognosen können diese Annahmen jedoch nicht weiter differenziert werden.

Im Vergleich beider Untersuchungsräume wird deutlich, dass sich die stagnierenden und negativen Bevölkerungsentwicklungen der letzten Jahre fortsetzen werden. Insofern werden beide Stadtregionen von den demographischen Veränderungen geprägt.

#### *Diskussion des Themas Demographischer Wandel und Folgerungen*

Deutlich ist, dass beide Stadtregionen von künftigen Bevölkerungsrückgängen geprägt sein werden bzw. dies schon seit Mitte der 1990er Jahre sind. Dies erstreckt sich nicht immer auf alle Gemeinden in den jeweiligen Untersuchungsräumen, in der Summe zeichnen sich jedoch die künftigen Entwicklungen ab. Die Diskussionen innerhalb der stadtreptionalen Verbände zum Thema der künftigen demographischen Entwicklungen sind unterschiedlich früh aufgenommen und in verschiedenen Gremien mehr oder weniger intensiv geführt worden:

- In der Stadt Völklingen sind die demographischen Veränderungen spätestens im Jahr 2004 mit der Aufnahme in das ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West thematisiert worden (vgl. Stadt Völklingen 2007). Im Rahmen des Forschungsfeldes fand eine Konzentration auf Anpassungsstrategien für die Innenstadt von Völklingen statt (vgl. <http://www.stadtumbauwest.info>, Zugriff 15.1.2008) in dessen Folge dann im Jahr 2007 ein städtebauliches Entwicklungskonzept erarbeitet wurde (vgl. Stadt Völklingen 2007).
- In der Verbandsversammlung des SVSB wurde im Jahr 2005 erstmals durch eine von der Stabsstelle für Regionalentwicklung vorgestellte Bevölkerungsvorausberechnung auf das Thema eingegangen (vgl. Expertengespräch SVSB 2005a und Expertengespräch SVSB 2005c). Hierbei wurden mit Blick auf die Aufgaben des SVSB vor allem die Auswirkungen der künftig erwarteten Einwohnerrückgänge auf die Bereiche Jugend, Soziales und Senioren thematisiert (vgl. ebd.). Welche Auswirkungen für den Bereich der Siedlungsflächenentwicklungen erwartet werden, wurde aufgrund fehlender Zuständigkeit (s. Kap 3.3.1) in der Verbandsversammlung nicht behandelt.
- Im Planungsrat des SVSB ist das Thema der künftig erwarteten demographischen Entwicklungen bisher nicht vertiefend behandelt worden (vgl. Expertengespräch SVSB 2008). Es gab einen Austausch beispielsweise über die methodische Erfassung von Leerständen. Dies führte jedoch nicht dazu, dass auf konzeptioneller oder strategischer Ebene mit dem Thema umgegangen wurde (ebd.).
- Im ZRK sind die künftigen demographischen Veränderungen durch die Fortschreibung des FNP und die Fortschreibung des Siedlungsrahmenkonzeptes spätestens im Jahr 2003 in der Verbandsversammlung thematisiert worden. In Folge der Fortschreibung wurden Bevölkerungsprognosen Verwaltungsmitarbeitern vorgelegt und in der Verbandsversammlung thematisiert (vgl. Krieger 2004).
- Zwei Tagungen in den Jahren 2002 und 2003 zur Ausrichtung der künftigen Flächenentwicklung behandelten das Thema „Demographischer Wandel“ am Rande, Kernpunkte waren die künftige Wohnraum- und Gewerbeflächenentwicklung (vgl. ZRK 2003b und ZRK 2002).
- Im Entwurf zum FNP, im Siedlungsrahmenkonzept von 2006 und im Kommunalen Entwicklungsplan Zentren wurde das Thema Demographischer Wandel aufgenommen. Im FNP führte es dazu, dass die künftige Siedlungsflächenentwicklung angepasst wurde (vgl. Expertengespräche ZRK 2008b).

- Die Thematisierung in der Verbandsversammlung führte im Rahmen der Erfüllung der vorgeschriebenen Aufgaben (s. Kap. 3.4.1) jedoch nicht dazu, dass das Thema „Anpassung verschiedener Bereiche an die künftig zu erwartenden demographisch bedingten Entwicklungen“ (s. Kap. 2.1.4) aufgenommen oder als neuer Schwerpunkt in die Arbeit des ZRK eingeflossen ist.
- In der Stadt Kassel findet aktuell eine Leitbilddiskussion zum Thema demographischer Wandel statt, in der der Schwerpunkt auf der Entwicklung von fünf Leitprojekten liegt (<http://www.stadt-kassel.de/cms01/prokassel/demografie/index.html>, Zugriff 10.8.2008). Das Thema demographischer Wandel wird hier vornehmlich projektorientiert und nicht integriert- strategisch bearbeitet. Außerdem wird es (bisher) vor allem als Thema der Stadt Kassel und nicht als gemeinsames Thema der Stadtregion diskutiert.

Es wird deutlich, dass die künftig zu erwartenden Bevölkerungsentwicklungen in beiden Stadtregionen von einem anhaltenden Trend schrumpfender Einwohnerzahlen ausgehen. Die Phasen von Stagnation und Schrumpfung, die sich schon seit den 1990er Jahren abzeichnen, werden sich fortsetzen. Daraus leitet sich die Notwendigkeit für beide Steuerungsinstanzen (Planungsrat und Verbandsversammlung) ab, die Aufgaben der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung diesen neuen Anforderungen anzupassen.

### 3.2.3 Flächenentwicklungen in den Untersuchungsregionen

Die Flächenentwicklungen in den Untersuchungsregionen werden ergänzend zur Bevölkerungsentwicklung untersucht, um Zusammenhänge zwischen der stagnierenden bzw. rückläufigen Bevölkerungsentwicklung und der Siedlungsflächenentwicklung aufzuzeigen. Wenn durch die stagnierenden bzw. schrumpfenden Bevölkerungsentwicklungen ein deutlicher Rückgang der Flächennachfrage erkennbar ist, dann lässt sich hieraus die Notwendigkeit zur Anpassung bzw. Änderung der vornehmlichen Aufgabe in beiden Stadtregionen, die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung bzw. die Verteilung von Flächenzuwächsen, ableiten. Insofern kann ein Zusammenhang von nachlassendem Siedlungsdruck mit der Änderung von Aufgabenbereichen hergestellt werden<sup>23</sup>.

23 Die Flächenentwicklung und hier vor allem die Wohnbauflächenentwicklung hat verschiedene Nachfrageursachen: Neben der Nachfrage durch Bevölkerungszuwanderungen ist als weiterer wesentlicher Faktor die Verkleinerung der Haushaltsgrößen (bzw. die Zunahme von 1- und 2-Personen-Haushalten) ausschlaggebend. Dieser Aspekt wird

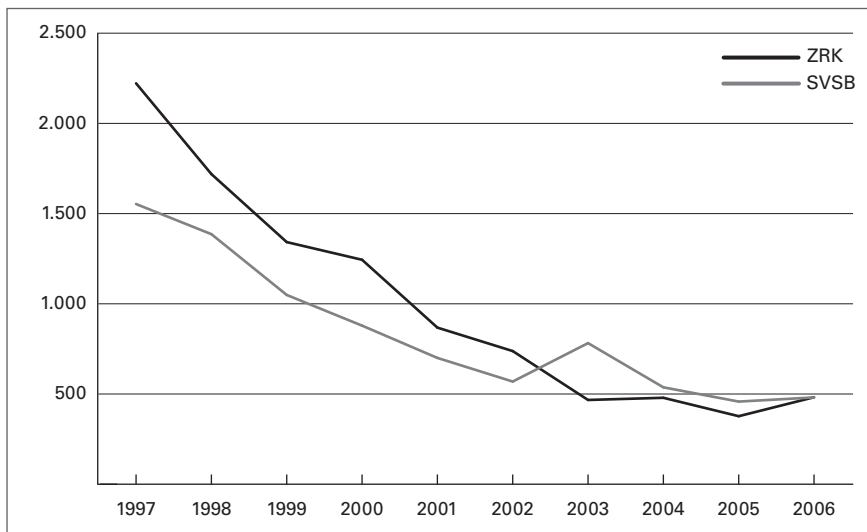


Abb. 15: Fertigstellung neuer Wohnungen (insg.), SVSB und ZRK, 1997-2006; Eigene Darstellung nach ZRK 2007a und <http://www.svsbr.de/download/index.php?menuid=172&topmenu=9&keepmenu=inactive>, Zugriff 15.1.2008

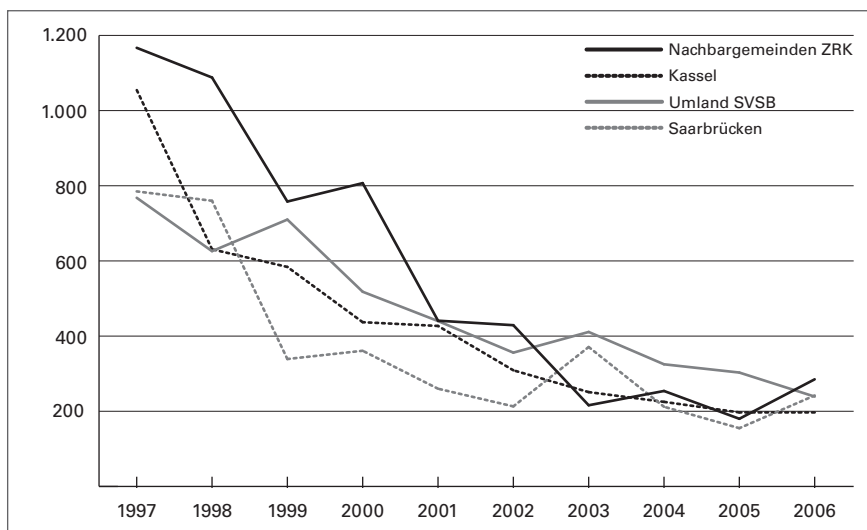


Abb. 16: Fertigstellung neuer Wohnungen (insg.), SVSB und ZRK, differenziert, 1997-2006; Eigene Darstellung nach ZRK 2007a und <http://www.svsbr.de/download/index.php?menuid=172&topmenu=9&keepmenu=inactive>, Zugriff 15.1.2008

In beiden Stadtregionen ist ein deutlicher Rückgang der Fertigstellung neuer Wohnungen festzustellen. In den Nachbargemeinden des ZRK ist im Zeitraum von 1997 bis 2002 eine deutlich höhere Bautätigkeit der Umlandgemeinden festzustellen, im Zeitraum ab 2004 sind die Bautätigkeiten beider Stadtverbände annähernd gleich (s. Abb. 15 und 16).

Die differenzierte Betrachtung der Bautätigkeiten zwischen den Kernstädten und den Umlandgemeinden macht deutlich, dass im Zeitraum von 1997 bis 2001 absolut die größten Bautätigkeiten in den Nachbargemeinden des ZRK stattgefunden haben. Verglichen mit der absoluten Anzahl der Bevölkerung ist dies ein weiteres Indiz für deutliche Wanderungsgewinne der Nachbargemeinden in dieser Zeit, da die Baulandnachfrage im Vergleich zu den Umlandgemeinden des SVSB nicht auf Eigenbedarf zurückgeführt werden kann.

Die Bautätigkeiten der Umlandgemeinden im SVSB weisen im Verhältnis zu den Nachbargemeinden des ZRK im Zeitraum von 2003 bis 2005 eine höhere Bautätigkeit auf. Die beiden Kernstädte haben eine ähnliche Entwicklung, wenn auch in einzelnen Jahren vergleichsweise hohe Bautätigkeiten (z. B. in Saarbrücken im Jahr 2003) festgestellt werden können.

#### *Bewertung und Einordnung*

Die rückläufige Wohnbauflächennachfrage spiegelt die stagnierende bis rückläufige Bevölkerungsentwicklung innerhalb der beiden stadtreionalen Verbände seit dem Jahr 2001 wider. Damit sind die Anzeichen für die Notwendigkeit einer anderen Verteilung der Siedlungsflächenentwicklungen erkennbar. Vom bisherigen Verteilungsschema „Verteilung des erwarteten Zuwachses“, das in beiden Stadtregionen in der Vergangenheit prägendes Handlungsmuster war, müsste somit für die künftigen Entwicklungen abgewichen werden. Die Fortführung der Verteilungsstrategie wird zu einer stärkeren Konkurrenz zwischen Kernstadt und Umland sowie zwischen den Umlandgemeinden in beiden Stadtregionen führen.

Damit wird vor dem Hintergrund der aktuellen Siedlungsflächenentwicklung deutlich, dass eine geänderte Strategie der Verteilung und damit ein neues Verständnis von Kooperation notwendig sind. Innerhalb des ZRK ist eine moderate Anpassung an die aktuellen Entwicklungen durch die Überarbeitung des FNP und eine Erhebung der derzeitigen Wohnbauflächen erfolgt, auch wenn diese Fortschreibung nicht dazu

---

in der vorliegenden Arbeit nicht vertieft, da der Schwerpunkt auf der Untersuchung der Steuerung durch die jeweils zuständigen Organisationsstrukturen (Planungsrat und ZRK) liegt.



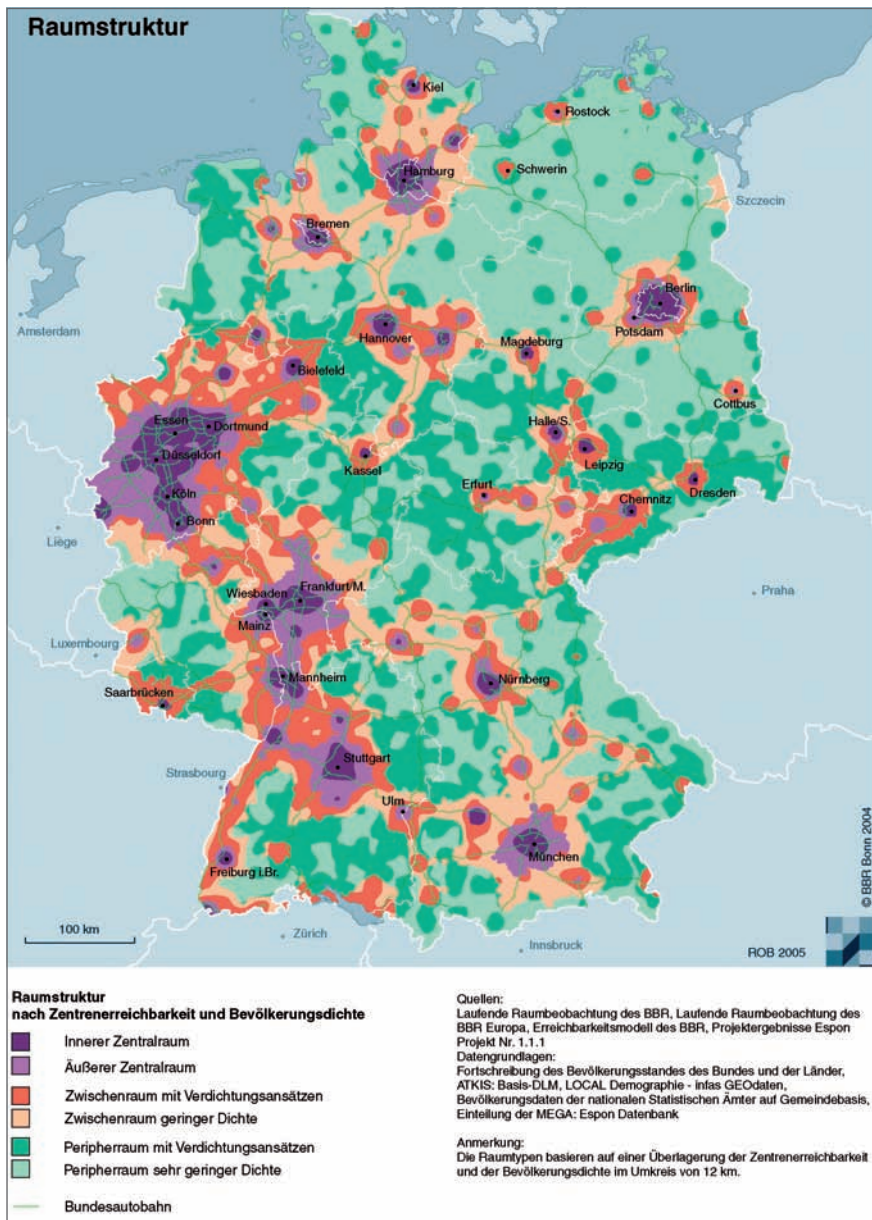


Abb. 17: Raumstruktur nach Zentrenreichbarkeit und Bevölkerungsdichte, 2004; BBR 2005: 57 <sup>24</sup>

genutzt wurde, ein anderes Instrument zur Verteilung der Siedlungsflächenentwicklung inklusive eines damit zusammenhängenden fiskalischen Ausgleichsinstruments zu entwickeln. Demzufolge ist für den ZRK davon auszugehen, dass sich die Konkurrenz der Gemeinden untereinander verschärfen wird, da in allen Gemeinden Siedlungsflächenpotentiale vorhanden sind.

Im SVSB, der das wenn auch nur eingeschränkt für die Anpassung an eine geänderte Siedlungsflächenentwicklung geeignete Instrument des FNP nicht fortschreibt, sondern den aktuell vorhandenen FNP lediglich neu veröffentlicht, fehlt eine stadtreionale Diskussion über die Verteilung der künftigen Siedlungsflächenentwicklung vollständig. Auch wenn die Ausgangsbedingungen innerhalb des SVSB eigentlich besser als im ZRK sind, dem ein Ausgleichsinstrument in gleicher Gebietskulisse fehlt, ist zu erwarten, dass es, wegen der geringen Akzeptanz innerhalb des SVSB steuernd in Bezug auf die Flächenentwicklung tätig zu werden (Konsensgremium), auch hier zu keiner geänderten Strategie der Flächenausweisungen kommen wird.

Für beide Regionen kann angesichts der deutlich vorhandenen Anzeichen für eine Notwendigkeit einer stärkeren Kooperation der Akteure nur eine eingeschränkte (ZRK) bzw. keine wirkliche Anpassung der Strategie und Änderung der Steuerungsmodi festgestellt werden.

### 3.3 Räumliche Einordnung, Regionszuschnitt und Verbandsmerkmale

Es handelt sich bei den beiden Stadtregionen um Kooperationsräume mittlerer Größenordnung. Sie sind bezüglich ihrer Einwohnerzahl und Bedeutung in der Bundesrepublik unterhalb der Ebene der Metropolregionen angesiedelt (vgl. BMVBS 2006). Nach einer Einteilung der Raumtypen auf Basis der Kriterien Zentrenerreichbarkeit und Bevölkerungsdichte (im Umkreis von 12 km) sind beide Stadtregionen durch einen „inneren Zentralraum“ und einen diesen umschließenden „Zwischenraum mit Verdichtungsansätzen“ geprägt (vgl. Abb. 17 und 18).

---

24 Differenzierte Quellenangabe: Laufende Raumbeobachtungen des BBR, Laufende Raumbeobachtung des BBR Europa, Erreichbarkeitsmodell des BBR, Projektergebnisse ESPON Nr. 1.1.1. Datengrundlage: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder, Bevölkerungsdaten der nationalen statistischen Ämter auf Gemeindebasis (vgl. BBR 2005: 57).

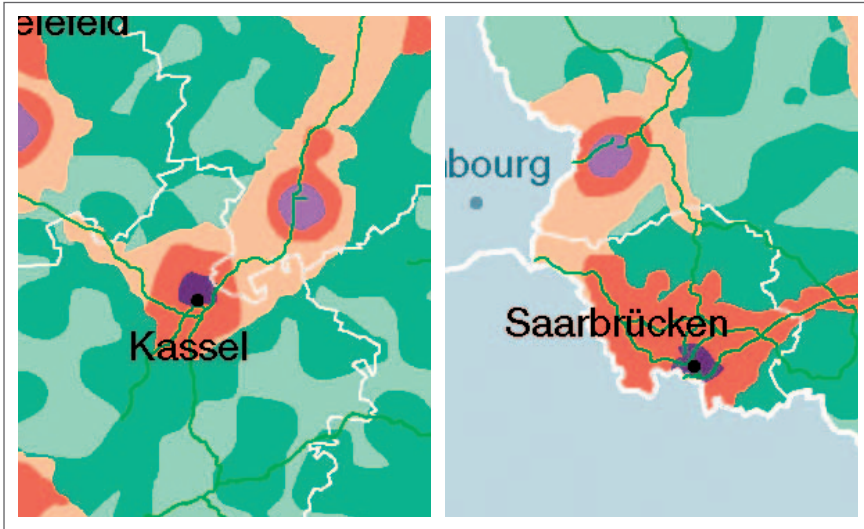


Abb. 18: Raumstrukturen der Stadtregionen Kassel und Saarbrücken (Ausschnittsvergrößerung); BBR 2005, S. 57, Ausschnitt ohne Maßstab

Die Stadtregion Kassel weist außerdem die Kategorien „Zwischenraum geringer Dichte“, „Peripherraum mit Verdichtungsansätzen“ und „Peripherraum sehr geringer Dichte“ auf. In nordöstlicher Richtung ist der „Zwischenraum geringer Dichte“ bis zum nächsten Oberzentrum Göttingen dargestellt. Wie die Pendlerverflechtungen zeigen (vgl. BBR 2005: 119), handelt es sich bei der Stadtregion Kassel jedoch um eine monozentrische Stadtregion, da die Arbeitsplatzverflechtungen mit Göttingen (gemessen an den Pendlerströmen) gering sind und eine nahezu idealtypische konzentrische Verteilung der Dichte- und Zentralitätsabstufungen erkennbar ist.

In der Stadtregion Saarbrücken schließt sich an den „Zwischenraum mit Verdichtungsansätzen“ ein „Peripherraum mit Verdichtungsansätzen“ an. Nur in nordwestlicher Richtung gibt es einen „Zwischenraum geringer Dichte“. Auch bei der Stadtregion Saarbrücken handelt es sich um einen monozentrischen Verdichtungsraum.

Die Entfernung zur nächsten Metropole nach der aktuellen Einteilung der Ministerkonferenz für Raumordnung aus dem Jahr 2006 ist mit zwischen 150 und fast 200 km Entfernung vergleichsweise groß (vgl. BMVBS 2006). In beiden Regionen gibt es ein dominierendes Zentrum und jeweils insgesamt neun direkt angrenzende Kommunen, die gemeinsam den stadt-

regionalen Kooperationsraum bilden. Im Zentrum leben jeweils ca. 2/3 der Bevölkerung (s. Kap. 3.2). Beide Stadtregionen sind altindustriell geprägt und vom wirtschaftlichen Strukturwandel deutlich gekennzeichnet. Aktuell gehören beide Regionen nicht zu den prosperierenden Regionen in Deutschland; nach dem Zukunftsatlas aus dem Jahr 2004, der alle Regionen Deutschlands in einem Mix aus unterschiedlichen Kriterien auf Kreisebene vergleicht, gehörten beide Untersuchungsräume zu den Regionen mit „ausgeglichene Chancen-Risiken-Mix“ (vgl. Prognos 2004).

Es zeigt sich, dass seitens der betrachteten siedlungsstrukturellen Merkmale einige Gemeinsamkeiten der beiden Untersuchungsregionen vorhanden sind:

- die Einordnung als Großstadt mit einem verhältnismäßig kleinen „inneren Zentralraum“ und einem diesen umschließenden „Zwischenraum mit Verdichtungsansätzen“,
- die damit zusammenhängende monozentrische Siedlungsstruktur,
- die vergleichsweise weite Entfernung zu nächsten Metropole<sup>25</sup> und
- vergleichsweise durchschnittliche Zukunftschancen (vgl. Prognos 2004).

#### *Räumliche Abgrenzung*

Die räumliche Abgrenzung der stadtregionalen Kooperationen im SVSB und im ZRK ist jeweils seit deren Gründung im Jahr 1974 bzw. 1972 stabil. Der jeweilige Kooperationsverband wird durch ein dominantes Oberzentrum und die angrenzenden neun Gemeinden gebildet.

- Der SVSB umfasst die Gemeinden: Friedrichsthal, Großrosseln, Heusweiler, Kleinblittersdorf, Püttlingen, Quierschied, Riegelsberg, Saarbrücken, Sulzbach/Saar und Völklingen (s. Abb. 19).
- Der ZRK umfasst die Gemeinden Ahnatal, Baunatal, Fuldaabrück, Fuldatal, Kaufungen, Lohfelden, Niestetal, Schauenburg, Vellmar und die Stadt Kassel (s. Abb. 20).

Die beiden Untersuchungsregionen sind eindeutige räumliche Abgrenzungen, sie entsprechen demnach der administrativen Abgrenzung auf Ebene der Verwaltungsgrenzen und nicht auf funktionaler Ebene, z. B. bezüglich Pendlerverflechtungen o.ä. (s. auch Kap. 2.1.1). Auch sind die jeweiligen stadtregionalen Kooperationen innerhalb ihrer räumlichen Grenzen sehr beständig, denn sie wurden seit ihrer Gründung nicht

<sup>25</sup> Vgl. zur Diskussion um Metropolen und die Bedeutung von Großstädten in weiterer Entfernung zu den Metropolenkernen auch die Diskussion um Regiopolen (Hahne/Glatthaar 2008 und Aring/Reuther 2008).



Abb. 19: Städte und Gemeinden des SVSB; Quelle: <http://www.stadtverband-saarbruecken.de/staticsite/staticsite.php?menuid=84&topmenu=295&keepmenu=inactive> (Zugriff 8.1.2008)



Abb. 20: Städte und Gemeinden des ZRK; Kaschlik 2008: 10

verändert. Hiermit sind erste Hinweise auf einen hohen Grad an Stabilität der Beziehungen innerhalb des Kooperationsgebiets gegeben, denen in Kap. 3.4 und 3.5. noch näher nachgegangen wird.

Neben dieser eindeutigen räumlichen Abgrenzung der stadtreionalen Kooperationsverbände gibt es weitere Kooperationen, die jedoch ergänzend zur formellen Verbandsstruktur (inkl. Aufgabenzuständigkeit und Entscheidungsbefugnissen) informeller Art, wie beispielsweise die grenzübergreifende Kooperation mit Frankreich, sind (s. Kap. 3.6). Auch gibt es weitere Kooperationen innerhalb der Verbandsgebiete, die jedoch nicht alle Mitgliedsgemeinden umfassen, sondern nur einzelne Gemeinden oder Gemeindeteile, wie z. B. die LEADER-Regionen zeigen (vgl. Kap. 3.6).

#### *Verbandsmerkmale*

Der SVSB wurde zu Beginn des Jahres 1974 als Rechtsnachfolger des Landkreises Saarbrücken unter Einschluss der gebietsmäßig vergrößerten, jedoch seitdem nicht mehr kreisfreien Landeshauptstadt Saarbrücken gebildet (vgl. Priebs 2001: 15f. und <http://www.stadtverband-saarbruecken.de/staticsite/staticsite.php?menuid=29&topmenu=2&keepmenu=inactive>, Zugriff 10.1.2008). Der Verband wurde ausdrücklich als Übergangsmodell zu einer Regionalstadt konzipiert (s. Gründungsgesetz nach Priebs 2001: 15). In Folge der Funktionalreform sind dem SVSB 1979 Landratsaufgaben als untere staatliche Behörde übertragen worden. Damit wandelte sich der SVSB zu einem auf Dauer angelegten Stadt-Umland-Gebilde (vgl. AG Regionalverbände in Ballungsräumen 2006: 69). Unter den Bedingungen einer durch Siedlungs- und Bevölkerungswachstum geprägten Situation wurde eine Koordinierungs- und Steuerungsorganisation für die Stadt-Umland-Entwicklungen gebildet. Dem Verband wurde als Steuerungsinstrument der Flächenentwicklungen die Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung übertragen, die unter Beteiligung der verbandsangehörigen Kommunen im Planungsrat organisiert wurde (vgl. Sedlacek/König 2005: 17).

Der ZRK wurde 1972 gegründet und kann als alternative Organisationsform zu den Anfang der 1970er Jahre in vielen Teilen der Bundesrepublik Deutschland durchgeführten kommunalen Gebietsreformen bezeichnet werden. Obwohl die gewählten Mehrheiten in Stadt und Landkreis jeweils einer Partei, der SPD, angehörten, gelang es im Gebiet des Zweckverbands nicht, Eingemeindungen durchzuführen. Die Umlandkommunen bewerteten die kommunalen Selbstbestimmungsmöglichkeiten höher als die Chancen einer durch Fusion geprägten ge-

meinsamen künftigen Entwicklung (vgl. Krieger 2004). Im Gesetz zur Gründung des ZRK vom 1.8.1972 wurde bestimmt, dass die zugehörigen Gemeinden insbesondere bei der Flächennutzungs- und -entwicklungsplanung zusammenarbeiten sollen. Weiterhin wurde festgelegt, dass das Gesetz nur vorläufig sein soll, bis ein neues Gesetz verabschiedet wird, das genauere Festlegungen von Organisationsformen und Aufgaben des Verbandes regeln soll. Diese weiterführenden Regelungen sind bisher nicht erfolgt (s. auch Kap. 3.4).

Für beide Verbände gilt, dass sie als Übergangsmodell gegründet wurden (auf dem Weg zur Regionalstadt bzw. bis zur Festlegung von Organisationsformen und Aufgaben) und entgegen der ursprünglichen Planungen durch Professionalisierung (ZRK) bzw. die Einrichtung einer neuen Entscheidungsinstanz (Planungsrat im SVSB) die ihnen übertragenen Aufgaben auf Dauer wahrnehmen.

Hauptunterscheidungsmerkmal ist die jeweils unterschiedliche Stadt-Umland-Organisationsform. In der Stadtregion Kassel gibt es den Zweckverband Raum Kassel als Zusammenschluss der kreisfreien Stadt Kassel mit den sich umschließenden neun Kommunen und dem Landkreis Kassel. In der Stadtregion Saarbrücken wird der Stadtverband Saarbrücken, der von der Struktur her einem Landkreis ähnelt, von der Landeshauptstadt Saarbrücken sowie neun angrenzenden Kommunen gebildet (s. Kap. 3.4).

### 3.4 Aufgaben, Organisations- und Entscheidungsstrukturen

Der SVSB ist seit seiner Gründung im Jahr 1974 für Kreisaufgaben und den Flächennutzungsplan zuständig. Im Jahr 1981 wurde ein gemeinsamer Flächennutzungsplan für das Verbandsgebiet aufgestellt, der jedoch durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1987 als ungültig erklärt wurde (vgl. BVerG Beschluss vom 9.12.1987, Az.: 2 BvL 16/84). Hintergrund dieses Urteils war eine Klage einer Mitgliedsgemeinde, die gegen die Zuständigkeit des SVSB für die gemeindliche Planung Einspruch erhob<sup>26</sup>. In Folge des Bundesverfassungsgerichtsurteils wurden die Selbstverwaltungsaufgaben des SVSB als Gebietskörperschaft und die Zuständigkeit als Träger örtlicher Planungsaufgaben neu geregelt. Seit 1988 übernimmt der SVSB förmlich die

---

26 Im sog. Püttlinger Urteil klagte die verbandsangehörige Gemeinde Püttlingen gegen den SVSB bezüglich der Zuständigkeit für den FNP (vgl. Expertengespräch SVSB 2007a).



Aufgaben eines Planungsverbandes nach § 4 BBauG bzw. heute nach § 205 BauGB (vgl. Priebs 2001: 10). Damit entstand eine Doppelstruktur des Stadtverbandes, einerseits als Gebietskörperschaft und damit einem Landkreis vergleichbar und andererseits in gleicher Gebietskulisse als Planungsverband. Nur durch die Einrichtung dieser doppelten Zuständigkeit konnten die Mitwirkungsrechte der Gemeinden bei den Planungsaufgaben berücksichtigt werden. Ohne den „Umweg“ über die Einrichtung eines Planungsverbandes hätte der SVSB die Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung verloren (vgl. Kommunalverbund Niedersachsen/ Bremen e.V. und Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/ Niedersachsen 2003).

In der folgenden Untersuchung wird der Schwerpunkt der Analyse des SVSB auf die Entscheidungsebene des Planungsrates gelegt, da hier die Stadt-Umland-Entwicklungen gesteuert werden. Die Entscheidungsebene des Stadtverbandstags sowie die dort erfüllten Aufgaben sind insofern relevant, als dass dort Fragen nach Ergänzungen (z. B.: Stabsstelle Regionalentwicklung) und Synergien aufgrund des gleichen Gebietszuschnitts nachgegangen wird.

Der 1974 gegründete ZRK basiert auf dem am 11.7.1972 erlassenen sog. „Kassel-Gesetz“, das die Neugliederung der Landkreise Hofgeismar, Kassel und Wolfhagen regelte und auch eine Regelung bezüglich der Verbindung zwischen dem Oberzentrum Kassel und den Nachbargemeinden verankert<sup>27</sup>. Am 01.08.1972 wurde das Gesetz rechtskräftig. In ihm wurde bestimmt, dass die zugehörigen Gemeinden insbesondere bei der Flächennutzungs- und -entwicklungsplanung zusammenarbeiten sollen (vgl. <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm>, Zugriff 3.1.2008). 1974 wurde auf Basis des „Kassel-Gesetzes“ eine bis dahin erarbeitete Satzung der Verbandsmitglieder rechtskräftig, die die Kernaufgaben des Zweckverbandes (kommunale Entwicklungsplanung, Flächennutzungsplan, Landschaftsplanung und wesentliche Elemente der Gesamtentwicklungsplanung) festlegt (s. Kap. 3.4.1). Der Zweckverband Raum Kassel ist als freiwilliger Zusammenschluss mit Einschränkungen zu

---

27 § 15 Zweckverband Raum Kassel. Die Städte und Gemeinden Ahnatal, Baunatal, Fulda-brück, Fuldata, Kassel, Kaufungen, Lohfelden, Niestetal, Schauenburg und Vellmar sowie der Landkreis Kassel für das Gebiet der kreisangehörigen Städte und Gemeinden arbeiten insbesondere bei der Flächennutzungs- und -entwicklungsplanung in einem Zweckverband „Raum Kassel“ zusammen. Bis zum Erlass eines Gesetzes, welches das Nähere über Organisation und Aufgaben dieses Verbandes regelt, finden die Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) vom 16.12.1969 (GVBl. I, S. 307) und des Bundesbaugesetzes (BBauG) vom 23.06.1960 (BGBl. I, S. 341) Anwendung.



bezeichnen (Zweckverbandslösung), der durch eine landesgesetzliche Grundlage ermöglicht wurde. Die Einschränkungen der Freiwilligkeit liegen darin begründet, dass die landesgesetzliche Vorgabe die Zusammenarbeit bei der Flächennutzungs- und -entwicklungsplanung, nicht jedoch die konkrete Kooperationsform festlegte.

Bis zum Jahr 1992 wurden die Aufgaben des ZRK im Rahmen einer nebenamtlichen Geschäfts- und Planungsstelle durch „abgestellte“ Mitarbeiter/innen der Verwaltungen von Stadt und Landkreis Kassel durchgeführt. Die Aufgaben des Verbandsvorstands wurden als ehrenamtliche Tätigkeit ausgeführt. Aufgrund des veränderten Problemdrucks seit Ende der 1980er Jahre (insbesondere durch die Wiedervereinigung) und der damit einher gehenden größeren Nachfrage nach Flächen, wurde eine Diskussion um die Umstrukturierungen des ZRK angestoßen. Ein im Jahr 1991 vorgelegtes Gutachten empfahl als „favorisierte Lösung“ die Eingemeindung der Umlandkommunen zur Stadt Kassel und als Alternative die Professionalisierung des ZRK (vgl. Krieger 2004). Politisch durchsetzbar war nur die von den Gutachtern benannte alternative Lösung, die Professionalisierung des ZRK. Im Jahr 1992 wurde der ZRK professionalisiert, es wurde eine hauptamtliche Geschäftsstelle mit einem Verbandsvorsitzenden und diesem direkt zugeordneten Mitarbeitern eingerichtet.

### 3.4.1 Aufgaben

Der SVSB erfüllt im Wesentlichen die Aufgaben eines Landkreises sowie weitere überörtliche Aufgaben. Der Schwerpunkt liegt hierbei in den Bereichen „Jugend“ und „Soziales“, für die rund 80 Prozent der Haushaltsmittel aufgewendet werden (vgl. <http://www.stadtverband-saarbruecken.de/staticsite/staticsite.php?menuid=29&topmenu=2&kepmenu=inactive.stadtverband-saarbruecken.de>, Zugriff 3.1.2008).

Die Aufgaben, die für das gesamte Verbandsgebiet einschließlich der Landeshauptstadt Saarbrücken übernommen werden, umfassen:

- Flächennutzungs- und Landschaftsplanung,
- Wirtschaftsförderung,
- Trägerschaft der Jugend- und Sozialhilfe,
- Trägerschaft allgemeinbildender und berufsbildender Schule, Volkshochschulen,
- Trägerschaft von Krankenhäusern,
- Trägerschaft des Gesundheitsamtes,
- Träger eigenbetriebsähnlicher Kultur- und Bildungswerke.

Im Jahr 2005 wurde zur Erfüllung der Arbeitsmarktreformen, der sog. Hartz-Reformen, eine Arbeitsgemeinschaft aus der Agentur für Arbeit

und des SVSB (ARGE Saarbrücken) gebildet, die beim Stadtverband angesiedelt ist (vgl. <http://www.stadtverband-saarbruecken.de/static-site/staticsite.php?menuid=262&topmenu=262>, Zugriff 9.1.2008). Die ARGE Saarbrücken nimmt laut Vereinbarung sämtliche Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) wahr (Leistungsabteilung, Dienstleistungsangebote, Arbeitsvermittlung, Eingliederungshilfe). Es werden Standorte in Saarbrücken, Heusweiler, Sulzbach und Völklingen betrieben. Erweiterungen sind für Dudweiler, Brebach und Burbach vorgesehen.

Weiterhin gibt es Aufgaben, die der SVSB für die Mitgliedskommunen, jedoch nicht für die Stadt Saarbrücken, übernimmt (vgl. Gawron/Jähneke 2000: 24, Hesse 2005: 56f.):

- Kreispolizei,
- Untere Naturschutz- und Wasserbehörde,
- Untere Denkmalschutzbehörde,
- Straßenverkehrsbehörde und
- Ordnungswidrigkeitsbehörde.

Die besondere Stellung der Stadt Saarbrücken innerhalb des Stadtverbandes wird auch dadurch deutlich, dass die Stadt Aufgaben für den Stadtverband übernommen hat, wie z. B. Kraftfahrzeugzulassung und Katastrophenschutz. Im Sozial- und Jugendhilfereich wurden die Aufgaben von der Stadt Saarbrücken auf den SVSB übertragen, um eine solidarische Finanzierung dieser kostenintensiven Bereiche durch sämtliche verbandsangehörige Kommunen zu erreichen (vgl. Prieb 2001: 16).

Der SVSB ist außerdem an Zweckverbänden, Gesellschaften bürgerlichen Rechts oder ähnlichen Institutionen (u. a. Sparkassenzweckverband) und grenzüberschreitenden Planungen beteiligt. Der Öffentliche Personen Nahverkehr (ÖPNV) ist in einem kommunalen Zweckverband organisiert, dessen Gebiet zwar deckungsgleich mit dem des SVSB ist, jedoch in eigener Trägerschaft betrieben wird. Durch die geringe Größe des Saarlandes gibt es darüber hinaus landesweite Zweckverbände, z. B. für die Abfallentsorgung (vgl. Hesse 2005: 56f.).

Die eingangs genannten Zuständigkeiten des SVSB, die vom SVSB selbst genannt werden, stimmen zwar auf der inhaltlichen Ebene, müssen jedoch bezüglich der jeweiligen Entscheidungsorgane unterschieden werden, da Stadtverbandstag und Planungsrat jeweils unterschiedliche Kompetenzen haben. Auf diese Doppelstruktur innerhalb des SVSB hinsichtlich der unterschiedlichen Zuständigkeiten (Planungsverband und regionale Gebietskörperschaft) wird in Kap. 3.4.2 näher eingegangen.



Abb. 21: FNP SVSB, Ausschnitt der Gemeinde Heusweiler; <http://www.stadtverband-saarbruecken.de/staticsite/staticsite.php?menuid=84&topmenu=295&keepmenu=inactive> (ohne Maßstab), Zugriff 8.1.2008

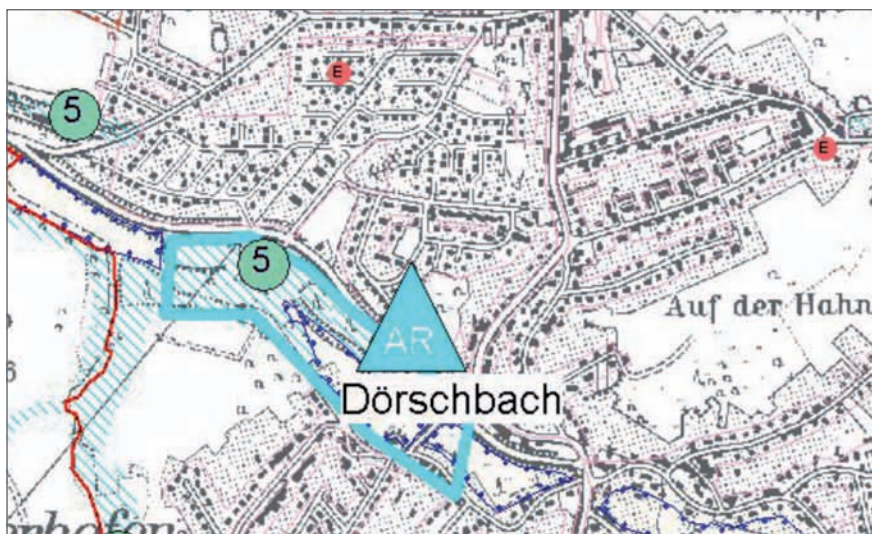


Abb. 22: Landschaftsplan SVSB – Ausschnitt Riegelsberg; <http://www.stadtverband-saarbruecken.de/staticsite/staticsite.php?menuid=246&topmenu=295>, Zugriff 8.1.2008

Flächennutzungs- und Landschaftsplan sind die einzigen Planungsinstrumente, die für das Verbandsgebiet gemeinsam von den Mitgliedskommunen des SVSB aufgestellt und beschlossen werden. Der aktuelle FNP ist von 1993 (s. Abb. 21), und es sind mittlerweile über 100 Änderungen, i. d. R. in weit verbreiteten Parallelverfahren, durchgeführt worden (vgl. <http://www.stadtverband-saarbruecken.de/download/index.php?menuid=169&topmenu=9&keepmenu=inactive> .de, Zugriff 9.1.2008).

Nachdem durch die BauGB-Novelle keine Notwendigkeit mehr besteht, den FNP in bestimmten Zeiträumen fortzuschreiben, wird im Planungsrat auch nicht über eine Neufassung des FNP diskutiert (vgl. Expertengespräch SVSB 2008). Zur Vereinfachung der Lesbarkeit wird derzeit diskutiert, den FNP mit allen Änderungen neu bekannt zu machen. Dies kann ohne die sonst üblichen Verfahren, wie die Ermittlung des Flächenbedarfs, die Erstellung von Prognosen sowie die Diskussion geeigneter Standorte, erfolgen (vgl. Expertengespräch SVSB 2008). Im Jahr 1993 wurde dem Planungsrat die Zuständigkeit für die Landschaftsplanung der zehn verbandsangehörigen Kommunen vom Saarländischen Landtag übertragen. 1996 erfolgte der Aufstellungsbeschluss und am 22.12.2004 wurde der Landschaftsplan vom Planungsrat genehmigt (vgl. SVSB 2004). In ihm sind neben der Definition von verschiedenen Schutzflächen auch Entwicklungsflächen mit einer Prioritätensetzung (sog. Aktionsprogramm für Landschaft) enthalten. Außerdem wird ein Instrument für den Ausgleich von Eingriffsregelungen in Natur und Landschaft, das „Ökokonto“, eingeführt.

In Folge der Novellierung des BauGB von 1998 wurde eine enge Verzahnung von FNP und Landschaftsplanung bestimmt, die festlegt, dass der FNP den Umweltschutz und die Landschaftspflege zu beachten und zu unterstützen hat (vgl. <http://www.stadtverband-saarbruecken.de/staticsite/staticsite.php?menuid=202&topmenu=255&keepmenu=inactive>, Zugriff 9.1.2008). Somit bestand die Notwendigkeit, den FNP zu ergänzen und den Umweltschutz sowie die Landschaftspflege – vor allem über die Kennzeichnung von Ausgleichsflächen für die Eingriffe aus geplanter Siedlungsentwicklung – einzubeziehen (vgl. <http://www.stadtverband-saarbruecken.de/staticsite/staticsite.php?menuid=202&topmenu=255&keepmenu=inactive>, Zugriff 9.1.2008).

Im Planungsrat wurde von den Mitgliedskommunen gemeinsam eine Stellungnahme zum Landesentwicklungsplan erarbeitet (vgl. Expertengespräch SVSB 2007b). Weitergehende fachplanerische Entwicklungs-

Stabsstelle	Leitung Fachbereiche 1 u. 2		Leitung Fachbereiche 3, 4 u. 5		
	FB 1	FB 2	FB 3	FB 4	FB 5
Presse, Öffentlichkeits- arbeit	Service	Arbeit, Soziales, Gesundheit, Verbrau- cherschutz	Jugend	Schulen und Bildung	Kommunale Planung, untere staatliche Aufgaben
Rechnungs- prüfungsamt	Innere Dienste	Amt für Verbrau- cherschutz und Veteri- närwesen	Jugendamt	Volkshoch- schule	Ordnungs- amt
Steuerungs- dienst	Finanz- wesen und Liegen- schaften	Sozialamt	Schul- psycho- logischer Dienst	Gebäude- und Be- triebs-ma- nagement Schulen	Amt für Bauen, Umwelt und Planung
Frauenbüro	Rechtsamt / Rechtsaus- schuss	Gesund- heitsamt		Schul- landheim Oberthal	
Regional- entwicklung		ARGE Saar- brücken			

Abb. 23: Organisationsplan des Stadtverbands; Eigene Darstellung nach: <http://www.stadtverband-saarbruecken.de/staticsite/staticsite.php?menuid=376&topmenu=2&keepmenu=inactive> (Zugriff 26.08.2007, Organisationsplan Stand 2007)

konzepte oder z. B. Fachveranstaltungen werden vom Planungsrat nicht erstellt bzw. durchgeführt. Er beschränkt sich auf die Flächennutzungs- und Landschaftsplanung. Auch Nachfragen in Experteninterviews haben keine Hinweise darauf gegeben, dass in der Vergangenheit oder auch in der Zukunft weiterführende gemeinsame Planungen oder Entwicklungskonzepte erarbeitet werden sollen.

Weiterhin gibt es eine verbandseigene Verwaltung mit einer eigenen Verwaltungsstruktur sowie einem hauptamtlichen und drei ehrenamtlichen Beigeordneten, die durch den Stadtverbandstag gewählt werden (vgl. Hesse 2005: 55f. und s. Kap 3.4.2). Die Verbandsverwaltung umfasst folgende Fachbereiche (s. Abb. 23):

- Stabsstelle (mit u. a. der Abteilung Regionalentwicklung),
- Service (mit u. a. Finanzwesen und Liegenschaften),
- Arbeit, Soziales, Gesundheit, Verbraucherschutz,
- Jugend,
- Schulen und Bildung,
- kommunale Planung und untere staatliche Aufgaben (die als Dienstleistungen für die Kommunen, insb. für den FNP erbracht werden).



Dem Verbandspräsidenten sind die Fachbereiche 1 und 2 sowie die Stabsstelle unterstellt, der ersten Stadtverbandsbeigeordneten die Fachbereiche 3, 4 und 5. Insgesamt gibt es ca. 950 Beschäftigte innerhalb der Verwaltung des SVSB (vgl. <http://www.stadtverband-saarbruecken.de/staticsite/staticsite.php?menuid=376&topmenu=2&keepmenu=inactive>, Zugriff 3.1.2008).

Aus planerisch-konzeptioneller Sicht ist die Stabsstelle für Regionalentwicklung, die im SVSB angesiedelt ist, von Interesse. In ihr wird jedoch keine klassische Regionalentwicklung i. S. von strategischer Planung betrieben, sondern es handelt sich um eine projektorientierte Stabsstelle (vgl. Expertengespräch SVSB 2005c). Strategische Konzepte werden nicht für die Gemeinden des SVSB erstellt, sondern im Rahmen von länderübergreifenden Planungen (vgl. Expertengespräch SVSB 2005a, Expertengespräch SVSB 2005b und Expertengespräch SVSB 2005c). Der SVSB ist außerdem für die Bereiche Wirtschafts-, Kultur- und Tourismusförderung zuständig, arbeitet hier jedoch auch projektorientiert, gleiches gilt für die Weiterentwicklung von ehemaligen Bergbaustandorten (vgl. Expertengespräch SVSB 2007a, Expertengespräch SVSB 2005c).

Der ZRK ist als klassischer Planungszweckverband für die Erfüllung folgender Aufgaben zuständig (vgl. Satzung des ZRK, <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm>, Zugriff 8.1.2008):

- kommunale Entwicklungspläne,
- Flächennutzungsplanung,
- Landschaftsplanung und
- Gemeindeübergreifende Entwicklungsmaßnahmen (z. B. GVZ).

Kommunale Entwicklungspläne sind integrierte Gesamtentwicklungspläne, die Entwicklungslinien und -ziele aufzeigen (vgl. Satzung des ZRK, <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm>, Zugriff 8.1.2008). In kommunalen Entwicklungsplänen sind drei inhaltliche Schwerpunkte genannt: „Grundsätze und Ziele für die Siedlungsentwicklung im Verbandsgebiet (insbesondere für Wohnen, Gewerbe, Handel, Verkehr, Sport und Freizeit), Handlungsansätze und Empfehlungen für die Umsetzung und aktuelle Berichte/Überprüfung der Ziele an den Entwicklungslinien“ (<http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm>, Zugriff 8.1.2008, Satzung § 4). Weiterhin ist festgelegt, dass die kommunale Entwicklungsplanung bindend für die Verbandsmitglieder bei der Bauleitplanung ist (vgl. ebenda). Dementsprechend handelt es sich um thematische Konzepte, die bei der Flächennutzungsplanung zu berücksichtigen sind.

Aktuell gibt es folgende kommunale Entwicklungsplanungen:

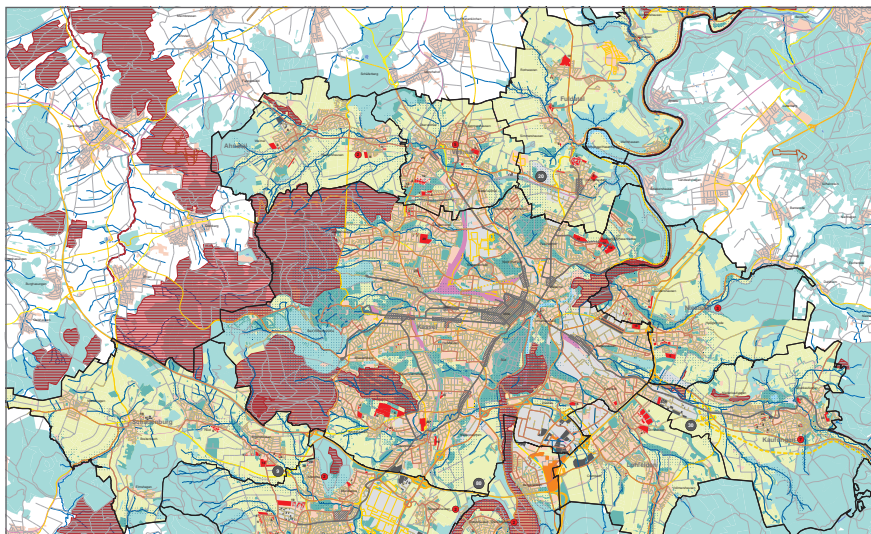


Abb. 24: Karte Siedlungsstruktur, Zweckverband Raum Kassel; ZRK 2006, Siedlungsrahmenkonzept 2015, ohne Maßstab

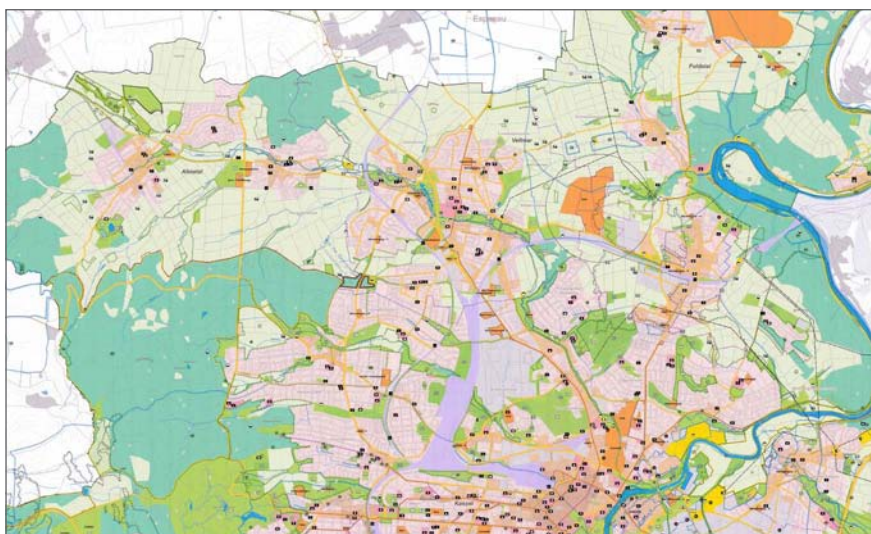


Abb. 25: FNP Kassel, Kartenblatt Nordwest; ZRK 2007b; [http://www.zrk-kassel.de/FNP/pdf/FNP\\_NW.pdf](http://www.zrk-kassel.de/FNP/pdf/FNP_NW.pdf) (Zugriff 21.07.2010), ohne Maßstab

- Siedlungsrahmenkonzept 2015 (ZRK 2006, Beschluss der Verbandsversammlung am 15.3.2006, s. Abb. 24)
- Kommunalen Entwicklungsplan Zentren (ZRK 2007c, Beschluss der Verbandsversammlung am 28.2.2007)
- Kommunalen Entwicklungsplan Verkehr (ZRK 2003, beschlossen von der Verbandsversammlung im Dez. 2003)

Neben diesen aktuellen kommunalen Entwicklungsplanungen gibt es jeweils einzelne Fortschreibungen, z. B. Bericht zum Siedlungsrahmenkonzept (09/2007) (als Teil der jährlichen Fortschreibung des Siedlungsrahmenkonzeptes 2015) (ZRK 2007a) oder Lebensmittel-Einzelhandel im Verbandsgebiet (11/2007) (vgl. <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm>, Zugriff 8.1.2008). Die kommunale Entwicklungsplanung vor allem in den Bereichen Zentren und Siedlungsrahmenkonzept kann als dauerhaft eingesetztes Instrument beschrieben werden: Der Kommunale Entwicklungsplan Zentren liegt mittlerweile in der 5. Fortschreibung bzw. Aktualisierung vor und auch das Siedlungsrahmenkonzept wurde seit 1994 in verschiedenen Teilbereichen mehrmals fortgeschrieben (vgl. <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm>, Zugriff 8.1.2008).

Der FNP ist lt. Satzung des ZRK die Kernaufgabe (vgl. ZRK 2004). Der Flächennutzungsplan des ZRK ist im Jahr 2007 neu aufgelegt und im Sommer 2008 von der Verbandsversammlung endgültig beschlossen worden (vgl. ZRK 2007c und <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm>, Zugriff 30.09.2008 und s. Abb. 25). Der alte Flächennutzungsplan bestand aus 10 einzelnen Teilplänen, die im Zeitraum von 1973 bis 1983 rechtskräftig geworden sind und hatte bis zu seiner Neuauflage über 250 Änderungen (vgl. ZRK 2007c). Diese Teilpläne liegen in unterschiedlicher Detaillierung vor und kennzeichnen teilweise noch Entwicklungsbereiche, die aus heutiger Sicht nicht mehr entwickelt werden sollten. Insofern war die Neuaufstellung des FNP notwendig geworden. Zusätzlich besteht über die Neuaufstellung des FNP die Möglichkeit, die einzelgemeindlichen Planungen in einen rechtlich verbindlichen gemeinsamen Plan zu überführen. Die Konkretisierung erfolgt, wie üblich, auf kommunaler Ebene im Rahmen der Bebauungspläne.

Der Landschaftsplan des ZRK (vgl. ZRK 2007d) wurde am 4.7.2007 von der Verbandsversammlung beschlossen. Vordringliche Ziele der Landschaftsplanung waren und sind die Sicherung bzw. Verbesserung der Frischluftzufuhr in der Stadt Kassel sowie der Biotop- und Landschaftsschutz. Der Landschaftsplan ist sehr kleinteilig, da die besondere geographische Situation von Kassel (eine topographische Kessellage) es



<b>Aufgaben / Instrumente</b>	<b>SVSB / Planungsrat</b>	<b>ZRK</b>
Harte Planungsaufgaben	FNP (1993) Landschaftsplan (2004)	FNP (1973-1983, Einzelpläne) FNP (beschlossen 2008, Genehmigung in 2009) Landschaftsplan (2007)
Weiche Planungsaufgaben	Keine	KEP Zentren (2007) Forschreibung des SRK (2007) SRK (2006) Verkehrsplan (2003)
Anreizinstrumente / Wettbewerbe	Keine	Keine
Vorteils- und Lastenausgleich	SVSB: Umlage bei Jugend- und Sozialhilfe	Keine
Weitere Aufgaben / Zuständigkeiten	SVSB: Jugend- und Sozialhilfe, Schulträgerschaft und VHS Gesundheitswesen (Gesundheitsamt und Krankenhäuser) Verbraucherschutz Bauaufsicht, Naturschutz Wirtschaftsförderung Kultur- und Tourismusförderung	GVZ Baulandinformation (in Vorbereitung)

Abb. 26: Übersicht Planungsaufgaben und -instrumente und weitere Aufgaben; Eigene Darstellung

erfordert, landschaftsplanerische Schutzräume, vor allem die Frischluftschneisen, detailliert festzulegen (vgl. ZRK 2007d).

Als weitere Aufgaben kann der ZRK auch übergemeindliche Entwicklungsmaßnahmen durchführen. Seit 1990 ist er in diesem Sinne für das Güterverkehrszentrum (GVZ) zuständig (vgl. <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm>, Zugriff 10.1.2008). Das GVZ liegt im Gebiet der Gemeinden Kassel, Fuldabrück und Lohfelden. Die Federführung für die Planung und Realisierung liegt beim ZRK. Von 1990-92 sind Voruntersuchungen, Grundsatzfragen und Standortanalysen gemacht worden. Im Zeitraum von 1993 bis 1995 wurde die GVZ-Entwicklungsgesellschaft gegründet, bei der der ZRK einen Anteil von 51 % hat und 49 % von einem „Förderverein der Spediteure“ getragen werden. Dieser hat die Realisierung vorbereitet. Seit 1996 werden im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Planung, Erschließung, Vermarktung und Finanzierung (Finanzvolumen 100 Mio. DM) durchgeführt. Dabei arbeitet der ZRK mit der Hessischen Landesentwicklungsgesellschaft (HLG), Treuhändern, Gesellschaft für Kommunalbau Hessen (GKH) und der Wirtschaftsförderung Region Kassel (WFG) zusammen (vgl.

<http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm>, Zugriff 8.1.2008).

Weitere Aufgaben des ZRK können lt. Satzung auch Wassergewinnung und -beschaffung, Entwässerung und Umweltschutz sein, die jedoch nicht wahrgenommen werden (vgl. ZRK 2004 und <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm>, Zugriff 8.1.2008). Als zusätzliche freiwillige Aufgabe erstellt der ZRK für seine Verbandsgemeinden ein Baulandinformationssystem, das noch im Jahr 2008 online verfügbar sein soll (vgl. <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm>, Zugriff 8.1.2008).

### *Bewertung der Aufgaben – Innovationen?*

Der Vergleich der Planungs- und Entwicklungsaufgaben bezüglich der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung zwischen beiden stadtreionalen Kooperationen macht deutlich, dass auf der formalen Ebene der SVSB bzw. der Planungsrat nur die Zuständigkeit für den FNP und den Landschaftsplan hat, wohingegen der ZRK zusätzlich auch für kommunale Entwicklungsplanungen, übergemeindliche Entwicklungsmaßnahmen und die Verkehrsplanung zuständig ist (s. Abb. 26). Insbesondere durch die Zuständigkeit für kommunale Entwicklungsmaßnahmen wird auf der Aufgabenseite deutlich, dass Instrumente vorhanden sind und verwendet werden, die eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit den Belangen der Siedlungsflächenentwicklung in den unterschiedlichen Themenbereichen zur Folge haben. Über diese verfügt der Planungsrat in der Stadtregion Saarbrücken nicht und es wurden in den vergangenen über 30 Jahren auch keine erweiterten Instrumente eingeführt.

Vor der formalen Einführung des Planungsrates als zuständiges Entscheidungsgremium für den FNP gab es auch im Gebiet des SVSB im Zeitraum von 1974 bis Mitte der 1980er Jahre das Instrument der Entwicklungsplanung, das jedoch infolge der formalen Neuorganisation der FNP im Planungsrat nicht weiter verfolgt wurde (vgl. Expertengespräch SVSB 2007a). Auch wurden innerhalb des Verbandsgebiets bis Anfang der 1980er Jahre jährliche zweitägige Planungsworkshops durchgeführt, in der Zielvorstellungen und Umsetzungsmöglichkeiten diskutiert wurden. Heute ist der Planungsrat von diesen Instrumenten weit entfernt (vgl. Expertengespräch SVSB 2007c). Auch die Stabsstelle Regionalentwicklung hat keine Kompetenzen für strategische Planungen (vgl. Expertengespräch SVSB 2007c) bzw. wurde vom SVSB mit Aufgaben betraut, die ergänzend oder vorbereitend für den Planungsrat sind. Sie ist eindeutig projektorientiert (vgl. Expertengespräch SVSB 2007c). Anreizinstrumente, wie z. B. Wettbewerbe o. ä., sind in beiden stadtreionalen Verbandsmodellen nicht vorhanden.

Neben dem Planungsrat, der die Zuständigkeit für die Flächennutzungs- und Landschaftsplanung hat, wird vom SVSB für den gleichen Gebietszuschchnitt eine Reihe weiterer Aufgaben erfüllt (s. o.). Herauszuheben sind hierbei insbesondere die Zuständigkeit für die Jugend- und Sozialhilfe sowie die Wirtschaftsförderung. Über die Zuständigkeit zur Regelung von Sozialleistungen (Sozialhilfe, Grundsicherung und Kosten der Unterkunft) und der Jugendhilfe ist ein Instrument einer solidarischen Finanzierung öffentlicher Ausgaben (Lastenausgleich) vorhanden (s. Kap. 3.4.2). Die Wirtschaftsförderung sowie weitere freiwillige Aufgaben (Kultur- und Tourismusförderung) können als projektorientierte Ansätze beschrieben werden. Damit werden neben Planungspflichtaufgaben zusätzliche Aufgaben in gleicher Gebietskulisse übernommen. Dies führt jedoch nicht dazu, dass es enge inhaltliche Abstimmungen oder aufeinander aufbauende Konzeptionen der verschiedenen Aufgaben gibt, da jeweils ein eigenes Gremium für die Aufgabenerfüllung zuständig ist (s. Kap. 3.4.2).

#### *Zusammenfassende Bewertung*

Mit diesen vergleichenden Ergebnissen auf inhaltlicher Ebene wird auch deutlich, dass sich der Planungsrat der Stadtregion Saarbrücken auf seine formal festgelegten Zuständigkeiten beschränkt und keine weiterführenden Themen behandelt. Literaturrecherchen und die Experteninterviews haben bestätigt, dass es keine inhaltlichen Konzepte oder Diskussionen für siedlungsflächenrelevante Themen für das gesamte Verbandsgebiet gibt. Einzelne teilträumliche Diskussionen, beispielsweise die Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzeptes für die Stadt Saarbrücken, haben bisher nicht zu einem erfolgreichen Ergebnis geführt. Als Grund hierfür wurden verwaltungsinterne Abstimmungsschwierigkeiten innerhalb der Stadtverwaltung der Stadt Saarbrücken genannt (vgl. Expertengespräch SVSB 2008).

Auch die in der Stadt Völklingen im Rahmen des ExWoSt-Modellvorhabens Stadtumbau West erstellten konzeptionell-strategischen Konzepte für die Anpassung an die Erfordernisse des demographischen Wandels, mit deren Erstellung im Jahr 2003 begonnen wurde, haben weder eine gesamtstädtische Ausrichtung noch Auswirkungen auf die anderen neun verbandsangehörigen Gemeinden des SVSB gehabt (vgl. [http://www.stadtumbauwest.info/exwost/\\_pilotstadt.html](http://www.stadtumbauwest.info/exwost/_pilotstadt.html), Zugriff 8.1.2008). Im Jahr 2005 wurde zum ersten Mal eine Diskussion im SVSB über mögliche Folgen des demographischen Wandels geführt, die von der Stabsstelle Regionalentwicklung vorbereitet wurde. Hier ging es vor allem darum, beim Wettbewerb des Bundesministeriums

für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein Projekt einzureichen, das eine familienfreundliche Ausrichtung hat (vgl. Expertengespräch SVSB 2005a). Völklingen ist als Beispielkommune im SVSB nicht präsent, auch die dort entwickelten Erfahrungen werden weder im SVSB noch in den einzelnen Bereichen der Verwaltung des Stadtverbands, insbesondere in der Stabsstelle Regionalentwicklung, genutzt (Expertengespräch SVSB 2005a). Vertreter der Stabsstelle Regionalentwicklung waren zwar bei Veranstaltungen in Völklingen anwesend und haben aus ihrer fachlichen Sicht einen Beitrag zu den künftigen Überlegungen geleistet, hierüber hinausgehende weitere Schritte sind jedoch nicht erfolgt (vgl. ebd.).

Aktuell gibt es erste Ansätze, das Thema demographischer Wandel im Planungsrat zu diskutieren. Es spielt bei den Abstimmungen zur Änderung des FNP eine Rolle, indem hinterfragt wird, ob die Anzahl neu auszuweisender Wohnbauflächen notwendig ist. Dies ist aber eher als Prüfkriterium zu bezeichnen, denn als Ansatz strategisch-konzeptioneller Lösungswege. Weiterhin gibt es einen Erfahrungsaustausch über die Erfassung von Leerständen, in dem sich die 10 Bürgermeister austauschen. Hierauf folgen jedoch keine gemeinsamen weiteren Schritte, die in Richtung einer engeren inhaltlichen Zusammenarbeit weisen (vgl. Expertengespräch SVSB 2008).

Im ZRK sind hier ganz andere Voraussetzungen gegeben, denn über das Instrument der kommunalen Entwicklungsplanung (s. o.) gibt es die Möglichkeit, aktuelle Themen aufzugreifen. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Fortschreibung des Siedlungsrahmenkonzepts oder der Kommunalen-Entwicklungsplanung-Zentren. In der Stadt Kassel gab es, ähnlich wie in der Stadt Saarbrücken, auch das Bestreben, ein Stadtentwicklungsleitbild zu erarbeiten – jedoch mit dem Schwerpunkt Innenstadt. Im Jahr 2000 wurde die Entwurfsfassung zur Diskussion gestellt (vgl. Stadt Kassel 2000), aber aufgrund personeller Veränderungen (der Baudezernent der Stadt Kassel wechselte in eine andere Stadt) und vielen Einsprüchen, dauerte die Überarbeitung bis zum Beginn des Jahres 2008 (vgl. Stadt Kassel 2008). Es handelt sich beim Leitbild Innenstadt um ein räumlich eng fokussiertes Teilraumentwicklungskonzept, dass weitgehend ohne Beteiligung der Nachbargemeinden entwickelt wurde.

Weitere Aktivitäten des ZRK sind weder über Veröffentlichungen noch auf den Internetseiten des ZRK dokumentiert. Einzige Ausnahme bildet ein Gutachten über Wanderungsmotivbefragungen aus dem Jahr 2003, das in die Erstellung des Siedlungsrahmenkonzeptes 2015 eingeflossen ist.

Ergänzend kann für den ZRK noch angeführt werden, dass in den Jahren 2002 und 2003 jeweils Tagungen zum Thema „Wohnen in der Stadtregion Kassel“ und „Wirtschaftsentwicklung in der Stadtregion Kassel“ durchgeführt wurden, in der u. a. auch die künftig erwarteten demographisch bedingten Veränderungen thematisiert wurden (ZRK 2002 und 2003b). Diese beiden Veranstaltungen dienten der Fortschreibung des Siedlungsrahmenkonzeptes sowie der Vorbereitung zur Aktualisierung des FNP. Die Durchführung von Tagungen oder anderen öffentlichen oder für die Verbandsmitglieder beschränkten Veranstaltungen ist auch im ZRK keine dauerhafte Aufgabe.

### 3.4.2 Organisations- und Entscheidungsstrukturen

In diesem Abschnitt liegt der Schwerpunkt auf der Untersuchung der Organisations- und Entscheidungsstrukturen sowie der formellen und informellen Entscheidungsregeln. Für beide stadtreionalen Verbandsstrukturen muss dabei zwischen den verschiedenen Entscheidungsorganen (SVSB: Stadtverbandstag und Planungsrat; ZRK: Verbandsversammlung und Ausschuss für Planung und Entwicklung) unterschieden werden. Neben den Organen und ihren Zuständigkeiten, sowie der Häufigkeit und Dauer der Treffen werden Fragen nach Akteuren und der Legitimation von Entscheidungen beantwortet.

#### *Stadtverband Saarbrücken*

Der SVSB ist eine regionale Gebietskörperschaft sowie rechtlich gesehen ein Landkreis (vgl. Bunzel et al. 2002: 112). Er entspricht dem Modell des klassischen Regionalkreises, ohne dass zusätzliche Aufgaben von staatlichen Behörden übertragen wurden (vgl. Sedlacek/König 2005: 17f., s. Kap. 3.4.1). Der Stadtverband verfügt über einen direkt legitimierten Stadtverbandstag, der den Stadtverbandsausschuss wählt, und über einen direkt gewählten Stadtverbandspräsidenten. Diese Organisationsstruktur entspricht der von Landkreis, Kreisausschuss und Landrat. Der Stadtverbandstag umfasst 45 gewählte Personen (vgl. Sedlacek/König 2005: 17 und Hesse 2005: 55.). In der aktuellen Wahlperiode des SVSB (2004-2009) verfügt die CDU über 22, die SPD über 18, Die Grünen über 3 und die FDP über 2 Sitze. Den Stadtverbandspräsidenten stellte bis Herbst 2007 die SPD, seit 1.1.2008 gibt es einen Beauftragten für das Amt des Regionalverbandsdirektors, der der FDP angehört (vgl. <http://www.stadtverband-saarbruecken.de/staticsite/staticsite.php?menuid=46&topmenu=2&keepmenu=inactive>, Zugriff 10.1.2008, s. auch Kap. 3.3).

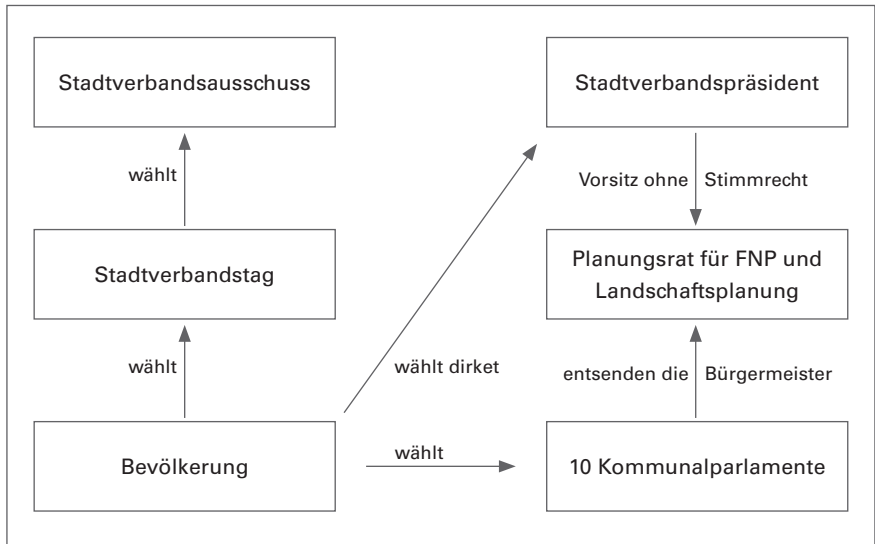


Abb. 27: Organisationsstruktur Stadtverband Saarbrücken; Eigene Darstellung nach Sedlacek/König 2005: 17 und Hesse 2005: 55

Als weiteres Organ gibt es den Planungsrat, in dem die zehn Bürgermeister der Mitgliedskommunen des SVSB über den FNP und den Landschaftsplan entscheiden (s. Abb. 27). Dem Planungsrat sitzt der Stadtverbandspräsidenten vor, der jedoch kein Stimmrecht hat. Die Vorbereitung der Sitzungen sowie die Umsetzung der Entscheidungen des Planungsrats übernimmt die Abteilung für Flächennutzungs- und Landschaftsplanung im Fachdienst 61 sowie das inoffizielle Gremium der Bauamtsleiter der Verbandsgemeinden (s. u.). Die Verwaltung des SVSB fungiert als Dienstleister für den Planungsrat (vgl. Expertengespräch SVSB 2005c).

Der Haushalt des SVSB betrug im Jahr 2007 ca. 284 Mio. €, wovon 230 Mio. € auf den Bereich Jugend und Soziales entfallen. Der Haushalt wird anteilig in Höhe von ca. 160 Mio. € durch Umlage der Mitgliedsgemeinden finanziert. Die weiteren Kosten werden durch Schlüsselzuweisungen und Landesfinanzen gedeckt (vgl. <http://www.stadtverband-saarbruecken.de/staticsite/staticsite.php?menuid=29&topmenu=2&keepmenu=inactive>, Zugriff 10.1.2008).

Die Stimmverteilung im Planungsrat ist wie folgt geregelt: „Jede Gemeinde hat im Planungsrat eine und je 40.000 Einwohnerinnen und Einwohner eine weitere Stimme“ (Kommunalselbstverwaltungsgesetz Nr. 788, § 211). Damit gilt unter Berücksichtigung der Einwohneranzahl

(s. Kap. 3.2) folgende Stimmverteilung: Stadt Saarbrücken (5 Stimmen), Stadt Völklingen (2 Stimmen) und die anderen 8 Gemeinden jeweils 1 Stimme, insgesamt 15 Stimmen. Das Oberzentrum Saarbrücken hat demnach nicht ebensoviel Gewicht wie die acht angrenzenden Kommunen gemeinsam, was der Einwohnerverteilung (ca. die Hälfte der Einwohner des SVSB wohnen in der Stadt Saarbrücken) entsprechen würde. Faktisch verfügen die Umlandkommunen (ohne das Mittelzentrum Völklingen) über die Mehrheit der Stimmen, gemeinsam mit Völklingen besteht eine dauerhafte und stabile Stimmmehrheit gegenüber der Landeshauptstadt Saarbrücken. Vor dem Hintergrund der Einwohnerrückgänge der Stadt Völklingen ist abzusehen, dass das Mittelzentrum Völklingen künftig eine Stimme verlieren wird, es sei denn, die Schwellengrenze wird neu definiert, bzw. durch die anstehenden Änderungen der Zusammensetzung der für die Siedlungsflächen zuständigen Organisationsstruktur (vom Planungsrat zum Kooperationsrat) werden neue Stimmverteilungen vereinbart (s. Kap. 3.5).

Die zehn Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden arbeiten auf Grundlage von §205 BauGB als Planungsverband zusammen<sup>28</sup>. Sie sind in ihren Entscheidungen an die Entscheidungen der Kommunalparlamente gebunden und haben ein imperatives Mandat (vgl. Expertengespräch SVSB 2008). Es gibt dementsprechend eine demokratische Legitimation der Entscheidungsträger und ihrer Entscheidungen sowie durch die Kommunalparlamente eine den jeweiligen lokalen Mehrheiten entsprechende Steuerungskompetenz durch die Weisungsgebundenheit der Bürgermeister. Die Mitgliedschaft der Bürgermeister im Planungsrat richtet sich nach den Wahlperioden und ist somit längerfristig angelegt. Der Planungsrat kann als auf Dauer angelegtes Entscheidungsgremium bezeichnet werden, obwohl wie eingangs erwähnt, der SVSB anfangs nur als Übergangsmodell hin zu einer Regionalstadt konzipiert wurde (s. Kap. 3.3).

Unterhalb der Ebene des Planungsrates gibt es die Ebene der Bauamtsleiter, die die Entscheidungen des Planungsrates vorbereiten. Sie haben jedoch keine Entscheidungsmacht, sondern sind nur ein informelles Gremium. In diesem informellen Gremium werden im Wesentlichen die Änderungen des FNP vorbereitet und kaum konzeptionell-strategische Diskussionen geführt (vgl. Expertengespräch SVSB 2008). In größeren Abständen werden auf der Ebene der Bauamtsleiter inhaltliche Diskussionen geführt, die jedoch nicht in Konzepte oder weitergehende informelle Ansätze münden (vgl. ebd.). Es handelt sich um eine Austausch-

---

28 Früher auf Grundlage von § 4 BBauG.

plattform zum Zweck der Abstimmung des FNP sowie beispielsweise zur Erstellung von Stellungnahmen gegenüber den Landesplanungen. Im Planungsrat gilt formal das Mehrheitsprinzip mit einfacher Mehrheit. Faktisch werden die Entscheidungen jedoch im Konsensprinzip getroffen (vgl. Expertengespräch SVSB 2005b und Expertengespräch SVSB 2007a). Auf der 100. Sitzung des Planungsrates im Februar 2005 wies der damalige Verbandspräsident darauf hin, dass fast alle Entscheidungen des Planungsrates in der Vergangenheit einstimmig gefasst wurden (vgl. <http://www.svsbr.de/suchen.php?keyword=magazin&x=0&y=0>, Zugriff 10.1.2008). Damit ist das formale Mehrheitsprinzip durch ein Konsensprinzip bzw. „das Sprechen mit einer Zunge“ aufgehoben worden (Kommunalverbund Niedersachsen/ Bremen e.V. und Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/ Niedersachsen 2003: 22). Insofern kann die nach Mitgliedsgemeinden und Einwohnergröße gewichtete Stimmverteilung im Planungsrat nicht als Machtmerkmal angesehen werden. Die oben genannte 100. Sitzung des Planungsrates im Februar 2005, nach 17jährigem Bestehen, ergibt rechnerisch eine Häufigkeit von sechs Sitzungen pro Jahr. Nach Auskunft des Zuständigen für die Flächennutzungsplanung beim SVSB finden die Planungsratssitzungen auf Grundlage einer Jahresplanung statt, die monatliche Sitzungen vorsieht. In den letzten Jahren haben ca. 4/5 dieser Sitzungen tatsächlich stattgefunden, dies wird als geringe Häufigkeit als in der Zeit zuvor angegeben (vgl. Expertengespräch SVSB 2008). Als Dauer für die stattfindenden Treffen wird ein Zeitrahmen von häufig nur 10 Minuten angegeben, wenn nur über die Kernaufgabe der Änderung des Flächennutzungsplans entschieden wird (vgl. ebd.). Im Planungsrat werden darüber hinaus auch Diskussionen z. B. im Zusammenhang mit dem Eurodistrikt geführt, einem gemeinsamen Projekt mit der französischen Nachbarregion (s. Kap. 3.6), dies bildet jedoch die Ausnahme (vgl. Expertengespräch SVSB 2007a und Expertengespräch SVSB 2007b).

#### *Zweckverband Raum Kassel*

Als Körperschaft öffentlichen Rechts, in der Form eines Zweckverbands, wird die Grundlage der Zusammenarbeit der 10 Kommunen durch die Verbandssatzung bestimmt, in der festgelegt ist, welche Organe bzw. Gremien den ZRK bilden.

Oberstes Entscheidungsorgan ist die Verbandsversammlung, die durch die Gremien der Verbandsmitglieder (Kreis, Stadt und Gemeinden) mit insgesamt 51 Vertretern gebildet wird (s. Abb. 28). Alle Vertreter der Verbandsversammlung arbeiten ehrenamtlich. Dabei stellt die Stadt Kassel 17 Vertreter und der Landkreis Kassel sowie die Nachbargemeinden



meinden jeweils die gleiche Anzahl. Die Anzahl der entsendeten Vertreter hängt von der Einwohnergröße der Gebietskörperschaften der Mitgliedskommunen ab: Je 10.000 Einwohner der Umlandgemeinden wird ein Vertreter entsendet, Stadt und Landkreis Kassel entsenden die gleiche Anzahl. Die Vertreter der Verbandsversammlung werden von den Vertretungskörperschaften nach dem Verhältniswahlrecht gewählt (vgl. ZRK 2004, § 7, Absatz 2 und 3). Aktuell ist die Stimmverteilung der Nachbargemeinden wie folgt aufgeteilt:

Ahnatal (1), Baunatal (3), Fuldabrück (1), Fuldatal (2), Kaufungen (2), Lohfelden (2), Niestetal (2), Schauenburg (2), Vellmar (2) Vertreter (vgl. <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm>, Zugriff 8.1.2008).

Der Vorstand des ZRK wird durch vier Personen gebildet, denen neben dem Oberbürgermeister der Stadt Kassel, der Landrat des Landkreises Kassel sowie ein weiterer Bürgermeister einer der verbandsangehörigen Kommunen und ein Vertreter des Magistrats der Stadt Kassel angehören (vgl. ZRK 2004, § 11).

Die beiden Ausschüsse „Haupt und Finanzen“ sowie „Planung und Entwicklung“ tagen im Vorfeld der Verbandsversammlungen. Die inhaltlichen Diskussionen über die von der Verbandsversammlung zu beschließenden Sachverhalte werden dabei innerhalb der Fraktionen vorbereitet und im Ausschuss abgestimmt. Auf Grundlage dieser Vorabstimmungen wird die Entscheidung von der Verbandsversammlung getroffen. Dabei kommt den Entscheidungen der Ausschüsse eine hohe Relevanz zu, denn die Verbandsversammlung darf die dort getroffene Entscheidung nicht ignorieren. Wenn die Verbandsversammlung sich nicht an das Votum der Ausschüsse hält und gegensätzlich entscheidet, wird keine verbindliche Entscheidung getroffen. Nur wenn beide, die jeweiligen Ausschüsse und die Verbandsversammlung, ein einheitliches Votum abgeben, ist eine verbindliche Entscheidung getroffen worden (vgl. Expertengespräch ZRK 2008a und Expertengespräch ZRK 2008b). Die Dauer der Ausschusssitzung beträgt zwischen 20 und maximal 60 Minuten. Die Dauer der Verbandsversammlungen zwischen 45 und ca. 90 Minuten. Sowohl in den Ausschüssen als auch in den Verbandsversammlungen finden jeweils kaum inhaltliche Diskussionen statt, sie sind eher als Abstimmungsgremium und Informationsveranstaltungen zu bezeichnen (vgl. Expertengespräch ZRK 2008a und Expertengespräch ZRK 2008b).

Dabei werden Änderungen gemeinsam beschlossen, deren Mehrheiten im Vorfeld i. d. R. abgestimmt wurden. Die Mitarbeiter des ZRK übernehmen dabei teilweise die Aufgabe, einzelne Gemeinden und

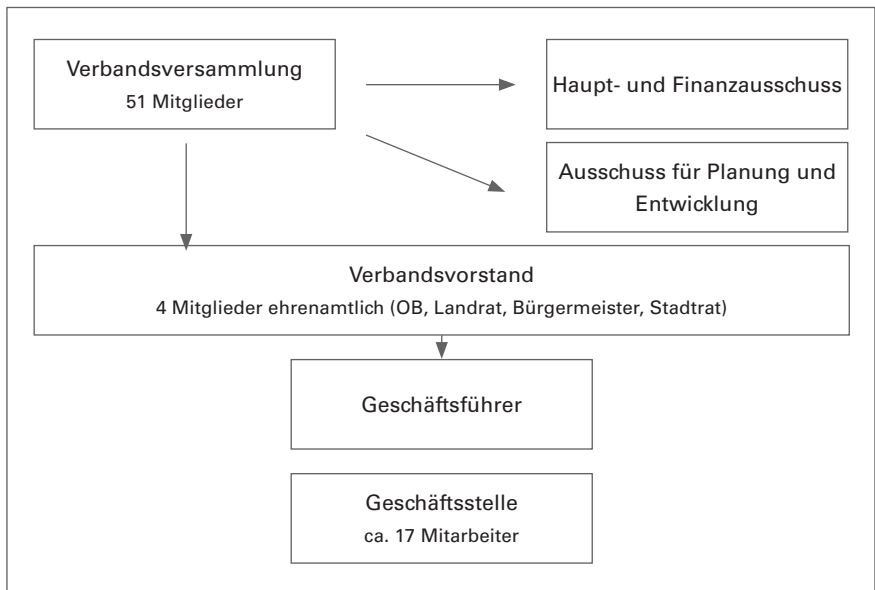


Abb. 28: Organisationsstruktur des Zweckverband Raum Kassel; Eigene Darstellung nach: <http://www.zrk-kassel.de/zrkhme.htm> (Zugriff 15.10.2005)

Fraktionen im Vorfeld aufzusuchen – bzw. sie werden von diesen eingeladen – um inhaltlich über die anstehenden Entscheidungen zu informieren. So können von Seiten des Verbandes bzw. der Geschäftsführungen und den jeweils zuständigen Mitarbeitern verschiedene Themen über Vorabsprachen angestoßen werden (vgl. Expertengespräch ZRK 2008a und Expertengespräch ZRK 2008b).

Bei Entscheidungen den Flächennutzungsplan betreffend, haben die Vertreter des Landkreises kein Stimmrecht, sondern können nur beratend mitwirken (vgl. ZRK 2004, § 9, Abs. 2). In der Verbandsversammlung wird ohne die Stimmen der Landkreisvertreter entschieden, weshalb es ein Gleichgewicht zwischen der Stadt Kassel und den neun Umlandgemeinden gibt. Dies entspricht nicht dem Bevölkerungsanteil der Verbandsgemeinden, da in der Stadt Kassel knapp zwei Drittel der Bevölkerung ansässig sind (s. Kap. 3.2).

Bei allen anderen Entscheidungen zählen die Stimmen der Vertreter der Stadt Kassel doppelt (vgl. ZRK 2004, § 9, Abs. 3). Insofern werden die Stimmen des Landkreises durch die doppelte Zählung der Stadt Kassel wieder ausgeglichen und es gibt auch hier ein Stimmgleichgewicht zwischen Kernstadt und den Umlandbereichen (Nachbargemeinden und LK Kassel). Hintergrund dieser Regelung ist das Ziel, ein ausgewogenes

Verhältnis zwischen Verdichtungskern (bzw. Kernstadt) und Umland (den Nachbargemeinden) zu gewährleisten (vgl. Expertengespräch ZRK 2005).

Die jeweiligen Stimmverteilungen berücksichtigend gilt das einfache Mehrheitsprinzip bei den Entscheidungen der Verbandsversammlung (vgl. ZRK 2004, § 9 Abs. 3).

Die Geschäftsstelle des ZRK mit insgesamt 17 Mitarbeitern (Stand 01/2008) hat ein Haushaltsvolumen in Höhe von 1,26 Mio. € (im Haushaltsjahr 2007) und wird über ein Umlageverfahren finanziert (vgl. ZRK 2004 und <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm>, Zugriff 10.1.2008). Dabei können zwei Umlagearten unterschieden werden: Für allgemeine und hoheitliche Aufgaben trägt die Stadt Kassel 50%, der Landkreis Kassel 25% und die Nachbargemeinden erbringen gemäß ihrer Einwohnergröße insgesamt 25%. Wenn die Umlage nicht ausreicht, kann zur Deckung der weiteren Finanzierung eine im Verhältnis zum Nutzen für die jeweiligen Gemeinden weitere Umlage erhoben werden (vgl. ZRK 2004, § 14, Abs. 1 a und b).

#### *Zusammenfassende Bewertung*

Der Vergleich der Steuerungsebenen der beiden stadtreionalen Verbände macht deutlich, dass es sich um formal verfasste, räumlich eindeutig festgelegte und auf Dauer ausgerichtete stadtreionale Verbandsmodelle handelt (s. Abb. 29). In beiden Verbänden gilt außerdem ein formales Mehrheitsprinzip im jeweiligen Entscheidungsgremium (Planungsrat bzw. Verbandsversammlung). Darüber hinaus sind die Entscheidungsgremien und damit auch die getroffenen Entscheidungen politisch legitimiert: Im Planungsrat des SVSB über imperative Mandate der Bürgermeister und eine Stimmgewichtung, die die Einwohnergröße berücksichtigt; im ZRK über die politischen Mehrheiten der Mitgliedskommunen und eine 1/3 Verteilung zwischen Stadt Kassel, LK Kassel und den Umlandkommunen (s. o.). Auch sind in beiden Modellen keine privaten Akteure stimmberechtigt, was formal bei der Zuständigkeit für FNP und LP ausgeschlossen ist, aber sie werden auch nicht über andere Verfahren beteiligt bzw. angehört. Der Kreis der Entscheider (gewählte Vertreter bzw. die Bürgermeister) ist klar definiert und es handelt sich um ein geschlossenes Entscheidungssystem, das für weitere Akteure nicht zugänglich ist. Es gibt keine weitere Legitimation der in den Verbandsmodellen getroffenen Entscheidungen, was bei der eindeutigen Regelung der Zuständigkeit auf gesetzlicher Grundlage (Planungsverband nach BauGB) auch nicht vorgesehen ist. Obwohl die Verbandsversammlung bzw. die Sitzungen des Planungsrates öffentlich sind, findet

kaum eine öffentliche Beteiligung statt, da sie ihren Entscheidungsregeln nach Abstimmungsgremien sind. Die Häufigkeit der Treffen weicht im Vergleich beider stadtreionaler Verbände ab. Im Planungsrat des SVSB sind monatliche Treffen vorgesehen, die jedoch nicht immer stattfinden, wohingegen im ZRK formal zwei und tatsächlich vier Verbandsversammlungen pro Jahr stattfinden. Vor dem Hintergrund der jeweils zu erfüllenden Aufgaben und Zuständigkeiten (s. Kap. 3.4.1) ist verwunderlich, dass im Planungsrat diese Häufigkeit an Treffen stattfindet. Die Änderung des FNP in einem Siedlungsraum, der durch einen nachlassenden Siedlungsdruck gekennzeichnet ist, scheint nicht zwingend notwendig zu sein (s. Kap. 3.2). Mit Verweis auf die Häufigkeit der Treffen im ZRK, der auch die Zuständigkeit für die Siedlungsflächenentwicklung hat, könnte eine geringere Anzahl angebracht sein. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass die Dauer der Treffen häufig in beiden stadtreionalen Verbänden verhältnismäßig kurz ist, da in ihnen kaum Diskussionen sondern vor allem Abstimmungen und Informationsübermittlungen stattfinden.

Die Größe der jeweiligen Verbandsmodelle sowie das Finanzvolumen sind nicht vergleichbar, da der ZRK nur für die Erfüllung von Planungsaufgaben zuständig ist, wohingegen der SVSB überwiegend Kreisaufgaben übernimmt und z. B. in den Bereichen Jugend und Soziales 80% der jährlichen Haushaltsmittel bindet. Wird nur die Mitarbeiteranzahl der jeweils für die Planungsbereiche zuständigen Personen verglichen, ergeben sich für den SVSB nur fünf Mitarbeiter, hingegen für den ZRK 17. Wird anteilig der administrative Bereich des ZRK herausgerechnet (Sekretariat und allgemeine Verwaltung mit insgesamt fünf Personen), ist immer noch deutlich, dass der ZRK über wesentlich mehr Personalkapazitäten im Planungsbereich und damit auch über die Möglichkeit, weitere Aufgaben als die Fortschreibung und Änderung von FNP und LP zu übernehmen, verfügt.

Unterschiede gibt es auch bezüglich der informellen Entscheidungsvorbereitung und damit den jeweils gewählten Wegen, Entscheidungen vorzubereiten und zu beeinflussen. Im Gebiet des SVSB gibt es eine informelle Ebene, die der Bauamtsleiter der Verbandsgemeinden, in der vor allem die abzustimmenden Änderungen des FNP beraten werden. Einzeln findet in diesem informellen Gremium auch ein Austausch über weitere Themen statt, dieses Gremium hat sich jedoch nicht etabliert im Sinne eines strategisch ausgerichteten Gremiums, das Einfluss auf die Diskussionen im Planungsrat nimmt oder konzeptionell tätig wird (vgl. Expertengespräch SVSB 2007a und Expertengespräch 2008). Die Mitglieder dieses Gremiums unterrichten sich zwar gegenseitig über z. B.

<b>Steuerungsebene/ Akteure und Macht</b>	<b>SVSB / Planungsrat</b>	<b>ZRK</b>
<b>Steuerungsebene</b>	direkt gewählter Stadtverbandstag, 45 Mitglieder (keine Zuständigkeit für FNP und Landschaftsplan)	Politisch besetzte Verbandsversammlung mit 51 Stimmen (17 LK Kassel, 17 Stadt Kassel, 17 Umlandkommunen)
<b>Steuerungsebene Planung / Ausschuss</b>	Planungsrat (10 BM mit einer Stimme und je 40.000 EW eine weiteren Stimme)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abstimmung über FNP und LP in der Verbandsversammlung ohne die Stimmen von LK Kassel.</li> <li>• Ausschuss für Planung und Entwicklung (13 Vertreter, nach politischen Mehrheitsverhältnissen zusammengesetzt)</li> </ul>
<b>Steuerungsmodi</b>	Konsensentscheidung	Mehrheitsentscheidung
<b>Anzahl der Mitarbeiter</b>	950 Beschäftigte insgesamt, 5 Beschäftigte in der Planungsabteilung, 5 Beschäftigte in Stabsstelle Regionalentwicklung	17 Beschäftigte
<b>Formelle Zusammenarbeit</b>	Landesgesetz zur Bildung des SVSB, Bundesverfassungsgerichtsurteil regelt Zuständigkeit des Planungsrats für FNP und LP (nach § 205 BauGB, Planungsverband)	Körperschaft des öffentlichen Rechts, Zweckverband mit Verbandssatzung
<b>Informelle Zusammenarbeit</b>	Treffen der Bauamtsleiter (Verbandskommunen), tw. inhaltlicher Austausch und Vorbereitung der Planungsratssitzung	Vertreter des ZRK bereiten tw. Entscheidungen über Einzelgespräche mit Verbandskommunen bzw. den Fraktionen vor.
<b>Stabilität der Beziehungen</b>	Wahlperiode, Dauerhaft	Wahlperiode, Dauerhaft
<b>Häufigkeit und Dauer der Sitzungen</b>	Vorgemerkt: 1 Sitzung pro Monat, tatsächlich stattfinden ca. 8 Dauer: zwischen 10 und 30 Minuten (Abstimmungsgremium)	4 Sitzungen pro Jahr, Dauer: zwischen 30 und 90 Minuten (Abstimmungsgremium)
<b>Legitimität</b>	Bürgermeister entscheiden auf Grundlage kommunaler Vorentscheidungen	Vertreter politischer Parteien stimmen auf Grundlage von Vorentscheidungen ab
<b>Öffentliche / private Akteure</b>	Nur öffentliche Akteure	Nur öffentliche Akteure
<b>Stellung der Akteure</b>	Hauptamtliche Akteure (Bürgermeister)	Gewählte politische Vertreter, ehrenamtlich

<b>Offenes oder geschlossenes System</b>	Die Akteure werden für eine Wahlperiode bestimmt. „Geschlossenes System“	Die Akteure sind qua Amt festgelegt. „Geschlossenes System“
<b>Beratung der Entscheidungsebene</b>	Planungsabteilung im SVSB erläutert die Inhalte, gemeinsame Vorbereitung durch BM und Bauamtsleiter	Planungsabteilung im ZRK, Vorbereitung von Entscheidungen durch „aufsuchende Arbeit“
<b>Formale Koordination der Entscheidungsebene</b>	Stadtverbandpräsident (Vorsitz ohne Stimmrecht)	Vorsitz wechselt
<b>Aufgabenerfüllung /-umsetzung durch</b>	Planungsabteilung beim SVSB (Dienstleister für die Kommunen)	Eigene Planungsabteilung (ZRK), Dienstleister für Kommune
<b>Finanzierung<sup>29</sup></b>	Umlage und Zuschüsse 284 Mio. € (2007)	Umlage 1,26 Mio. € (2007)

Abb. 29: Übersicht Steuerungsebene, Akteure und Macht (Stand 01/2008)

die Notwendigkeit zur Erfassung leerstehender Bausubstanz, schaffen es jedoch nicht, sich auf eine gemeinsame Methodik zur Erhebung zu einigen oder vor dem Hintergrund der zu erwartenden Veränderungen weitergehende Abstimmungs- oder Diskussionsprozesse anzuregen. Die Verwaltung des SVSB ist auf eine Dienstleister-Rolle reduziert. Sie wird beispielsweise nicht mit der Erarbeitung von Fachinformationen oder anderen Inhalten beauftragt, auch nicht durch das informelle Gremium der Bauamtsleiter der Gemeinden. Insofern handelt es sich auf der einen Seite um ungenutzte Chancen, die im informellen Gremium der Bauamtsleiter enthalten sind und die von den Bürgermeistern der Verbandskommunen nicht angenommen oder gesehen werden. Auf der anderen Seite schafft es aber auch die zuständige Verbandsverwaltung nicht, in einem über mehr als drei Jahrzehnte (im engeren Sinne 20 Jahre) bestehenden Gremium eine über die Pflichtaufgaben hinausgehende inhaltliche Diskussion und einen beständigen Austausch zu erreichen. Die Chance, die u. a. durch die Übertragung von Aufgaben auf den SVSB gegeben ist (z. B. Jugend und Soziales), die solidarisch finanziert werden, führt nicht dazu, dass auch im Planungsrat weitere Aufgaben als die Pflichtaufgaben bearbeitet werden.

<sup>29</sup> Der finanzielle Rahmen der beiden stadtreionalen Verbände ist aufgrund der inhaltlichen Zuständigkeit und der damit verbundenen Anzahl der Mitarbeiter (ca. 950 im SVSB zu 17 im ZRK) zu erklären. Eigentlich müsste die finanzielle Situation des Planungsrates des SVSB mit dem ZRK verglichen werden, hierzu fehlen jedoch detaillierte Finanzangaben.

Im Gegensatz dazu existiert im Verbandsgebiet des ZRK, im engeren Sinne durch die Verbandsmitarbeiter, die Strategie, im Rahmen von informellen Vorgesprächen mit den Spitzen der verbandsangehörigen Gemeinden Entscheidungen vorzubereiten und sie zu überzeugen. Dies wird als Ergänzung zur formalen Beschlussfassung in der Verbandsversammlung verstanden, die auch hier eher den Charakter eines Abstimmungsgremiums hat. Gleichwohl kann durch diese Einzelgespräche eine Diskussion um gemeinsame Ziele und somit auch die Fortschreibung von Entwicklungsstrategien vorbereitet und durchgeführt werden.

Jedoch ist auch für den ZRK festzuhalten, dass seit seiner Gründung im Jahr 1974 keine grundsätzliche Erweiterung der Aufgaben erfolgte. Einzelne Ausnahmen bilden die Zuständigkeit für das GVZ, das in einer eigenen Gesellschaft entwickelt und umgesetzt wird, öffentliche Veranstaltungen im Zuge der Aufgabenerfüllung (ZRK 2003b, 2002) sowie die Koordination und thematische Abstimmung eines gemeinsamen Messeauftritts (Herbstmesse in Kassel) der verbandsangehörigen Gemeinden (mittlerweile zum 4. Mal). Die Möglichkeit, den Planungsverband auch für weitergehende inhaltliche Diskussionen zu nutzen oder die Chance, den ZRK mit einer Erweiterung von Kompetenzen zu beauftragen (z. B. die Ausrichtung von regelmäßigen Veranstaltungen) und damit die eigene Diskussion zu qualifizieren, bleibt aus. Die Übertragung der Aufgaben für das GVZ muss vor dem Hintergrund der Ausweisung, Planung und Finanzierung weiterer interkommunaler Gewerbeflächen (z. B. zwischen der Stadt Kassel und der Gemeinde Niestetal für die Firma SMA) kritisch betrachtet werden. Denn hier geht die Zuständigkeit nicht auf den ZRK über, womit ein auf alle Verbandsmitglieder ausgerichtetes Vorteils- und Lastensystem möglich wäre, sondern die Zuständigkeit bleibt bei der Stadt Kassel und der Gemeinde Niestetal (vgl. Experteninterview ZRK 2008b). Damit wird deutlich, dass die Akteure im ZRK ihr Verbandsgebiet nicht als gemeinsamen Planungs- und Aktionsraum begreifen, sondern nach wie vor auf Grundlage einzelner Entscheidungen – teilweise in bilateralen Konstellationen – agieren.

### 3.5 Weiterentwicklung der Stadtverbandsmodelle

In beiden Stadtregionen wird seit vielen Jahren mit unterschiedlicher Intensität über strukturelle und inhaltliche Änderungen diskutiert. Diese erstrecken sich von einer Weiterentwicklung durch Übertragung von mehr oder die Beschneidung auf weniger Kompetenzen über eine räumliche Ausweitung bis hin zur Auflösung der stadtregionalen Kooperation. Im SVSB wurde beispielsweise Anfang der 1980er Jahre von einer Mitgliedskommune Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht, um die Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung des SVSB für die zehn Mitgliedsgemeinden zu prüfen. Hintergrund der Klage war das Bestreben, den SVSB aufzulösen, mindestens jedoch die Zuständigkeit für den FNP nicht länger beim SVSB zu belassen (s. Kap 3.4). Auch in der Stadtregion Kassel gab und gibt es immer wieder Ansätze, die interkommunale Zusammenarbeit bei der Siedlungsflächenentwicklung zu diskutieren. Dabei gehen die Diskussionen weit auseinander und zwar auf der einen Seite bis hin zur Bildung eines Regionalkreises (unter Einschluss des Landkreises Kassel) und auf der anderen Seite bis zur Auflösung des ZRK (vgl. Prieb 2001 und Expertengespräch ZRK 2005). Ziel der Nachzeichnung dieser Diskussionen ist, aufzuzeigen, welche aktuellen Änderungen verabschiedet wurden (SVSB) bzw. geplant sind und vor allem hierdurch Aussagen darüber zu finden, ob die jeweiligen stadtregionalen Verbände bezüglich der inhaltlichen und organisatorischen Aufgabenerfüllung akzeptiert sind und in welcher Art eine Weiterentwicklung geplant ist.

Im SVSB wurde seit dem Jahr 2004 eine intensive Diskussion um Fortbestand, Auflösung, Neustrukturierung und Weiterentwicklungen geführt, in deren Folge zum 1.1.2008 Änderungen festgelegt wurden, die u. a. eine Umbenennung und geänderte Aufgabenverteilung betreffen. Auslösende Faktoren für die Diskussion waren im Saarland vor allem die Landesverschuldung in Höhe von ca. acht Mrd. €, die trotz Teilentschuldungszahlen weiter angestiegen ist, und das Drängen der Geberländer beim Länderfinanzausgleich auf eine Länderfusion des Saarlandes mit Rheinland-Pfalz. Vor diesem Hintergrund vergab die Landesregierung im Jahr 2004 den Auftrag, ein Gutachten zu erstellen – sog. „Hesse-Gutachten“ (vgl. Hesse 2004). Im Ergebnis sollte das Gutachten Vorschläge für eine schlanke Organisationsstruktur sowie bürgernahe, leistungsstarke und kostenbewusste Verwaltung erarbeiten. Dabei umfasst das Gutachten die Überprüfung und ggf. die Entwicklung geeigneter Lösungen für die Aufgabenverteilung der Verwaltungsebenen und den



territorialen Zuschnitt des Saarlandes mit fünf Landkreisen und dem SVSB (vgl. Hesse 2004). Im Ergebnisbericht (vgl. Hesse 2004) sind zwei Modelle a) das „Grundmodell“ und b) das „Entwicklungsmodell“ vorgeschlagen worden, die einen maximalen Einspareffekt von jährlich 73 Mio. € beinhalten.

Das „Grundmodell“ beinhaltet die Optimierung des Status quo, eine sektorale Funktionalreform und keine Eingriffe in vorhandene Strukturen. Aus dem Stadtverband Saarbrücken sollte ein Stadtkreis gebildet werden, Kabinettsreformen (6 Ressorts) sollten durchgeführt und die nachgeordneten Landesverwaltungen im Bereich der oberen Landesbehörden und zentralen Einrichtungen vereinfacht werden. Die Flächennutzungsplanung sollte weiterhin (vgl. Hesse 2004: 434) gemeinsam betrieben werden. Die operationalisierte Bearbeitung der Flächennutzungsplanung sollte auf die Landeshauptstadt Saarbrücken übertragen werden (vgl. ebd.). Mittelfristig sollte die eigenständige Stadtverbandsverwaltung aufgelöst und die Landeshauptstadt Saarbrücken beauftragt werden, die Wahrnehmung der Aufgaben zu übernehmen (vgl. Hesse 2004: 435).

Das „Entwicklungsmodell“ sah eine erweiterte Funktional- und Strukturreform vor. Im Kern wird eine Zentralisierung von Aufgaben beim Land bei gleichzeitiger Schwächung der Kreisebene und Reduktion der Anzahl der Kreise (inkl. SVSB) von derzeit sechs auf drei vorgeschlagen (vgl. Hesse 2004: 443ff.). In den Diskussionen zeigte sich, dass dieser weitgehende Vorschlag u. a. am Widerstand der Landkreise scheitert und nicht umgesetzt werden kann (s. u.). Für die Zuständigkeit der Flächennutzungsplanung werden keine – mit dem „Grundmodell“ vergleichbaren – Aussagen getroffen.

Diese Vorschläge des Hesse-Gutachtens wurden nach der Wahl des Verbandspräsidenten am 12.3.2006 kontrovers diskutiert<sup>30</sup>. Auf politischer Seite gab es im Wesentlichen zwei Strömungen. Die CDU-Mehrheit im Verbandstag unterstützte die von der CDU-Landesregierung vorge-

30 Hierzu Sattler (2006): „Der Streit um die von der CDU-Regierung geplante Verwaltungsreform und besonders um die Abschaffung des Stadtverbands Saarbrücken bringt die Gemüter gehörig in Wallung. „Die haben nicht mehr alle Tassen im Schrank“ [zit. im Original], wettert SPD-Oppositionsführer Heiko Maas, der den „Dilettantismus in der CDU“ [zit. im Original] geißelt. Der FDP-Vorsitzende Christoph Hartmann wirft Ministerpräsident Peter Müller einen „Zickzackkurs ohnegleichen“ [zit. im Original] vor. Grünen-Chef Hubert Ulrich meint, angesichts des Widerstands an der eigenen Parteibasis habe der Regierungschef inzwischen wohl doch kalte Füße bekommen. Der FDP-Abgeordnete Manfred Baldauf hegt den Verdacht, das Vorgehen der CDU gegen den Stadtverband Saarbrücken sei „parteipolitisch motiviert“ [zit. im Original] – weil in diesem von der Hauptstadt und mehreren Umlandgemeinden getragenen Gebilde die Union nie habe Führungspositionen besetzen können.

brachten Vorschläge zur Verwaltungsreform, inkl. Auflösung des Stadtverbandes und Bildung eines Regionalverbandes. Die FDP war anfangs kritisch eingestellt, hat jedoch letztlich dem CDU-Vorschlag in der Sitzung von September 2007 zugestimmt. Die Vertreter von SPD und Die Grünen waren für die Beibehaltung des Stadtverbandes. Die stärksten Auseinandersetzungen in der Presse fanden nach der Wahl des Stadtverbandspräsidenten statt, bei der der SPD-Kandidat und bisherige Stadtverbandspräsident Michael Burkert im ersten Wahlgang der Direktwahl bestätigt wurde (54,1 % der Stimmen) (vgl. <http://www.saarland.de/SID-3E724395-5A875AC1/26238.htm>, Zugriff am 3.1.2008).

Die politischen Hintergründe dieser offen geführten Diskussionen sind auf die Machtverhältnisse im Saarland zurückzuführen. Lange Zeit stellte die SPD-Fraktion die Mehrheit im SVSB. Erst seit der letzten Wahl des Stadtverbandstags verfügt die CDU über die Stimmmehrheit. Der direkt gewählte Stadtverbandspräsident wurde in der Vergangenheit überwiegend von der SPD gestellt, noch nie von der CDU. Der Stadtverband umfasst außerdem 1/3 der saarländischen Bevölkerung und sitzt in unmittelbarer Nähe zum Ministerpräsidenten des Saarlandes (Peter Müller, CDU) und der Saarbrücker Oberbürgermeisterin (Charlotte Britz, SPD). Diese drei Personen bilden das „Machtzentrum im Saarland“ (Sattler 2006). Ein Indiz für die Diskussion um Kompetenzen und Machtverhältnisse ist das Positionspapier der Saarbrücker Oberbürgermeisterin von November 2006, in dem sie sich für die Stärkung der Stadt Saarbrücken im Rahmen der Verwaltungsreform ausspricht. Sie führt in diesem Zusammenhang u. a. an, dass es überflüssig sei, die Flächennutzungsplanung beim SVSB zu bearbeiten, da alle B-Planverfahren im Parallelverfahren mit F-Plan-Änderungen durchgeführt würden (vgl. Landeshauptstadt Saarbrücken/Die Oberbürgermeisterin 2006). Auch Ministerpräsident Müller äußert sich zur Strukturreform und weist vor allem auf Doppelstrukturen hin (vgl. SZ-Online, 18.9.2007). Nach der Rücktrittsankündigung des Stadtverbandspräsidenten wurde die Reformdiskussion versachlicht: „Seitdem sei die Diskussion entspannter“, meint der ehemalige Stadtverbandspräsident Burkert (SZ-Online, 18.9.2007).

Im Ergebnis wird nach dem Beschluss des Saar-Landtages ab 2008 der SVSB durch einen Regionalverband abgelöst (vgl. SZ-Online, 22.11.2007). Es wird keine Änderungen im Zuschnitt der Kreise geben. Der künftige Regionalverband erhält als neue Steuerungsebene einen Kooperationsrat, in dem die Bürgermeister der Mitgliedskommunen sowie von den jeweiligen Räten gewählte Vertreter und Vertreter der

	<b>Stadtverband</b>	<b>Regionalverband</b>	
Ausführendes Organ	Stadtverbandspräsident	Regionalverbandspräsident	
Wahl durch	Bevölkerung	Bevölkerung, gebündelt mit allg. Kommunalwahl	
Beschlussorgane	<b>Stadtverbandstag</b>	<b>Regionalversammlung</b>	<b>Kooperationsrat</b>
Zusammensetzung und Wahl	Urgewählte Volksvertreter	Urgewählte Volksvertreter	Bürgermeister und von den Räten gewählte Vertreter von verbandsangehörigen Gemeinden und Vertreter der Fraktionen der Regionalversammlung
Beschlussfassung über	Alle Selbstverwaltungsangelegenheiten	Neben Existenzaufgaben insb. Sozial- und Jugendhilfe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flächennutzungs- und Landschaftsplanung (bisher Planungsrat)</li> <li>• Koordinierung grenzüberschreitende Zusammenarbeit</li> <li>• Wirtschaftsförderung</li> <li>• ÖPNV</li> <li>• Koordinierung Freizeit-, Sport und Erholungsmaßnahmen</li> </ul>
Umlagefinanzierung	Wenig Einfluss der Gemeinden Keine korrigierenden Strukturen		Unmittelbare Beteiligung der Gemeinden über den Kooperationsrat, insb. durch institutionalisiertes Anhörrecht bei Haushaltssatzung des Regionalverbands

Abb. 30: Umsetzung des Hesse-Gutachtens; Eigene Darstellung nach Ministerium für Inneres, Familien, Frauen und Sport, Saarland 2007

Fraktionen der Regionalversammlung stimmberechtigte Mitglieder sein werden (s. Abb. 30). Dieser Kooperationsrat erhält die Zuständigkeit für Entscheidungen in den folgenden Bereichen (vgl. <http://www.saarland.de/3834.htm>, Zugriff 10.1.2008):

- Flächennutzungs- und Landschaftsplanung,
- Koordinierung grenzüberschreitender Zusammenarbeit,
- Wirtschaftsförderung,
- ÖPNV und
- Koordinierung von Freizeit, Sport- und Erholungsmaßnahmen.

Neben der geänderten Organisation sollen die Aufgabenbereiche „Untere Lebensmittelüberwachungsbehörde“ und „Veterinärbehörde“ auf das Land übertragen werden (vgl. SZ-Online, 3.1.2008, Zugriff 8.1.2008). Insgesamt werden durch diese Veränderungen ca. 40 Stellen vom SVSB zum Land verlagert (SZ-Online, 31.12.2007, Zugriff 3.1.2008).

Die Stelle des Stadtverbandspräsidenten ist – nach dem Rücktritt des Verbandspräsidenten im September 2007 – nicht wiederbesetzt worden und soll nach dem Beschluss des Stadtverbandstages vom 8.11.2007 (Sondersitzung) erst wieder im Herbst 2009 gewählt werden. Die Mehrheit des Stadtverbandstages aus SPD, CDU und FDP hat beschlossen, die Wahl parallel zu den nächsten Kommunalwahlen abzuhalten (vgl. <http://www.svsbr.de/magazin>, Pressemeldung vom 12.11.2007). Als Übergangs-Präsident ist der frühere Bürgermeister (Sulzbach) Huppert von der FDP gewählt worden. Damit wurde nach Pressemeldungen die Zustimmung der FDP zur Verwaltungsreform bei der Abstimmung im Stadtverbandstag gesichert (vgl. SZ-Online, 31.12.2007, Zugriff 3.1.2008).

Unter der Überschrift „Spektakulär unspektakulär“ werden in der Saarbrücker Zeitung die Verwaltungsänderungen beschrieben: „Der Stadtverband ist lediglich zum Regionalverband mit nur marginalen Veränderungen umlackiert worden“ (SZ-Online, 22.11.2008, Zugriff 27.12.2007).

Im Verdichtungsraum der Stadtregion Kassel gibt es keine vergleichbar offen geführte Diskussion um Änderungen der inhaltlichen Zuständigkeit oder der Organisationsstrukturen des ZRK. Landesregierung und Regierungspräsidium in Nordhessen spielen in diesem Zusammenhang keine Rolle. Im Jahr 2001 wurde ein Gutachten vorgelegt und öffentlich diskutiert, das vom Regionalausschuss der IHK-Kassel in Auftrag gegeben wurde (vgl. Prieb 2001). Das hiermit verfolgte Ziel, eine politische Diskussion um die Weiterentwicklung der stadtreionalen Kooperationen anzustoßen, wurde jedoch

nicht erreicht, da die politischen Ebenen in Stadt und Landkreis Kassel die Diskussionsanregung kaum aufgenommen haben. Durch eine gemeinsam von Stadt und Landkreis Kassel ausgerichtete Veranstaltung im Jahr 2007 (vgl. [http://www.kassel-zeitung.de/cms1/index.php?serendipity\[action\]=search&serendipity\[searchTerm\]=regionalreform](http://www.kassel-zeitung.de/cms1/index.php?serendipity[action]=search&serendipity[searchTerm]=regionalreform), Zugriff 10.1.2008) ist die Diskussion um eine Strukturreform erneut angestoßen worden. Hauptakteure der erneut geführten Diskussion sind der Oberbürgermeister der Stadt Kassel, der Landrat des Landkreises Kassel sowie Vertreter der IHK Kassel (vgl. [http://www.ihk-kassel.de/index.cfm?CFID=1623757&CFTOKEN=99860373&pt=Press\\_Detail&id=9DD0227C-FD49-9D0C-960B7B9733376654](http://www.ihk-kassel.de/index.cfm?CFID=1623757&CFTOKEN=99860373&pt=Press_Detail&id=9DD0227C-FD49-9D0C-960B7B9733376654), Zugriff 12.1. 2008). Die Strukturreformdiskussion wird unter dem Titel Regionalkreis geführt und umfasst das Gebiet von Stadt und Landkreis Kassel (vgl. Landkreis Kassel 2007). Parallel zur Diskussion um den Regionalkreis gibt es eine Diskussion um eine Strukturreform in Nordhessen, die räumlich eine Zusammenfassung von fünf Landkreisen und der Stadt Kassel umfasst. Diese wird jedoch von einzelnen Landkreisen, z. B. Waldeck-Frankenberg nicht unterstützt (vgl. z. B. [http://www.landkreis-waldeck-frankenberg.de/Presse/Archiv%202002/Jul\\_02/07-18-2002.htm](http://www.landkreis-waldeck-frankenberg.de/Presse/Archiv%202002/Jul_02/07-18-2002.htm), Zugriff 10.1.2008).

Die Bestrebungen zur Bildung eines Regionalkreises zeigen sich aktuell auch durch Kooperationen zwischen Stadt und Landkreis Kassel. So wird beispielsweise eine gemeinsame Kfz-Zulassungsstelle seit längerer Zeit betrieben, seit Anfang 2007 gibt es eine gemeinsame Volkshochschule und in diesem Jahr soll ein gemeinsam betriebenes Gesundheitsamt starten (vgl. Landkreis Kassel 2007). Darüber hinaus wird eine gemeinsame Sparkasse gebildet, im Bereich Wirtschaftsförderung und Tourismus kooperiert und es wurde eine gemeinsame Gesellschaft zum Betrieb von Krankenhäusern gebildet (vgl. ebenda).

Aktueller Anlass für die Diskussion um die Bildung eines Regionalkreises ist auf der einen Seite die Möglichkeit, Kosten (vor allem Personalkosten durch Wegfall von Doppelzuständigkeiten) einzusparen und auf der anderen Seite die Chance, eine solidarische Region zur Bewältigung der demographischen Entwicklungen zu bilden (vgl. [http://www.kassel-zeitung.de/cms1/index.php?serendipity\[action\]=search&serendipity\[searchTerm\]=regionalreform](http://www.kassel-zeitung.de/cms1/index.php?serendipity[action]=search&serendipity[searchTerm]=regionalreform), Zugriff 10.1.2008). Ob damit auch die Zuständigkeit des ZRK für kommunale Entwicklungsplanungen und die Flächennutzungsplanung auf die Gesamtregion ausgeweitet werden soll, oder weiterhin die Zuständigkeit bei den Kommunen bzw. dem ZRK für die verbandsangehörigen Gemeinden verbleiben soll, ist derzeit unklar.

Ein weiterer Grund für die erneute Diskussion um die Bildung eines Regionalkreises liegt in der geänderten Einstellung derjenigen Gemeinden, die verhältnismäßig weit entfernt vom Oberzentrum Kassel liegen und sich über die Gebietsreform eine solidarische Unterstützung erhoffen. Damit haben sich die Antriebskräfte für eine erweiterte Kooperation hin zu einer Fusion von Stadt und Landkreis verschoben, denn bisher war eher der Stadt Kassel daran gelegen, stärker mit den Umlandkommunen zu kooperieren, da sie die höheren Lasten (Soziallasten) tragen musste (vgl. Expertengespräch ZRK 2008b).

Eine Diskussion um eine organisatorische Umstrukturierung oder inhaltliche Erweiterung innerhalb des ZRK findet derzeit nicht statt (vgl. Expertengespräch ZRK 2008b). Und auch die Diskussionen um eine Funktionalreform (Stadt und LK Kassel) werden nicht im ZRK geführt.

#### *Bewertung der aktuellen Änderungen / Diskussionen*

Mit Blick auf die Diskussionen im SVSB wird deutlich, dass eine mehrere Jahre dauernde Verwaltungsstrukturreform die bestehenden Kooperationen verunsichert und zu Stagnationen führt. Innerhalb der Entscheidungsgremien des SVSB ist es in den vergangenen Jahren nicht gelungen, konstruktive inhaltliche Diskussionen um die Übernahme von Aufgaben oder eine geänderte Zuständigkeit zu führen. Die aufgezeigten politischen Konstellationen im Saarland (Ministerpräsident, Stadtverbandspräsident und Oberbürgermeisterin von Saarbrücken) machen zusätzlich deutlich, dass durch Kompetenzdiskussionen alle weiteren inhaltlichen Diskussionen verhindert wurden (vgl. Expertengespräch SVSB 2007a).

Die Änderung, den Planungsrat durch einen Kooperationsrat zu ersetzen, kann nur auf formaler Ebene bewertet werden, da der Kooperationsrat erst nach der nächsten Wahl zum Regionalverband im Jahr 2009 als Gremium eingerichtet werden soll. Positiv kann sich auswirken, dass das seit langer Zeit existierende Gremium der zehn Bürgermeister durch weitere Vertreter (Ratsvertreter und Vertreter der Fraktionen der Verbandsversammlung) ergänzt wird, denn die Vergangenheit zeigte, dass der Planungsrat ein reines Abstimmungsgremium für die Belange von FNP und Landschaftsplan war und keine inhaltlich-strategischen Diskussionen führte (vgl. Kap. 3.4.2 und Expertengespräch SVSB 2005c und Expertengespräch SVSB 2008). Ob jedoch wirklich in dem vergrößerten Gremium Diskussionen über eine gesteuerte Siedlungsflächenentwicklung geführt werden, muss abgewartet werden und hängt entscheidend vom Willen der Akteure zur Kooperation, der Stimmverteilung sowie den Zielsetzungen ab. Die künftige Zuständigkeit des Kooperationsrates

für den ÖPNV ist, aufgrund der Vermeidung von Doppelstrukturen und verschiedenen Planungsorganisationen, die eng miteinander verzahnt sind, positiv zu bewerten.

Die geplante und beschlossene Weiterentwicklung des SVSB bezüglich der personellen Änderung des zuständigen Entscheidungsgremiums – künftig sollen politische Vertreter der Mitgliedsgemeinden und des Stadtverbandstags ein Stimmrecht erhalten – führt verglichen mit dem ZRK zu einer fast identischen Zusammensetzung. Im Unterschied zum ZRK erhalten aber auch direkt gewählte Vertreter der Verbandsversammlung ein Stimmrecht. Das imperative Mandat der Bürgermeister wird dann durch ein direkter legitimates Entscheidungsgremium ersetzt. Ob mit der Änderung der personellen Zusammensetzung auch vom bisherigen Entscheidungsprinzip (Konsens) abgewichen wird, ist jedoch fraglich.

Die aktuellen Diskussionen in der Stadtregion Kassel sind noch zu vage, um herauszustellen, ob sich hierdurch geänderte Aufgabenverteilungen – also neue Zuständigkeiten – oder organisatorische Veränderungen ergeben werden. Interessant sind jedoch die geänderten Motive der beteiligten Akteure. So sind jetzt erstmals die Gemeinden des Landkreises, die nicht im ZRK organisiert sind, diejenigen, die sich von einer Verwaltungsstrukturreform die meisten Vorteile versprechen. Ob es hierdurch gelingt, ein solidarisches und durch Kooperation statt Konkurrenz geprägtes Miteinander der verschiedenen Akteure zu erreichen, bleibt abzuwarten.

Die Frage nach der Akzeptanz der jeweiligen für die Planungsaufgaben zuständigen Entscheidungsebene (Verbandsversammlung und Planungsrat) muss, bezogen auf die geplanten Veränderungen im SVSB, für den Planungsrat negativ beantwortet werden, denn in den Diskussionen konnte das bestehende Gremium seine weitere Existenz nicht behaupten. Abzuwarten bleibt, ob die verabschiedeten Veränderungen und die Erweiterung des Entscheidungsgremiums auch juristisch Bestand haben wird – d.h. ob nicht aufgrund einer erneuten Klage einer verbandsangehörigen Kommune die Zuständigkeit wieder auf die Bürgermeisterebene der verbandsangehörigen Kommunen rückübertragen werden muss. Aussagen über die Akzeptanz der in der Planungsversammlung des ZRK getroffenen Entscheidungen können vor dem Hintergrund der aktuellen, nur in Ansätzen sich abzeichnenden, Strukturreform auf dieser Ebene nicht beantwortet werden.

### 3.6 Formelle und informelle, regionale und interkommunale Planungen und Kooperationen

Im folgenden Abschnitt werden formelle und informelle grenzüberschreitende, landesweite, regionale und interkommunale Kooperationen bezüglich ihrer Aussagen zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung in beiden Untersuchungsregionen analysiert. Der Fokus der Untersuchung dieser Konzepte und Planung liegt auf der Frage, ob über- oder untergeordnete formelle oder informelle Kooperationen ergänzende Aufgaben der Steuerung übernehmen. Es geht in erster Linie um die strategisch-konzeptionelle Steuerungsebene, weshalb projektorientierte Ansätze zwar kurz aufgezeigt, jedoch nicht vertiefend untersucht werden. Im Ergebnis soll die Frage beantwortet werden, ob weitere Steuerungsebenen zur Lenkung der Kernaufgaben der Flächensteuerung in den beiden stadtreionalen Verbänden vorhanden sind und somit parallel zur formal gefassten Zuständigkeit für die Siedlungsflächenentwicklung in beiden Stadtregionen weitere Organisationsstrukturen bzw. Entscheidungsebenen existieren. Dementsprechend wird in der nachfolgenden Abbildung die Relevanz der jeweiligen Kooperation bzw. Planungen und Konzepte im Hinblick auf die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung angegeben (s. Abb. 31). Aus der zusammenfassenden Übersicht wird deutlich, dass nur der Landesentwicklungs- bzw. Regionalplan als relevant für die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung angesehen wird.

#### *Landesentwicklungsplan / Regionalplan*

Der Landesentwicklungsplan des Saarlandes, Teilabschnitt Siedlung (LEP Siedlung), erfüllt im Saarland gleichzeitig die Funktion des Regionalplans (vgl. Ministerium für Umwelt Saarland 2006). In Nordhessen wird der Entwurf des Regionalplans aus dem Jahr 2008, der eine überarbeitete Fassung des Entwurfs aus dem Jahr 2006 ist, zur Grundlage genommen. Die Maßstabsebene des Landesentwicklungsplans des Saarlandes entspricht dem Regionalplan Nordhessen, weshalb beide Planwerke miteinander verglichen werden können.

#### *Landesentwicklungsplan Saarland, Teilabschnitt Siedlung*

Im LEP Siedlung werden Festlegungen für künftige Siedlungsflächenausweisungen und Strukturprinzipien für einen Planungszeitraum bis zum Jahr 2015 getroffen<sup>31</sup>. Prägendes Strukturmerkmal ist das

31 Die Bevölkerungsprognose des LEP Siedlung beruht auf der 10. koordinierten Bevöl-



Kooperationen und Planungen	SVSB	ZRK	Relevanz
Grenzüberschreitende Kooperationen und Planungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SaarLorLux (Zukunftsbild 2020 und SaarLorLux+)</li> <li>• QuattroPole Saarbrücken, Luxemburg, Metz, Trier</li> <li>• Saarbrücken – Moselle-Est (Eurodistrikt)</li> </ul>	Keine	Gering
Landesentwicklungsplan/ Regionalplan	Landesentwicklungsplan Saarland, Teilabschnitt Siedlungen (2006)	Regionalplan Nordhessen (Entwurf 2006, Entwurf 2008)	Mittel bis hoch
LEADER-Regionen	Leader-Region Biosphärenreservat Bliesgau Leader-Region Warndt e.V.	LEADER-Region Kassel Land	Gering
Regionale Institutionen und weitere Organisationen der Zusammenarbeit		Regionalmanagement Nordhessen GmbH	Gering

Abb. 31: Übersicht und Einstufung formeller und informeller Kooperationen und Planungen; Eigene Darstellung

punktaxiale Modell mit zentralen Orten und Siedlungsachsen. Dabei wird im LEP Siedlung kein Änderungsbedarf der Anzahl oder der Ausstattungsmerkmale der zentralen Orte im Planungszeitraum gesehen (vgl. Ministerium für Umwelt Saarland 2006: 971). Entscheidend für den maximalen Zuwachs an Wohnsiedlungsfläche je Gemeinde sind Festlegungen von Siedlungsdichten und ein am zentralörtlichen System orientierter, maximaler jährlicher Zuwachs an Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner und Jahr. Dabei wird eine Abstufung von Oberzentren und Mittelzentren (3,5 WE pro 1.000 EW und Jahr), Grundzentren (2,5 WE pro 1.000 EW und Jahr) und nicht-zentralen Orten (1,5 WE pro 1.000 EW und Jahr) festgeschrieben. Zusammen mit der Festlegung von Siedlungsdichten – von 40 Wohnungen pro ha im Kern des Oberzentrums bis zu 15 Wohnungen pro ha in nicht-zentralen Gemeinden des ländlichen Raums – soll die künftige Entwicklung verstärkt auf die In-

---

kerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Die Bevölkerungsprognose wurde bis zum Jahr 2030 fortgeschrieben, alle Festlegungen betreffen jedoch nur den zehnjährigen Planungshorizont (vgl. Ministerium für Umwelt Saarland 2006: 970).

nenentwicklung gelenkt werden (vgl. Ministerium für Umwelt Saarland 2006: S. 985f.). Im LEP Siedlung ist keine räumliche Verortung künftiger Wohnsiedlungsflächen enthalten. In Abstimmungen mit den Gemeinden im Zuge der Aufstellung des LEP Siedlung wurde von Seiten der Landesplanung darauf hingewiesen, dass Bauflächen künftig in Abhängigkeit zur tatsächlichen Verfügbarkeit und damit i. d. R. auf kommunalen Flächen, ausgewiesen werden sollen (vgl. Expertengespräch SVSB 2007c). Damit soll die künftige Wohnbauflächenentwicklung auf die Innenentwicklung gelenkt werden.

Die Grundlage des LEP Siedlung wird durch folgende Prinzipien festgelegt: Gleichwertigkeit, Nachhaltigkeit, dezentrale Konzentration, kompakte Siedlungsstruktur der kurzen Wege, Anpassung an die Erfordernisse des demographischen Wandels, Gender Mainstreaming und Gender Planning (vgl. Ministerium für Umwelt Saarland 2006: 966f.). Damit sind zwar Prinzipien genannt worden, jedoch ist dies nicht gleichzusetzen mit einem Leitbild für künftige Entwicklungen (vgl. Dehne/Kaether 2007: 46).

Zusätzlich wird zur Umsetzung des LEP Siedlung explizit der Regional Governance Ansatz im Sinne eines Regionalmanagements genannt, jedoch in einem großräumigen Kontext in Bezug auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit mit Frankreich und explizit nicht in Bezug auf den SVSB (vgl. Ministerium für das Saarland 2006: 968). Mit dem noch zu entwickelnden bzw. von Landesseite zu unterstützenden Regionalmanagement-Ansatz sollen „informelle grenzüberschreitende, interkommunale Rahmenplanungen“ (ebd.) unterstützt werden.

In einer gemeinsamen Stellungnahme des Planungsrates des SVSB zum LEP Siedlung wird angeregt, dass die Landesziele für die Kernregion des Saarlandes insgesamt gelten sollen und nicht in Vorschriften für die Verbandsgemeinden und ihre Ortsteile münden sollen (vgl. Planungsrat 2006). Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass Quartiere mit besonderem Handlungsbedarf ausgewiesen und aufgenommen werden sollen, die besonders deutlich von sinkender Wohnungsnachfrage und demographischen Entwicklungen geprägt sind (vgl. ebd.). Beide Anregungen wurden nicht aufgenommen, aber es wurde parallel zum LEP Siedlung ein „Modellvorhaben zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch innerörtliche Entwicklung“ (MELANIE) aufgelegt, mit dem das Prinzip der Innenentwicklung vor Außenentwicklung in der kommunalen Praxis umgesetzt werden soll. Dieses Modellvorhaben zielt auf Dorfkerne und einzelne Gemeindeteile und ist damit als kleinteilige und teilträumliche Entwicklungsstrategie des Landes einzuordnen (vgl. Dehne/Kaether 2007: 192).

Nach eigener Einschätzung eines Verantwortlichen für die Landesplanung sind die Baulandpotentiale im LEP Siedlung deutlich über dem tatsächlichen Bedarf ausgewiesen worden. Als Grundlage der Bedarfsermittlung ist die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung verwendet worden, die aus aktueller Sicht nicht mehr zutreffend ist, da stärkere Bevölkerungsrückgänge erwartet werden (vgl. Expertengespräch SVSB 2007b). Insofern wird vom LEP Siedlung nur eine geringe steuernde Wirkung im Hinblick auf eine Begrenzung der künftigen Wohnbauflächenentwicklung erwartet, da nur die Festlegung von Siedlungsdichten auch bei geringerem Zuwachs Wirkung entfaltet, nicht jedoch die Festlegung maximaler zusätzlicher Wohnbauflächen (vgl. ebd.).

Als weiteres Handlungsinstrument wird von der Landesplanung des Saarlandes die Aufnahme und Förderung von Stadtumbaugebieten an die Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten geknüpft, die Aussagen zum Rückbau von Wohnbebauung enthalten müssen (vgl. ebd.). Ein ähnliches Vorgehen wird bei der Dorferneuerung verlangt, denn dort sind Dorfgespräche als ergänzende Instrumente verbindlich festgelegt (vgl. ebd. und <http://www.saarland.de/SID-3E724395-899C008F/5114.htm>, Zugriff 10.10.2008).

#### *Regionalplan Nordhessen (Entwurf 2008)*

Der Regionalplan Nordhessen legt die künftigen Siedlungsbauflächen für einen Zeitraum bis zum Jahr 2020 fest. Dabei werden – ähnlich wie im LEP Siedlung – das Zentrale-Orte-Konzept sowie Verflechtungsbereiche als Strukturmerkmal festgelegt. Es wurde gegenüber dem Regionalplan Nordhessen aus dem Jahr 2000 keine Änderung der Ausweisung zentraler Orte, beispielsweise eine Reduktion der Gesamtzahl oder die Herabstufung einzelner Orte, vorgenommen (vgl. RP Kassel 2008: 31). Neben einer kleinräumigen Bevölkerungsprognose, die auf der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose beruht, werden Wohndichten für einzelne Siedlungsstrukturtypen festgelegt (vgl. RP Kassel 2008: 46). Diese gehen von 35 WE/ha im Oberzentrum im Verdichtungsraum kleinteilig abgestuft bis zu 15 WE/ha im ländlichen Raum (vgl. ebd.). Weiterhin werden Obergrenzen für die Wohnsiedlungsentwicklung je Gemeinde für den Zeitraum von 2002 bis 2020 festgelegt, die für die Gemeinden des ZRK zwischen 98 ha für die Stadt Kassel und 9 ha Brutwohnsiedlungsfläche für die Gemeinde Fuldaabrück variieren (vgl. RP Kassel 2008: 39).

Es fand eine enge Abstimmung zwischen dem ZRK und dem RP Kassel bei der Ermittlung und Verteilung künftiger Wohnsiedlungsflächen

statt. Dabei orientieren sich die Werte für die künftigen Bauflächen für die Gemeinden des ZRK an dem im Siedlungsrahmenkonzept und im Flächennutzungsplan für das Verbandsgebiet festgelegten Werten (vgl. RP Kassel 2008: 47).

Zentral im Regionalplan Nordhessen ist die Nennung der künftigen demographischen Entwicklungen. Dementsprechend wird den Gemeinden, die künftig von Einwohnerrückgängen und Änderungen der Alterszusammensetzung betroffen sein werden, empfohlen, neue Bauflächen nur schrittweise auszuweisen. Auch die Zielsetzung Innenentwicklung vor Außenentwicklung wird direkt benannt, wobei hier Empfehlungen und keine bindenden Aussagen getroffen werden (vgl. Dehne/Kaether 2007: 139f.).

Als zentrales Handlungsinstrument werden interkommunale Kooperationen genannt (vgl. RP Kassel 2008: 15), die zur Sicherung zentraler Funktionen aufgebaut werden sollen. Das Programm „Stadtumbau in Hessen“ fördert interkommunale Kooperationen von Gemeinden, die die bevorstehenden Veränderungen sowie die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels gezielt angehen wollen (vgl. RP Kassel 2008: 51). Mit dem Programm „Stadtumbau in Hessen“ werden in einem ersten Schritt interkommunale Handlungskonzepte gefördert (vgl. RP Kassel 2008: 54). Nachdem im Jahr 2004 drei Modellregionen starteten, sind aktuell insgesamt 14 interkommunale Kooperationen und 17 Einzelstandorte aufgenommen worden (vgl. [http://www.stadtumbau-hessen.de/?page=nav\\_main\\_3](http://www.stadtumbau-hessen.de/?page=nav_main_3), Zugriff 10.10.2008 und [http://www.stadtumbau-hessen.de/tiny\\_docman/files/Karte\\_SUH\\_31\\_10\\_2007\\_aktuell.pdf](http://www.stadtumbau-hessen.de/tiny_docman/files/Karte_SUH_31_10_2007_aktuell.pdf), Zugriff 10.10.2008). In den zehn Gemeinden des ZRK ist ein Großsiedlungsgebiet innerhalb der Stadt Kassel schon im Rahmen der Modellphase aufgenommen worden und die Gemeinde Kaufungen kooperiert mit den östlich angrenzenden Nachbarkommunen im Gebiet „Interkommunale Kooperation Westliches Meißnerland“ (vgl. ebd.). Nachfolgend werden weitere formelle und informelle Kooperationen und Planungen mit geringer Relevanz für die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung dargestellt.

#### *Grenzüberschreitende Kooperationen und Planungen*

Der SVSB ist aufgrund seiner Grenzlage auf verschiedenen Maßstabsebenen mit den Nachbarregionen in einen internationalen/europäischen Kontext eingebunden. Für das Gebiet des ZRK gibt es keine grenzüberschreitenden Planungen.

Die verschiedenen Kooperationen zwischen dem SVSB bzw. dem Saarland und den angrenzenden Nachbarregionen in Frankreich, Luxem-

burg und Deutschland haben teilweise eine lange historische Tradition, beispielsweise geht die Region SaarLorLux auf die Montanunion aus dem Jahr 1951 zurück (vgl. <http://www.saarland.de/saarlorlux.htm>, Zugriff 14.1.2008). Die verschiedenen grenzüberschreitenden Kooperationen beziehen sich auf unterschiedliche Gebiete oder Teilräume<sup>32</sup>. Allen grenzüberschreitenden Kooperationen gemein sind eine geringe konzeptionell-strategische Verbindlichkeit und eine deutliche Projektorientierung. Die geringe konzeptionell-strategische Ausrichtung ist vor allem auf zwei Faktoren zurück zu führen: Erstens die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit auf struktureller Ebene, denn jedes Land hat eigene Planungsinstitutionen mit eigenen Zuständigkeiten und einen unterschiedlichen Grad an Selbstverwaltung auf der jeweiligen Ebene. Zweitens fehlt den grenzüberschreitenden Kooperationen eine institutionell legitimierte Entscheidungsebene, die beispielsweise Konflikte zwischen den Partnern regeln oder die Durchsetzung vereinbarter Konzepte und Planungen erreichen könnte (vgl. Moll/Niemeyer 2008: 349). Deshalb haben alle grenzüberschreitenden Kooperationen einerseits das Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Partner zu stärken und andererseits sind sie durch eine Projektorientierung gekennzeichnet, die sich auf Konsensprojekte beschränkt, wie beispielsweise die regionale Perspektive im Rahmen der Veranstaltungen zur Kulturhauptstadt Luxemburg 2007. Der Relevanz der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Hinblick auf die konzeptionell-strategische Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung ist aus den o. g. Gründen gering.

#### *LEADER-Regionen im SVSB*

Im Gebiet des SVSB gibt es zwei LEADER-Regionen, die jeweils Teilräume der Umlandkommunen umfassen: Die LEADER-Region Biosphärenreservat Bliesgau schließt die Gemeinde Kleinblittersdorf ein und die LEADER-Region Warndt e.V. umfasst Teile der Stadt Völklingen und der Kommune Großrosseln (vgl. Lokale Aktionsgruppe Biosphärenreservat Bliesgau, 2007 und Lokale Aktionsgruppe Warndt e. V., 2007). Der SVSB ist Mitglied der LAG Biosphärenreservat Bliesgau und Auftraggeber zur Erstellung des REK Warndt und damit direkt in die

32 Untersuchte grenzüberschreitende Kooperationen sind: Region SaarLorLux mit dem Zukunftsbild 2020 (vgl. SaarLorLux 2003) und dem Raumentwicklungskonzept SaarLorLux+ (vgl. AG Raumentwicklung SaarLorLux, 2002, und Niemeyer/ Stiens 2004: 61f.), die Agglomeration Saarbrücken-Moselle-Est (inkl. Eurodistrict) und das Städtetz Quattropole (vgl. Moll/ Niemeyer, 2008: 349 f.). Die Auswahl wurde aufgrund der übereinstimmenden Nennungen der Expertengespräche getroffen (vgl. Expertengespräch SVSB 2005c, Expertengespräch SVSB 2007a und Expertengespräch SVSB 2007b).

jeweiligen Konzepterarbeitungsprozesse eingebunden. Zielsetzung in beiden Konzepten ist, die Lebensqualität in den vornehmlich ländlich strukturierten Regionen zu erhalten und über Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen die Gebäudesubstanz in den Dörfern zu erhalten (Themenfeld Dorferneuerung). Weitere Schwerpunkte beziehen sich vordringlich auf die Bereiche Tourismus, Landwirtschaft und die Sicherung bzw. den Ausbau von Kulturlandschaftsräumen. Damit wird indirekt die Siedlungsflächenentwicklung des SVSB berührt, da es um die Sicherung und Entwicklung von Kulturlandschaftsräumen geht. Es werden jedoch keine direkten strategischen Aussagen im Umgang mit den Herausforderungen der künftigen Siedlungsflächenentwicklung, im Sinne der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung, vorgenommen (vgl. Lokale Aktionsgruppe Biosphärenreservat Bliesgau, 2007 und Lokale Aktionsgruppe Warndt e.V., 2007).

#### *LEADER-Regionen im ZRK*

Die Gemeinden des ZRK sind, bis auf die Stadt Kassel, in zwei LEADER-Regionen in Hessen im Rahmen der EU-Förderperiode 2007-2013 aufgenommen worden (vgl. <http://www.region-kassel-land.de/arbeitsbereiche---projekte/foerderung---beratung/foerderung-und-beratung.html>, Zugriff 10.10.2008). Bei der Umsetzung werden beide Regionen vom Verein Region Kassel-Land e.V. unterstützt (vgl. ebd.). Für beide LEADER-Regionen gilt, dass sie das Thema demographischer Wandel und damit die erwarteten Änderungen bei der Siedlungsflächennachfrage im jeweiligen regionalen Entwicklungskonzept aufführen (vgl. Region Kassel-Land 2007 und Casseler Bergland 2007), jedoch liegen die Schwerpunkte u. a. in den Bereichen Sicherung von sozialer Infrastruktur und nicht in der strategischen Planungen der künftigen Siedlungsflächenentwicklung.

#### *Regionale Institutionen und weitere Organisationen der Zusammenarbeit*

Im Gebiet des SVSB sind keine weiteren regionalen Institutionen der Zusammenarbeit bekannt, die relevant für die Siedlungsflächenentwicklung sind. Für das Gebiet des ZRK gibt es die Regionalmanagement Nordhessen GmbH, die weite Teile von Nordhessen (die Landkreise Kassel, Schwalm-Eder, Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner und Herfeld-Rotenburg und Stadt Kassel) umfasst (vgl. <http://www.regionnordhessen.de>, Zugriff 15.1.2008). Schwerpunkte der Arbeit des Regionalmanagements Nordhessen sind die Bereiche Mobilität, Dezentrale Energie (in Kooperation mit dem Kompetenznetzwerk De-

zentrale Energietechnologie, deENet) und Tourismus/Gesundheit. Im Themenfeld Mobilität erfüllt das Regionalmanagement koordinierende Aufgaben im Sinne einer gemeinsamen Wirtschaftsförderung und des Standortmarketings. Es gibt keine Aussagen im Regionalmanagement Nordhessen über künftige Siedlungsflächenentwicklungen (vgl. <http://www.regionnordhessen.de>, Zugriff 15.1.2008).

### *Einschätzung und Bewertung*

Eine bundesweite vergleichende Untersuchung der „Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demographischen Wandels“ (vgl. Dehne/Kaether 2007) hebt für beide Untersuchungsräume positiv hervor, dass das Thema demographischer Wandel an zentraler Stelle behandelt wird und direkt auf die jeweiligen Festlegungen wirkt. Jedoch muss für beide Regionen festgestellt werden, dass die jeweiligen Planwerke nicht durch einen Leitbildprozess begleitet oder vorbereitet wurden (vgl. Dehne/Kaether 2007: 46). Die auf Grundlage der Bevölkerungsvorausberechnung der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose vorgenommenen Festlegungen für den LEP Siedlung sind als zu hoch eingeschätzt worden (vgl. Expertengespräch SVSB 2007b) und damit wurde dem LEP Siedlung eine geringe steuernde Wirkung zugesprochen. Analog dazu sind auch die Datengrundlagen des Regionalplans Nordhessen einzuschätzen und es ist davon auszugehen, dass auch hier die steuernde Wirkung der Regionalplanung gering ist.

Die beiden formellen Planungsinstrumente, deren Steuerungsrelevanz als mittel bis hoch eingeschätzt wurde, sind rahmensetzende Instrumente mit einer begrenzten Wirkung bezüglich der künftigen Siedlungsflächenentwicklung in beiden Stadtregionen. Dies liegt zum einen an der jeweils verwendeten Datengrundlage zum anderen am Instrument selbst, das kein dialogorientiertes Planungsinstrument ist, sondern nur einen Austausch über Entwicklungsziele und Festsetzungen während der Erstellungszeit vorsieht. Gleichwohl entfalten beide übergeordneten Planungen mit ihren Begrenzungen, die sich an der Festlegung von zentralen Orten und Siedlungsachsen orientieren, eine Steuerungswirkung, da sie die Räume benennen, in denen eine Wohnsiedlungsflächenentwicklung möglich ist und dementsprechend im Umkehrschluss die Räume schützen, in denen keine Siedlungsflächenentwicklung stattfinden soll. Über die o.g. Abstimmung zwischen dem ZRK und dem RP Kassel für die im Regionalplan Nordhessen festgeschriebenen maximalen Zuwächse hinaus sind keine weiteren formellen oder informellen Formen der Zusammenarbeit, Abstimmung oder Kooperation bekannt. Gleiches gilt für die Abstimmung des LEP Siedlung mit dem

Planungsrat. Die ergänzenden Instrumente, die konkrete Handlungsstrategien und Förderprogramme beinhalten, haben dagegen eine hohe Steuerungswirkung bezüglich der Anpassung der Siedlungsentwicklung an die demographisch bedingten Änderungen, da einerseits Anreizinstrumente zur Entwicklung kleinteiliger Anpassungsstrategien aufgelegt wurden (MELANIE) und andererseits die Erarbeitung interkommunaler Entwicklungskonzepte durch höhere finanzielle Förderungen angeregt wurde (Stadtumbau Hessen). Jedoch gilt für die ergänzenden Handlungsinstrumente der übergeordneten Ebene, dass sie aufgrund ihrer kleinräumigen Orientierung nicht auf den Gesamttraum der beiden untersuchten stadtreionalen Verbände übertragen wurden und somit nicht als ergänzende strategische Instrumente der stadtreionalen Verbände anzusehen sind.

Die weiteren regionalen Kooperationen zeigen auf der einen Seite, dass es eine teils langjährige und intensive Zusammenarbeit über die Grenzen des engen Kooperationsraums der beiden stadtreionalen Verbände hinaus gibt. Auf der anderen Seite wird deutlich, dass die jeweiligen Kooperationen im Hinblick auf strategische oder konzeptionelle Planungen und Konzepte keinen oder nur einen sehr geringen Einfluss auf die jeweilige stadtreionale Organisationsstruktur haben. Sie sind vor allem projektorientiert, vertreten Verbandsinteressen oder wollen, wie am Beispiel der Stadtregion Saarbrücken gezeigt werden konnte, großräumige Kooperationen erst aufbauen.

In den jeweiligen LEADER-Regionen, die in beiden Stadtregionen jeweils Teilräume umfassen, sind keine Hinweise auf strategisch-konzeptionelle Elemente der künftigen Siedlungsflächenentwicklung unter Beteiligung der für Planungsbelange zuständigen Entscheidungsebene (Planungsrat oder Verbandsversammlung) enthalten. Die Notwendigkeit der Anpassung an künftig durch den demographischen Wandel bedingte Veränderungen wird jeweils an zentraler Stelle genannt, geht aber über eine kleinteilige Strategie zum Erhalt der historischen Bausubstanz (Innenentwicklung, Denkmalpflege) oder das analytische Instrument der Leerstandserfassung nicht oder noch nicht hinaus.

Die weiteren Formen regionaler Zusammenarbeit, seien es Gewerkschaften, Verbände oder auch Bildungskoooperation (VHS), führen nicht zu einer Erweiterung der Diskussion in den jeweiligen Verbänden.



### 3.7 Schlussfolgerungen der Fallstudien

Die beiden Stadtregionen sind bezüglich ihrer Größe, der Anzahl der kooperierenden Städte und Gemeinden sowie der sich abzeichnenden künftigen Entwicklungstrends (Stagnation und Schrumpfung) vergleichbar. In einzelnen Ausprägungen, wie beispielsweise geringeren oder stärkeren suburbanen Entwicklungen, unterscheiden sie sich teilweise. Dies ist jedoch für die untersuchte Fragestellung nach der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung in stadtrégionalem Kontext nicht entscheidend, da in beiden Stadtregionen die Notwendigkeit zur interkommunalen Siedlungsflächensteuerung Anlass zur Gründung der stadtrégionalen Verbände war. Gemeinsam ist auch, dass beide Stadtregionen seit Anfang der 1970er Jahre in unverändertem räumlichen Zuschnitt kooperieren und damit über einen langen gemeinsamen Erfahrungshintergrund verfügen – sie sind in diesem Sinne als professionelle Verbände zu bezeichnen. Wesentliche Unterschiede gibt es bei den Organisations- und Entscheidungsstrukturen, wie auch bei den inhaltlichen Zuständigkeiten.

Im Ergebnis zeigt sich, dass der eigentlich stärkere SVSB bezüglich der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung schwächer aufgestellt ist als der ZRK. Die Stärke des SVSB, die im Wesentlichen darin besteht, dass eine Fülle von Aufgaben wie z. B. Bildung, Jugendhilfe, Soziales und Wirtschaftsförderung erfolgreich bearbeitet wird, konnte nicht auf die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung übertragen werden. In gleicher Gebietskulisse werden demnach solidarisch Aufgaben erfüllt (z. B. Soziales) und kommunale Egoismen weiter verfolgt (Siedlungsflächen). Dies kann zum Teil auf die jeweils unterschiedliche Organisations- und Entscheidungsstruktur für die Aufgabenerfüllung zurückgeführt werden. Denn auf der einen Seite (SVSB) sitzen gewählte Vertreter, die Kreisaufgaben erfüllen und auf der anderen Seite gibt es das Gremium der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden (Planungsrat), die über die Siedlungsflächensteuerung entscheiden. Auf inhaltlicher Ebene konnte gezeigt werden, dass sich der Planungsrat der Stadtregion Saarbrücken auf seine formal festgelegten Zuständigkeiten beschränkt und keine weiterführenden Themen, inhaltliche Konzepte oder Diskussionen zum Thema Siedlungsflächenentwicklung erarbeitet bzw. geführt werden. Eine Erweiterung von Aufgaben oder gemeinsame strategische Diskussionen zur künftigen Siedlungsflächensteuerung haben in SVSB nicht stattgefunden – in dieser fehlenden Erweiterung der Aufgaben liegt die wesentliche Schwäche des Planungsrats begründet. Insofern konnte die

Stärke des SVSB mit seiner breiten Zuständigkeit und erfolgreichen solidarischen Finanzierung von Lasten nicht auf den Planungsrat übertragen werden. Als wesentlicher Grund für diese Beschränkung der Aufgabenerfüllung und damit für die geringe Neigung, weitere Themen interkommunal zu bearbeiten, wurden die handelnden Akteure identifiziert, was am Beispiel der Diskussionen um die Weiterentwicklung des SVSB deutlich gezeigt wurde.

Bezüglich der inhaltlichen Aufgaben verfügt der ZRK über wesentlich mehr Kompetenzen. Denn dieser ist nicht nur für den FNP und LP zuständig, sondern auch für die kommunale Entwicklungsplanung, womit ein weiches Planungsinstrument vorhanden ist, mit dem strategische Entscheidungen angestoßen und umgesetzt werden können. Auch die Zuständigkeit für die Entwicklung des interkommunalen GVZ ist als Aufgabenerweiterung (Projektaufgabe) zu verstehen, auch wenn es die einzige zusätzliche Aufgabe ist, die dem ZRK seit seinem Bestehen übertragen wurde.

In beiden Stadtregionen wird das Thema demographischer Wandel aktuell diskutiert. Beide Verbandsstrukturen sind jedoch nicht die Organisationen, die die Motoren dieses Prozesses sind. Der ZRK hat über die kommunale Entwicklungsplanung die Möglichkeit, eigene Akzente zu setzen, wie beispielsweise eine Tagung zum Thema Demographie. Jedoch ist der ZRK bei den Diskussionen der Stadt Kassel zum demographischen Wandel nur Zuhörer und nicht einer der wesentlichen Akteure, das Thema auch interkommunal zu besetzen.

Insofern konnte festgestellt werden, dass beide stadtdregionale Verbände in der Weiterentwicklung und bei der Zuständigkeit von Themen in regionalen Diskussionen nicht die entscheidende Rolle spielen, die ihnen aufgrund der Kompetenzen für die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung zukommen könnte. Im SVSB konnte darüber hinaus aufgezeigt werden, dass der Planungsrat weitere Themen nicht bearbeiten will, insofern eine Erweiterung von Aufgaben auch nicht gewollt ist. Zusätzlich zeigt die Untersuchung, dass auch keine andere Stelle innerhalb des SVSB für eine strategische Planung innerhalb des Verbandes die Zuständigkeit erhält (z. B. die Stabsstelle Regionalentwicklung). Im ZRK ist dies weniger eindeutig zu beantworten, denn dort hat eine Erweiterung der Aufgaben stattgefunden (GVZ), die durchaus erfolgreich ist. Dies ist jedoch ein bisher einmaliger Vorgang, der schon über zehn Jahre zurück liegt, insofern ist für die Stadtregion Kassel ähnlich wie für die Stadtregion Saarbrücken festzustellen, dass eine Beschränkung auf Kernaufgaben und keine wesentliche Erweiterung stattgefunden hat.

Wesentlicher Unterschied beider Verbände ist, dass von Anfang an die Kernaufgaben im ZRK weiter gefasst waren und deshalb mehr Themen innerhalb der Stadtregion Kassel bearbeitet werden.

Die Untersuchung der Organisations- und Entscheidungsstrukturen brachte auf formaler Ebene zwischen dem ZRK und dem Planungsrat nur geringe Unterschiede zu Tage. Beide Gremien (Verbandsversammlung und Planungsrat) arbeiten im Sinne der geprüften Merkmale von Governance höchst professionell. Entscheidende Unterschiede gibt es jedoch bei den faktischen Entscheidungen, dort wird im Planungsrat nach dem Konsensprinzip und im ZRK nach dem formalen Mehrheitsprinzip entschieden. Insofern kann der Planungsrat als Entscheidungsstruktur mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner bezeichnet werden, im Gegensatz zum ZRK, wo Mehrheitsentscheidungen vorherrschen. Deutliche Unterschiede gibt es auch bei den informellen Entscheidungsstrukturen bzw. den Vorbereitungen von Entscheidungen. Entscheidungen im ZRK werden zum Teil über Einzelgespräche im Sinne von aufsuchender inhaltlicher Arbeit oder einzelne Diskussionen in Fraktionen vorbereitet. Damit finden Diskussionsvorbereitungen und Professionalisierungen der entscheidenden Akteure statt und es kann für Zustimmung geworben werden. Eine vergleichbare informelle Entscheidungsvorbereitung fehlt im Planungsrat des SVSB. Dort gibt es zwar das informelle Treffen der Bauamtsleiter der Mitgliedsgemeinden, diese treffen sich jedoch nicht regelmäßig und haben sich nicht als Gremium zur Entscheidungsvorbereitung oder Qualifizierung des Planungsrates etabliert.

Die Diskussionen über die Weiterentwicklung des SVSB geben keinen Anlass für eine optimistische Bewertung bezüglich der künftigen Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung. Zu deutlich konnte gezeigt werden, dass nahezu unüberbrückbare Differenzen bestehen, dies betrifft die Aufgaben genauso wie Überlegungen für künftige Organisations- und Entscheidungsstrukturen. Ob die geplante Erweiterung des Planungsrats durch einen Kooperationsrat ohne die Zuständigkeit für weitere Aufgaben eine ausreichende Änderung ist, bleibt abzuwarten. Im Vergleich mit dem ZRK sind es jedoch vor allem die inhaltliche Zuständigkeit für die kommunale Entwicklungsplanung und weitere Aufgaben, die positive Impulse setzen konnten. Aber auch für den ZRK musste festgestellt werden, dass die Erweiterung der Aufgaben (GVZ) eine einmalige Ausnahme geblieben ist, obwohl hier positive Impulse für eine gemeinsame Flächensteuerung gesetzt werden konnten.

## 4 Stadtregionale Verbände – Ein Steuerungsdilemma?

In den Schlussfolgerungen zur Bewertung der untersuchten stadtreionalen Verbände soll unter dem Blickwinkel von Entscheidungsstrukturen und -modi, Aufgabenzuständigkeit und möglichen inhaltlichen Weiterentwicklungen eine abschließende Einordnung und Reflexion erfolgen. Zentral sind hierbei die Fragen, ob sich über die langjährige Zusammenarbeit das Steuerungs-dilemma in stadtreionalen Verbänden gemildert oder gelöst hat und ob sich dementsprechend eher ein kooperatives Miteinander denn ein konkurrierendes Gegeneinander entwickelt hat. Zur Beantwortung dieser Fragen werden die Kriterien „Effektivität und Effizienz der Steuerung“ und „Konkurrenz oder Kooperation“ der stadtreionalen Verbände betrachtet. Abschließend werden Vorschläge für eine Weiterentwicklung der jeweiligen stadtreionalen Verbände unterbreitet und der gewählte Ansatz, stadtreionale Kooperationen als Formen von Regional Governance zu untersuchen, kritisch beleuchtet.

### *Effektivität und Effizienz der Steuerung*

Der Vergleich der beiden unterschiedlichen stadtreionalen Verbände hat gezeigt, dass der vermeintlich schwächer institutionalisierte ZRK gegenüber dem SVSB, der über einen direkt gewählten Stadtverbandstag verfügt, das effektivere Modell zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung ist. Die Möglichkeiten, die im SVSB gegeben sind, z. B. Zuständigkeit für Jugend und Soziales, und der damit auch über ein stadtreionales Vorteils- und Lastenausgleichssystem verfügt, führen nicht dazu, dass der zentrale Bereich der Siedlungsflächenentwicklung in einem kooperativen Miteinander erarbeitet wird. Stattdessen kann die inhaltliche Arbeit im Planungsrat eher als Agieren im Sinne des kleinsten gemeinsamen Nenners beschrieben werden, eine Folge des vorherrschenden Konsensprinzips. Damit ist der Steuerungsanspruch innerhalb des Entscheidungsgremiums i. S. einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Entwicklung eher gering. Auch die Stabsstelle für Regionalentwicklung, die in gleicher Gebietskulisse agieren könnte, ist vom Ansatz eines strategischen Steuerungsgremiums für das Gebiet des SVSB weit entfernt. Sie übernimmt vornehmlich projektorientierte Tätigkeiten und ist vor allem für großräumige Kooperationen mit den Nachbarländern zuständig. Demgegenüber ist der eigentlich schwach aufgestellte ZRK, der nur über eine indirekte Legitimation verfügt und erst seit Anfang der 1990er

Jahre professionell (mit einer Geschäftsstelle) betrieben wird, über die ihm übertragenen Aufgaben als deutlich stärker wirkende Organisation bezüglich der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung zu betrachten. Dies wird weniger über die Entscheidungsregeln oder -modi bestimmt, denn über die ihm übertragenen Aufgaben der kommunalen Entwicklungsplanung (s. u.). Der ZRK ist zusätzlich seit Mitte der 1990er Jahre für die Entwicklung und Vermarktung des GVZ zuständig, damit arbeitet der ZRK auch projektorientiert, inklusive eines Vorteils- und Lastenausgleichssystems. Diese Erweiterung der Zuständigkeiten hat jedoch nicht dazu geführt, dass dem ZRK weitere Aufgaben oder Projekte übertragen wurden, sondern sie ist als bisher einmalig zu betrachten.

In beiden stadtreionalen Kooperationen hat sich gezeigt, dass die Entscheidungen in einem fest verankerten und professionell organisierten Gremium (institutionelle Lösung) getroffen werden (Planungsrat im SVSB und Ausschüsse bzw. Verbandsversammlung im ZRK). Beide Gremien können als etablierte Entscheidungsgremien mit festen Regeln und Verfahren eingestuft werden, denn sie sind vor allem Entscheidungsgremien zu Erfüllung ihrer Kernaufgaben der Flächennutzungs- und Landschaftsplanung. Zusätzlich erfüllt in beiden stadtreionalen Kooperationen das Entscheidungsgremium eine Funktion als Informationsplattform. Beide Kooperationen werden jeweils durch ein Management (Geschäftsstelle bzw. zuständige Mitarbeiter) unterstützt.

Die Häufigkeit und Dauer der jeweiligen Treffen der Entscheidungsgremien sind ein weiteres Indiz dafür, dass es sich um ein effizient arbeitendes Gremium handelt (Entscheidungsmodi). Zwar weichen die Häufigkeiten voneinander ab, aber zusammen mit der Dauer der Treffen und den Aussagen bezüglich der Inhalte, die in den jeweiligen Entscheidungsgremien diskutiert werden, sind sie vergleichbar. Anzahl und Funktion der Entscheidungsträger weichen auch voneinander ab, dies führt jedoch gleichfalls nicht dazu, dass in einem der beiden untersuchten stadtreionalen Kooperationen ein stärkerer Anteil an inhaltlichen Diskussionen vorhanden wäre. Die jeweils unterschiedlichen informellen Regeln zur Entscheidungsfindung – Konsens im SVSB und Mehrheitsentscheidung im ZRK – haben keine Auswirkung auf die organisatorische Effizienz des jeweiligen Entscheidungsgremiums.

In beiden stadtreionalen Verbänden sind die Regelungsmöglichkeiten im Konfliktfall klar definiert und sie verfügen mit der formellen Mehrheitsentscheidungsregel über eine hohe Konfliktregelungsmöglichkeit. Diese Regelungsmöglichkeiten sind jedoch im Planungsrat des SVSB

eindeutig geschwächt: Die Entscheidungen werden im Konsens getroffen und somit wird die formale Mehrheitsentscheidungsregel nicht ausgeübt. Im ZRK gibt es Mehrheitsentscheidungen, die auch faktisch angewendet werden. Jedoch muss für den ZRK festgestellt werden, dass auf eine hohe Akzeptanz der zu treffenden Entscheidungen gesetzt und somit meist der Versuch unternommen wird, Entscheidungen durch deutliche Mehrheiten bis hin zum Konsens herbei zu führen. Dies kann dem Streben der ZRK-Geschäftsstelle nach einem hohen Maß an Akzeptanz der zu treffenden Entscheidungen durch alle Beteiligten geschuldet sein, führt in der Folge jedoch entweder dazu, dass Konfliktfälle nicht aufgegriffen werden oder dass kaum kontroverse Themen verhandelt werden. Ergänzend zu den formalen Entscheidungsgremien gibt es eine informelle bzw. weiche Steuerungsebene (s. u.).

Der Steuerungs- und Lenkungsanspruch wird in beiden stadtreionalen Verbänden nur eingeschränkt verfolgt. Der oben genannte Punkt der Effizienz der Steuerungsgremien belegt zwar die hohe organisatorische Professionalität mit der Entscheidungen getroffen werden, gibt jedoch noch keinen Hinweis auf den Steuerungsanspruch im Sinne einer inhaltlichen bzw. strategischen Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung. Es kann festgehalten werden, dass die Kernaufgaben (FNP und LP) von beiden stadtreionalen Verbänden durchgeführt werden.

Im ZRK wurden die zentralen Steuerungsinstrumente über die Neuauflage von LP und FNP aktuell überarbeitet, so dass damit auch eine Berücksichtigung aktueller Entwicklungen (demographischer Wandel) aufgenommen wurde. Jedoch ist das Instrument des FNP nicht geeignet, die Siedlungsflächenentwicklung unter anderen Vorzeichen (Stagnation und Schrumpfung statt Wachstum) zu steuern, da es sich dabei vornehmlich um ein Verteilungs- und Zuwachsinstrument handelt. Positiv kann herausgestellt werden, dass mit der Neuauflage des FNP im Gebiet des ZRK eine moderate Ausweisung zusätzlicher Siedlungsflächen vorgenommen wurde. Dies greift jedoch zu kurz, wenn der Steuerungs- und Lenkungsanspruch bezüglich der Siedlungsflächenentwicklung weiter gefasst wird im Sinne der Entwicklung von regionalen Anpassungsstrategien an neue Herausforderungen (demographischer Wandel).

Mit den weiteren Aufgaben des ZRK, der kommunalen Entwicklungsplanung, gibt es jedoch Instrumente, die den Steuerungsanspruch unterstützen: das jährliche Monitoring zum Siedlungsrahmenkonzept sowie die mehrmalige Fortschreibung des Zentrenkonzeptes. Damit ist im einen Fall ein indikatorengestütztes Instrument vorhanden, das als Beobachtungsinstrument verwendet wird (Siedlungsrahmenkonzept),

und im anderen Fall ein Instrument, dass vor allem die Einzelhandelsentwicklung in die Zentren (Zentrenkonzept) lenken soll bzw. lenkt. Das Beobachtungsinstrument begründet noch keinen Steuerungsanspruch, da hier vor allem überprüft wird, ob die Ausweisungen im FNP, den prognostizierten Bedarfen entsprechen. Das Zentrenkonzept steuert zwar die Einzelhandelsentwicklung, reicht jedoch nicht aus, den insgesamt geringen Steuerungsanspruch in anderen Themenfeldern (Strategie zur Verteilung der Wohnbauflächen) zu kompensieren.

Bezüglich des Steuerungsanspruchs muss festgestellt werden, dass dieser im Planungsrat des SVSB geringer als im ZRK ist. Der FNP, der vor dem Hintergrund von Stagnation und Schrumpfung nur eine indirekte Steuerungswirkung hat, wird hier nicht neu erarbeitet und diskutiert, sondern lediglich mit allen Änderungen neu veröffentlicht. Damit wird die Möglichkeit zur gemeinsamen Diskussion und Festlegung von künftigen Bedarfen (moderate Ausweisung künftiger Siedlungsflächen) nicht wahrgenommen. Weiterhin kann das Verharren im bisher erprobten Vorgehen, der gemeinsamen Abstimmung von Änderungen des FNP, die als „Briefmarkenkleben“ bezeichnet wird (vgl. Expertengespräch SVSB 2008), als geringer Steuerungsanspruch angesehen werden. Der Landesplan Teil Siedlung übernimmt zwar einige formale Regelungen zur Begrenzung der künftigen Siedlungsflächenentwicklungen, dies ist jedoch kein vom Gremium des Planungsrates selbst entwickeltes Konzept, sondern das der übergeordneten Ebenen, das rahmensetzend ist. Weitere gemeinsame Konzepte oder Planungen, beispielsweise ein gemeinsames Leitbild zum Thema künftiger Siedlungsflächenentwicklung, fehlen in beiden Untersuchungsräumen. Darüber hinaus sind keine Hinweise auf diesbezügliche Diskussionen, die eine gemeinsame Strategie oder weitere Elemente der Siedlungsflächenentwicklung aufgreifen, erkennbar.

In beiden untersuchten stadtregionalen Verbänden gibt es weitere informelle Organisationsstrukturen, die eine indirekte Steuerung bewirken können. Im ZRK sind dies die teilweise durchgeführten Vorabstimmungen mit Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden und den Parteien, im SVSB das informelle Gremium der Bauamtsleiter der Mitgliedskommunen.

Für den ZRK kann festgestellt werden, dass es über den direkten und in Einzelgesprächen stattgefundenen Kontakt mit den Mitgliedsgemeinden nach eigenen Angaben (vgl. Krieger 2004 und Expertengespräch ZRK 2008) gelungen ist, eine moderate Fortschreibung des FNP zu erreichen und den Gemeinden deutlich zu machen, dass künftige Flä-

chenbedarfe deutlich geringer ausfallen werden. Im SVSB fehlt eine mit diesen Einzelgesprächen vergleichbare Vorgehensweise. Das informelle Gremium der Bauamtsleiter ist eher ein Informations-Austauschgremium und nicht eine vorbereitende oder ergänzende strategische Steuerungsinstanz (vgl. Expertengespräch SVSB 2008). Bei den Treffen findet zwar teilweise ein Austausch über jeweils individuelle Vorgehensweisen z. B. zur Erfassung von Leerständen statt, dies führt jedoch nicht dazu, dass eine gemeinsame Vorgehensweise abgestimmt wird (vgl. Expertengespräch SVSB 2008). Inwieweit strategische Allianzen einzelner Mitgliedsgemeinden die Entscheidungsregeln und -modi bestimmen, konnte im Rahmen dieser Arbeit nicht herausgefunden werden, diesbezügliche Nachfragen haben keinen Hinweis ergeben.

### *Konkurrenz oder Kooperation – das Steuerungsdilemma*

Die eingangs gestellte Frage nach dem Steuerungsdilemma zwischen Konkurrenz und Kooperation – also zwischen der gewollten Konkurrenz der Gemeinden untereinander und der Notwendigkeit zur Kooperation – innerhalb der untersuchten Stadtregionen kann nur mit verhaltenem Optimismus beantwortet werden. Als Handlungsebene für künftige Herausforderungen – am Beispiel des demographischen Wandels, der in beiden Stadtregionen schon deutlich nachweisbar vorhanden ist – ist das jeweilige Entscheidungsorgan nicht etabliert. Diskussionen über städtebauliche Leitbilder werden nicht innerhalb der stadtregionalen Strukturen geführt, sondern – wenn überhaupt – auf der Ebene einzelner Gemeinden. Auch muss festgestellt werden, dass bisher keine grundsätzliche Erweiterung von Aufgaben und Kompetenzen innerhalb der stadtregionalen Kooperation erfolgte, mit einer Ausnahme im Gebiet des ZRK. Die dem ZRK übertragene Zuständigkeit für Erschließung und Vermarktung des GVZ und damit die Entwicklung dieser Fläche als interkommunales Projekt aller zehn Mitgliedsgemeinden hat nicht dazu geführt, dass auch weitere projektorientierte Aufgaben an den ZRK übertragen wurden. Weitere interkommunale Kooperationen sind zwar entstanden (interkommunale Gewerbegebiete), diese werden jedoch bilateral geregelt (vgl. Expertengespräch ZRK 2008). Insofern ist ein gemeinsames Verständnis des Siedlungsraums, das neben Planungen auch durch Entwicklungsaufgaben und die Umsetzung von gemeinsamen Projekten bestimmt ist, nur sehr schwach ausgeprägt. Für die zehn Gemeinden des SVSB ist festzustellen, dass sie ein gegenüber dem ZRK noch geringeres gemeinsames Verständnis von Aufgaben und Entwicklungsmöglichkeiten haben. Es gibt kein projektorientiertes Vorgehen innerhalb des Planungsrates, das mit dem GVZ in der



Stadtregion Kassel vergleichbar wäre. Die Zusammenarbeit der Akteure im Planungsrat ist gegen den Widerstand einer Mitgliedsgemeinde geregelt worden. Diese nun schon 20 Jahre zurückliegende Entscheidung scheint die Zwangszusammenarbeit der beteiligten Akteure immer noch zu bestimmen, was durch das Fehlen weiterer Konzepte, Instrumente oder der Übertragung von weiteren Aufgaben deutlich wird. Somit ist mindestens festzustellen, dass eine Kooperation im Sinne der gemeinsamen Verantwortung für einen gemeinsamen Siedlungsraum im Raum des SVSB am Beispiel der gemeinsamen Siedlungsflächenentwicklung nicht erkennbar ist.

Langjährige Kooperationen zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklungen innerhalb eines festgelegten regionalen Zuschnitts sind folglich keine hinreichende Voraussetzung dafür, dass neben der formalen Steuerung auch Entwicklungsaspekte, weitergehende Abstimmungen und aktuelle Diskussionen aufgenommen werden.

Bezüglich der Fragen nach Innovationen des jeweiligen Entscheidungsregimes muss festgestellt werden, dass beide stadtregionale Verbände in ihren Strukturen verharren und bezüglich der Ausübung von Steuerungsformen als zurückhaltend zu bezeichnen sind. Das untersuchte Beispiel des demographischen Wandels verdeutlicht im Gebiet des SVSB, dass dieses Thema erst verhältnismäßig spät im Stadtverband (im Jahr 2005) und im Planungsrat diskutiert wurde. Dies, obwohl Völklingen schon im Jahr 2003 als Modellkommune in das ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West aufgenommen wurde. Dementsprechend ist die von einer einzelnen Gemeinde erkannte Notwendigkeit der Entwicklung von Anpassungsstrategien nicht als Thema des Gesamttraumes aufgegriffen worden.

Für das Gebiet des ZRK kann zwar festgehalten werden, dass das Thema demographischer Wandel Einzug in die Fortschreibung des FNP und das Siedlungsrahmenkonzept gefunden hat, im Sinne einer strategischen Planung ist jedoch auch hier festzustellen, dass die Stadt Kassel das Thema im Jahr 2007 besetzte und dies nicht als Thema des ZRK angesehen hat. Die Aktivitäten der Umlandgemeinden des ZRK sind bisher in diesem Themenfeld als sehr zurückhaltend einzustufen. Dies kann der noch in der jüngeren Vergangenheit positiven Bevölkerungsentwicklung geschuldet sein, jedoch als stagnierender Gesamttraum, der künftig zu den schrumpfenden Stadtregionen zählen wird, reicht die Vermeidungsstrategie nicht aus.

Letztlich konnte in dieser Arbeit festgestellt werden, dass die Konkurrenz der Akteure untereinander sich nicht durch neue Entwicklungsbedingungen und neue Herausforderungen (Stagnation) verändert hat.

### *Wege aus dem Steuerungsdilemma?*

Auf der inhaltlichen Ebene, den Aufgaben der stadtreionalen Kooperationen, ist deutlich geworden, dass Ergänzungen und weitere Aufgaben geeignet sein können, ein Mehr an Kooperation zu ermöglichen. Insbesondere für den SVSB bzw. den Planungsrat gilt, dass die Entwicklungsplanung bisher nicht zu seinen Aufgaben gehört, dies kann jedoch als ein wesentlicher Ansatzpunkt für ein stärkeres kooperatives Miteinander angesehen werden. Dem ZRK sind diese Aufgaben über die Zuständigkeit für die kommunale Entwicklungsplanung übertragen worden, wobei auch hier ein gesamtregionales Leitbild der künftigen Entwicklung fehlt. Für beide Untersuchungsräume ist zudem festzustellen, dass die jeweiligen Organisations- und Entscheidungsgremien kaum Umsetzungsaufgaben (nur im ZRK über das GVZ) erfüllen. Insofern fehlt es an einer Verknüpfung von Planung und Konzepten mit der Umsetzungsebene. Hierfür sind auch keine weiteren Gesellschaften gegründet worden.

Auf der organisatorischen Ebene stehen für den Planungsrat des SVSB im nächsten Jahr Umstrukturierungen an, die das bisherige Entscheidungsgremium durch weitere gewählte Akteure und zusätzliche Kompetenzen erweitern. Ob mit der reinen personellen Erweiterung auch eine Änderung des Verständnisses für die gemeinsame Steuerung der Flächenentwicklung einher geht, bleibt jedoch abzuwarten. Aus Sicht von Organisationsentwicklern (vgl. Simon 2007) ist eine Voraussetzung für die Veränderung von Regeln in Systemen der Austausch von mindestens 20% der Akteure. Die geplanten Änderungen führen nicht zu einem Austausch, sondern zu einer Erweiterung der Akteure, insofern bleibt abzuwarten, ob sich im neuen Entscheidungsgremium die bisher schon etablierten Akteure (Bürgermeister) durchsetzen werden oder ob durch die neuen Akteure eine Änderung von Aufgabenverständnis und Entscheidungsstrukturen erfolgen wird.

Für den ZRK sind vergleichbare Änderungen in näherer Zukunft nicht zu erwarten, gleichwohl ist der ZRK, zumindest in der Außenwahrnehmung und dem Besetzen weiterer Themen als verhältnismäßig schwacher Akteur in der Stadtregion Kassel wahrzunehmen. Hier sollte über die schon in Ansätzen erfolgte Bearbeitung neuer Themen (Organisation des gemeinsamen Messeauftritts) oder die Vorbereitung und Durchführung von Tagungen der Diskurs über gemeinsame Ziele verstärkt werden. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass der ZRK zwar verhältnismäßig früh das Thema demographischer Wandel inner-

halb der Stadtregion Kassel im Rahmen von Veranstaltungen und als Teilthema des Flächennutzungsplans besetzt bzw. bearbeitet hat, dies führte jedoch nicht dazu, dass auch bei der weiteren Konkretisierung des Themas der ZRK als Koordinations- oder Umsetzungsstelle angesehen wurde. Ergänzend zu den bestehenden Gremien (Ausschüsse und Verbandsversammlung) sollte ähnlich wie im SVSB ein informelles Gremium der Bauamtsleiter einberufen werden, um dort auf Ebene der professionellen Bearbeiter zu versuchen, weitere Themen innerhalb der Stadtregion zu behandeln.

### *Regional Governance – der richtige Untersuchungsansatz?*

Mit Hilfe der Übertragung und Anwendung des Regional Governance-Ansatzes auf die beiden stadtreionalen Kooperationen konnte eine umfassende Analyse und Bewertung der beiden Stadtregionen in dieser Arbeit durchgeführt werden. Insbesondere die Konzentration auf Entscheidungsgremien, -regeln und -modi gepaart mit den übertragenen Aufgaben hat wesentlich zur vorangestellten Bewertung beigetragen. Dabei konnten über die Untersuchung der Merkmale „Stabilität der Steuerungsebene“ sowie die verhältnismäßig einfachen Indikatoren zur Bestimmung und Ableitung von Entscheidungsregeln „Dauer“ und „Häufigkeit“ der Treffen der Entscheidungsorgane Einschätzungen zur Bewertung der stadtreionalen Organisationsstrukturen gewonnen werden.

Die Legitimation von Entscheidungen sowie die demokratische Kontrolle spielten bei der Untersuchung der beiden stadtreionalen Kooperationen eine vergleichsweise geringe Rolle. Dies ist den eindeutig geregelten demokratischen Kontroll- bzw. Entscheidungsregeln geschuldet. Auch die Machtausübung innerhalb des Entscheidungsgremiums ist eindeutig geregelt, da die jeweils gewählten bzw. entsandten Vertreter die Entscheidungsmacht ausüben und keine privaten Akteure oder Interessengemeinschaften Entscheidungsbefugnisse haben.

Hinsichtlich der Bewertung der zentralen Governance-Fragen der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung müsste das Ergebnis dieser Arbeit eigentlich lauten, dass das Steuerungsdilemma zumindest teilweise aufgelöst werden konnte, denn es gibt eindeutige Zuständigkeiten, klare Organisationsstrukturen, ein unterstützendes Management, demokratische Kontrolle, klare Entscheidungsregeln und auch die Häufigkeit der Treffen scheint aufgabenadäquat zu sein. Da jedoch beide untersuchten Fallbeispiele bezüglich des Steuerungs- und Lenkungserfolgs als verbesserungswürdig zu bezeichnen sind, können als Grenzen des Governance-Ansatzes benannt werden:

- Institutionelle Lösungen allein sind kein hinreichendes Kriterium, um eine gute Steuerungswirkung zu entfalten.
- Langjährige Kooperationen sind keine ausreichende Voraussetzung für die Entfaltung weitergehender gemeinsamer Aktivitäten.
- Verharren und Verkrusten von Strukturen sind als wesentliche Merkmale langjähriger Kooperationen ohne inhaltliche Aufgabenerweiterung festzustellen (dies gilt vor allem für den SVSB mit dem Abstimmungsprinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners).
- Innovationsverhalten hängt von Akteuren und nicht von der Organisation ab (s. u.).

Für die verwaltungswissenschaftlichen Diskussionen danach, ob Planungsverbände geeignet sind, die interkommunale Fragestellung (Steuerungsdilemma) aufzulösen, können die Grenzen dieses Ansatzes aufgezeigt werden:

- Die untersuchten Beispiele zeigen deutlich, dass ein etablierter regionaler Planungsverband nicht gleichzusetzen ist mit einem starken Partnern oder starken Akteur in der Region.
- Die Erweiterung von Aufgaben und die Projektorientierung konnten als entscheidende Weichenstellung für die unterschiedliche Bewertung der beiden stadtreionalen Verbände herausgestellt werden. Im Wesentlichen hängt der größere Erfolg des ZRK damit zusammen, dass ihm die Aufgaben der kommunalen Entwicklungsplanung sowie eine weitere inhaltliche Aufgabe (GVZ) übertragen wurden.
- Ein grundlegendes gemeinsame Verständnis für den Kooperationsraum im Sinne der Erarbeitung gemeinsamer Entwicklungsperspektiven ist der zentrale Ansatzpunkt, wenn das Steuerungsdilemma innerhalb von Stadtregionen überwunden werden soll oder zumindest die Einzelinteressen weniger Gewicht haben sollen.

Die Betrachtung der Akteursebene des Regional Governance Ansatzes greift jedoch mit den untersuchten Merkmalen „formale Grundlagen“, „offenes oder geschlossenes System der Akteure“, „öffentliche und private Akteure“ und „Beständigkeit der Zusammenarbeit der Akteure“ teilweise zu kurz (s. u.). Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen die Organisationsstrukturen und die Akteure als Vertreter einzelner Organisationen. Sie wurden nicht als Einzelpersonen oder Personen innerhalb ihres jeweiligen Systems betrachtet. Für die Fragestellung der Arbeit nach Konkurrenz und Kooperationen können die Bearbeitungstiefe und der gewählten Ansatz als ausreichend angesehen werden, um wesentliche Regeln der Zusammenarbeit herauszuarbeiten. Um jedoch innerhalb

der jeweiligen Entscheidungsgremien herauszufinden, in welcher Art und Weise die Zusammenarbeit der Akteure geregelt ist (Allianzen einzelner Akteure innerhalb der Entscheidungsorgane), hätte ein eher akteurszentrierter Ansatz für weitere Erkenntnisse gewählt werden müssen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995). Insgesamt kann diese ggf. mögliche Erweiterung des Regional Governance Ansatzes jedoch bezogen auf die beiden Fallstudien als wahrscheinlich kaum weiterführend betrachtet werden, da innerhalb der Entscheidungsgremien wenig Diskussionen stattfinden, die notwendig wären, um weitere Schlüsse über die Art der Zusammenarbeit ziehen zu können.

Der Bedeutungsgewinn der Regionalen Ebene ist zwar theoretisch dargestellt worden, angesichts der untersuchten Fallstudien ist jedoch offen, ob diese Bedeutung auch bei den Akteuren der jeweiligen stadtreionalen Kooperationen angekommen ist.

#### *Weiterer Forschungsbedarf*

Die Effektivität der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung, im Sinne beispielsweise der Verhinderung ungewollter Entwicklungen, ist nicht untersucht worden, da im Mittelpunkt die Effektivität der Steuerungsregime stand. Um nähere Aussagen darüber treffen zu können, ob die Siedlungsflächenentwicklungen innerhalb der beiden Stadtregionen nach den Kriterien Innenentwicklung, Dichte, etc. stattfindet, hätte auf Ebene von Bebauungsplänen eine Langzeituntersuchung stattfinden müssen. Hierdurch könnten weitere Erkenntnisse zur Bewertung der beiden untersuchten Stadtregionen gewonnen werden.

Der akteurszentrierte Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995) könnte auf Ebene der Zusammenarbeit der einzelnen Akteure innerhalb der Organisationsstrukturen zu einer Erweiterung des hier vorgenommenen Untersuchungsansatzes führen, da in ihm die handelnden Subjekte neben den Institutionen im Mittelpunkt stehen. Hierdurch könnten weitere Erkenntnisse über die in dieser Arbeit herausgefundenen Schwierigkeiten der Zusammenarbeit und auch über das jeweils vorherrschende Merkmal „Verharren in bekannten Strukturen“ gewonnen werden. Dies würde jedoch eine grundsätzlich andere Vorgehensweise und damit eine neue Forschungsarbeit bedeuten.





# Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Zusammengefasste Geburtenziffer in ausgewählten EU-Staaten mit niedrigem Geburtenniveau	34
Abb. 2:	Wanderungssalden der ausländischen Personen über die Grenzen Deutschlands	34
Abb. 3:	Gegenüberstellung von Government und Governance	40
Abb. 4:	Typen Regionaler Organisation	44
Abb. 5:	Typen von Regional Governance	48
Abb. 6:	Steckbrief: Stadtverband Saarbrücken	54
Abb. 7:	Steckbrief: Zweckverband Raum Kassel	56
Abb. 8:	Bevölkerungsentwicklung 1995-2004 in %, Kreisebene	62
Abb. 9:	Bevölkerungsentwicklung der Stadtregionen (SVSB und ZRK) im Vergleich, 1975-2006	62
Abb. 10:	Bevölkerungsentwicklung der Stadtregionen SVSB und ZRK, 1995-2006, in %	64
Abb. 11:	Bevölkerungsentwicklung der Umlandkommunen des SVSB, 1995-2006	64
Abb. 12:	Bevölkerungsentwicklung der Umlandkommunen des SVSB, 1995-2006, in %	66
Abb. 13:	Bevölkerungsentwicklung der Umlandkommunen, ZRK, 1995-2006	66
Abb. 14:	Bevölkerungsentwicklung der Umlandkommunen, ZRK, 1995-2006, in %	68
Abb. 15:	Fertigstellung neuer Wohnungen (insg.), SVSB und ZRK, 1997-2006	74
Abb. 16:	Fertigstellung neuer Wohnungen (insg.), SVSB und ZRK, differenziert, 1997-2006	74
Abb. 17:	Raumstruktur nach Zentrenreichbarkeit und Bevölkerungsdichte, 2004	76
Abb. 18:	Raumstrukturen der Stadtregionen Kassel und Saarbrücken (Ausschnittsvergrößerung)	78
Abb. 19:	Städte und Gemeinden des SVSB	80
Abb. 20:	Städte und Gemeinden des ZRK	80
Abb. 21:	FNp SVSB, Ausschnitt der Gemeinde Heusweiler	86
Abb. 22:	Landschaftsplan SVSB – Ausschnitt Riegelsberg	86
Abb. 23:	Organisationsplan des Stadtverbands	88
Abb. 24:	Karte Siedlungsstruktur, Zweckverband Raum Kassel	90
Abb. 25:	FNp Kassel, Kartenblatt Nordwest	90



Abb. 26: Übersicht Planungsaufgaben und -instrumente und weitere Aufgaben	92
Abb. 27: Organisationsstruktur Stadtverband Saarbrücken	97
Abb. 28: Organisationsstruktur Zweckverband Raum Kassel	101
Abb. 29: Übersicht Steuerungsebene, Akteure und Macht	104
Abb. 30: Umsetzung des Hesse-Gutachtens	110
Abb. 31: Übersicht und Einstufung formeller und informeller Kooperationen und Planungen	116

# Abkürzungsverzeichnis

ALG II	Arbeitslosengeld II
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BMBAu	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung
BVerG	Bundesverfassungsgericht
EW	Einwohner
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
INKAR	Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung
LEP Siedlung	Landesentwicklungsplan Teilabschnitt Siedlung, Saarland
LK	Landkreis
KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RP Kassel	Regierungspräsidium Kassel
RP Nordhessen	Regionalplan Nordhessen
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SR	Saarländischer Rundfunk
SVSB	Stadtverband Saarbrücken
SZ	Saarbrücker Zeitung
WE	Wohneinheit
ZRK	Zweckverband Raum Kassel



# Übersicht der Expertengespräche und Gesprächsleitfaden

## *Übersicht der Expertengespräche*

### ZRK

- Mitarbeiter des ZRK, 07.02.2005 (zit. als Expertengespräch ZRK 2005)
- Mitarbeiter des ZRK, 13.03.2007 (zit. als Expertengespräch ZRK 2007)
- Mitglied im Planungsausschuss, 02.09.2008 (zit. als Expertengespräch ZRK 2008a)
- Mitarbeiter des ZRK, 31.10.2008 (zit. als Expertengespräch ZRK 2008b)

### SVSB

- Mitarbeiter Stabsstelle Regionalentwicklung, 15.08.2005 (zit. als Expertengespräch SVSB 2005a)\*
- Mitarbeiter Amt für Bauen, Umwelt und Planung, 15.09.2005 (zit. als Expertengespräch SVSB 2005b)\*
- Leiter Stabsstelle Regionalentwicklung, Mitarbeiter Stabsstelle Regionalentwicklung und Mitarbeiter Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, 16.09.2005 (zit. als Expertengespräch SVSB 2005c)\*
- Mitarbeiter der Stabsstelle Steuerungsdienst SVSB, 26.02.2007 (zit. als Expertengespräch SVSB 2007a)
- Leitender Ministerialrat des Ministeriums für Umwelt des Saarlandes, 26.02.2007 (zit. als Expertengespräch SVSB 2007b)\*\*
- Mitarbeiter Amt für Bauen, Umwelt und Planung, 15.02.2008 (zit. als Expertengespräch SVSB 2008)

\* Die mit (\*) gekennzeichneten Expertengespräche sind mit einem abgewandelten Gesprächsleitfaden geführt worden. In diesen Gesprächen wurden die Fragen 3 und 4 nicht gestellt.

\*\* Dieses Gespräch wurde ohne den o. g. Gesprächsleitfaden geführt. Fragen der Steuerung durch die übergeordnete Ebene und durch Landesprogramme (Anreizinstrumente) standen im Vordergrund

## *Gesprächsleitfaden*

1. Welche Aufgaben werden als Pflichtaufgaben und welche als freiwillige Aufgaben wahrgenommen?
2. Wie werden Entscheidungen innerhalb der Gremien im SVSB / ZRK getroffen (Konsens bzw. kleinster gemeinsamer Nenner, Mehrheitsentscheidungen, formelle und informelle Zusammenarbeit)?
3. Wie häufig finden die Treffen der Entscheidungsebenen statt? Sind sie öffentlich?
4. Wie lange dauern die Treffen der Entscheidungsebenen?
5. Wie wird die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure eingeschätzt (Vertrauensvolle Zusammenarbeit; Anerkennung der Notwendigkeit der Zusammenarbeit)?
6. Gibt es inhaltliche Diskussionen der Akteure über neue Themen (z. B. demographischer Wandel) oder sind die Sitzungen durch die Erfüllung von Pflichtaufgaben bestimmt? Gibt es ein Interesse an weiterführenden Themen?
7. Gibt es ergänzende Treffen von Akteuren (informelle Gremien), die die Entscheidungen vorbereiten, oder in denen inhaltliche Diskussionen geführt werden?
8. Gibt es weitere Veranstaltungen, Konzepte, Studien, die vom SVSB / ZRK angestoßen werden?
9. Wie wird die Zukunft eingeschätzt, gibt es eine Diskussion um die Weiterentwicklung des SVSB / ZRK (Übertragung neuer Aufgaben, Integration weiterer Akteure, organisatorische Veränderungen)?
10. Persönliche Einschätzung der Arbeit des SVSB / ZRK
11. Sonstiges

# Literatur- und Quellenverzeichnis

- AgrarBündnis (Hrsg.) (2006): Landwirtschaft 2006. Der kritische Agrarbericht. Rheda-Wiedenbrück / Hamm.
- AG Raumentwicklung SaarLorLux = Arbeitsgemeinschaft Raumentwicklungskonzept SaarLorLux (Hrsg.) (2002): Raumentwicklungskonzept SaarLorLux+. Endbericht, Luxemburg.
- AG Regionalverbände in Ballungsräumen = Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen /Regionalverband Ruhr (Hrsg.) (2006): Regionalverbände: Starke Partner für die Zukunftsgestaltung in den Ballungsräumen, Essen.
- Aring, Jürgen (1999): Suburbia – Postsuburbia – Zwischenstadt. Die jüngere Wohnsiedlungsentwicklung im Umland der großen Städte Westdeutschlands und Folgen für die regionale Planung und Steuerung. Hannover, ARL-Arbeitsmaterialien Bd. 262.
- Aring, Jürgen/ Herfert, Günter (2001): Neue Muster der Wohnsuburbanisierung. In: Brake, K./ Dangschat, J./ Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Opladen, S. 43-56.
- Aring, Jürgen/ Reuther, Iris (2008): Die Regiopole. Vom Arbeitsbegriff zur konzeptionellen Idee. In: dies. (Hrsg.): Regiopolen. Die kleinen Großstädte in Zeiten der Globalisierung, Berlin, S. 8-30.
- ARL = Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover.
- ARL = Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): Interkommunale und regionale Kooperationen – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. ARL Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 244, Hannover.
- ARL = Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1996): Agglomerationsräume in Deutschland: Ansichten, Einsichten, Ausichten. Bd. 199, Hannover.
- Baccini, Peter/ Oswald, Franz (Hrsg.) (1998): Netzstadt. Transdisziplinäre Methoden zum Umbau urbaner Systeme. Zürich.
- Bachmann, Günther (2005): Grenzen der Siedlungserweiterung? Was der Rat für Nachhaltigkeit vom „Ziel-30-ha“ verspricht. In: Informationen zur Raumentwicklung H. 4/5.2005, S. 199-203.
- Bahrenberg, Gerhard (2004): Zur räumlichen Orientierung suburbaner Haushalte. In: Gestring, N./ Glasauer, H./ Hannemann, C./ Petrowsky, W./ Pohlan, J. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2003. Schwerpunkt: Urbane Regionen, S. 79-91.

- Bahrenberg, Gerhard (1997): Suburbanisierung – Auflösung der Stadt in die Region? In: Krämer-Badoni, T./ Petrowsky, W. (Hrsg.): Das Verschwinden der Städte. Dokumentation des 16. Bremer Wissenschaftsforums der Universität Bremen 14.-16. Nov. 1996, S. 13-25. Bremen: Universität Bremen, ZWE „Arbeit und Region“.
- BBR = Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2008): Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtregionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung, [http://www.bbr.bund.de/cln\\_007/nn\\_21916/DE/Forschungsprogramme/ModellvorhabenRaumordnung/Forschungsfelder/UeberregionalePartnerschaften/01\\_\\_\\_Start.html](http://www.bbr.bund.de/cln_007/nn_21916/DE/Forschungsprogramme/ModellvorhabenRaumordnung/Forschungsfelder/UeberregionalePartnerschaften/01___Start.html) (Zugriff 10.10.2008).
- BBR = Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006): Herausforderungen deutscher Städte und Stadtregionen. Ergebnisse aus der Laufenden Raum- und Stadtbeobachtung des BBR zur Entwicklung der Städte und Stadtregionen in Deutschland. BBR Online-Publikation Nr. 8/2006.
- BBR = Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005). Raumordnungsbericht 2005, Berichte Band 21, Bonn.
- BBR = Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (1999): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene, Themenheft Informationen zur Raumentwicklung, Hrsg. BBR, 9/10.1999.
- Becker, Heidede/ Jessen, Johann/ Sander, Robert (Hrsg.) (1998): Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart und Zürich.
- Benke, Carsten (2005): Historische Schrumpfungsprozesse: Urbane Krisen und städtische Selbstbehauptung in der Geschichte. In: Gestring, N./ Glasauer, H./ Hannemann, C./ Petrowsky, W./ Pohlen, J. (2005) (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2004/05, Schwerpunkte: Schrumpfende Städte, Opladen, S. 49-70.
- Benz Arthur (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. In: ders. (Hrsg.): Governance Band 1, Wiesbaden, S. 11-27.
- Benz, Arthur (2003): Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9.2003, S. 505-512.
- Benz, Arthur (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40. Jg. 2001/II, S. 55-71.
- Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (Hrsg.) (2007): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Governance Band 2, Wiesbaden.

- Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (Hrsg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Governance Band 1, Wiesbaden.
- Benz, Arthur/ Fürst, Dietrich (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B./ Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, Güthersloh, S. 11-66.
- Benz, Arthur/ Fürst, Dietrich/ Kilper, Heiderose/ Rehfeld, Dieter (1999): Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- Blatter, Joachim (2005): Metropolitan Governance in Deutschland. Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. In: Swiss Political Science Review 11(1), S. 119-155.
- Blotevogel, Hans H. (1999): Zur Konjunktur der Regionsdiskurse. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 491-506.
- BMBau = Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der BRD. Bonn.
- BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006, Berlin.
- Bose, Michael (Hrsg.) (1997): Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in die Region? Harburger Berichte zur Stadtplanung, Bd. 9, Hamburg.
- Brake, Klaus (2001): Neue Akzente der Suburbanisierung. Suburbaner Raum und Kernstadt: eigene Profile und neuer Verbund. In: Brake, K./ Dangschat, J./ Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Opladen, S. 15-26.
- Brake, Klaus/ Dangschat, Jens S./ Herfert, Günter (2001): Suburbanisierung in Deutschland. Opladen.
- Brake, Klaus/ Dangschat, Jens S./ Herfert, Günter (2001): Suburbanisierung in Deutschland – aktuelle Tendenzen. In: dies. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Opladen, S. 7-11.
- Brake, Klaus/ Danielzyk, Rainer/ Karsten, Martin (1999): Dezentrale Konzentration – ein Leitbild mit besonderen Herausforderungen für interkommunale Kooperationen. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 38, S. 89-103.
- BVerG = Bundesverfassungsgericht (1987): Beschluss vom 9.12.1987, Az.: 2 BvL 16/84.
- Bunzel, Arno/ Reitzig, Frank/ Sander, Robert (2002): Interkommunale Kooperationen im Städtebau. Berlin.



- Casseler Bergland = Magistrat der Stadt Niedenstein und die Steuerungsgruppe Casseler Bergland (2007): Regionales Entwicklungskonzept 2007 bis 2013 Casseler Bergland, Onlineveröffentlichung, [http://www.region-kassel-land.de/cms/upload/foerderung/REK\\_CasselerBergland.pdf](http://www.region-kassel-land.de/cms/upload/foerderung/REK_CasselerBergland.pdf), Zugriff 10.10.2008).
- Danielzyk, Rainer (1999): Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, S. 577-587.
- Danielzyk, Rainer/ Priebs, Axel (2001): Suburbia und stadtregionale Kooperation. In: Brake, K./ Dangschat, J./ Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Opladen, S. 261-269.
- Danielzyk, Rainer/ Rietzel, Rüdiger (2003): Regionalplanung als Motor regionaler Kooperation. Das Beispiel Oderland-Spree. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9.2003, S. 513-521.
- Dehne, Peter/ Kaether, Johann (2007): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demographischen Wandels. Endbericht, o.O. Hrsg. von Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS) und dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Kurzfassung veröffentlicht in: Werkstatt: Praxis Heft 49, Bonn.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2005): Zukunft von Stadt und Region, Bd. 2: Perspektiven der Regionalisierung, Beiträge zum Forschungsverbund „Stadt 2030“, Wiesbaden.
- Die Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung, Onlineveröffentlichung, [http://www.bundesregierung.de/nsc\\_true/Content/DE/\\_\\_\\_Anlagen/2006-2007/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung](http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/2006-2007/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung) (Zugriff 10.10.2008).
- Dietrich, Hartmut/ Löhr, Dietrich/ Tomerius, Stephan (2007): Jahrbuch für Bodenpolitik 2006/2007. Flächenneuinanspruchnahme, demographische Entwicklung und kommunale Finanzen. Auswege aus der Leerkostenfalle? Berlin.
- Diller, Christian (2005): Regional Governance by and with Government: Die Rolle staatlicher Rahmensetzungen und Akteure in drei Prozessen der Regionsbildung. Habilitationsschrift TU-Berlin.
- Dispan Jürgen/ Grammel Ralf (1999): Automobilcluster Region Stuttgart. Clusterreport 1998/99. Stuttgart, IMU-Informationsdienst Nr. 4/99.
- Einig, Klaus/ Fürst, Dietrich/ Knieling, Jörg (2003): Aktionsraum Region – Regional Governance. Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9.2003, S. I-VI.

- Europäischer Rat (2000): Lissabon-Strategie. Onlineveröffentlichung [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm) (Zugriff 08.10.2008).
- Fehl, Gerhard (2006): Eine Vergangenheit für unsere Zukunft? Zur „Europäischen Stadt“ und zum Paradigma der „räumlichen Planung“ angesichts des demographischen Wandels bis 2050. In: Selle, K. (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse, Planung neu denken Bd. 1, Dortmund, S. 56-71.
- Fürst, Dietrich (2007): Regional Governance. In: Benz, A./ Lütz, S./ Schimank, U./ Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Governance Band 2, Wiesbaden, S. 353-365.
- Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance. In: Benz, A./ Lütz, S./ Schimank, U./ Simonis, G. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Governance Band 1, Wiesbaden, S. 45-63.
- Fürst, Dietrich (2001): Selbststeuerungsfähigkeit der Regionen. In: <http://www.laum.uni-hannover.de>, Onlineveröffentlichungen (Zugriff 15.3.2005).
- Fürst, Dietrich (1999): „Weiche Kooperationsstrukturen“ – eine ausreichende Antwort auf den Kooperationsbedarf in Stadtregionen? In: Informationen zur Raumentwicklungen, Heft 9/10, S. 609-610.
- Fürst, Dietrich (1997): Regionalverbände – Organisationen zwischen kommunalem Egoismus und regionaler Vernunft von neuen Aufgaben. In: Bose, M. (Hrsg.): Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in die Region? Harburger Berichte zur Stadtplanung, Bd. 9, S. 119-135.
- Gaebe, Wolf (2004): Urban Räume. Stuttgart.
- Ganser, Karl (2005): Die Region die Stadt der Zukunft – Perspektiven für die Regionalisierung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Zukunft von Stadt und Region, Bd. 2: Perspektiven der Regionalisierung, Beiträge zum Forschungsverbund „Stadt 2030“, Wiesbaden. S. 19-26.
- Gawron, Thomas/ Jähnke, Petra (2000): Kooperationen in der Region. Einführung und Problemstellung. In: dies. (Hrsg.): Regionale Kooperationen. Notwendigkeiten und Herausforderungen kommunaler Politik, S. 11-34. Berlin.
- Gawron, Thomas/ Jähnke, Petra (2000): Regionale Kooperationen. Notwendigkeiten und Herausforderungen kommunaler Politik. Berlin.
- Gestring, Norbert/ Glasauer, Herbert/ Hannemann, Christine/ Petrowsky Werner/ Pohlen, Jörg (2005) (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2004/05, Schwerpunkte: Schrumpfende Städte, Opladen.

- Gestring, Norbert/ Glasauer, Herbert/ Hannemann, Christine/ Petrowsky Werner/ Pohlen, Jörg (2004) (Hrsg.): Jahrbuch Stadt-Region 2003, Schwerpunkt: Urbane Regionen, Opladen.
- Glatthaar, Michael (1997): Aktuelle Tendenzen der Stadt-Umland-Entwicklung. Das Beispiel der Stadtregion Leipzig / Konzept der Dezentralen Konzentration. Diplomarbeit, Oldenburg 1997.
- Göschel, Albrecht (2005): Der Forschungsverbund „Stadt 2030“: Planung der Zukunft – Zukunft der Planung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Zukunft von Stadt und Region. Bd.2: Perspektiven der Regionalisierung, Beiträge zum Forschungsverbund „Stadt 2030“, S. 7-18.
- Gutsche, Jens-Martin (2007): Die Kosten der Zersiedlung und ihre Mitfinanzierung durch die Allgemeinheit. In: Dietrich, H./ Löh, D./ Tomerius, S. (2007): Jahrbuch für Bodenpolitik 2006/2007. Flächenneuinanspruchnahme, demographische Entwicklung und kommunale Finanzen. Auswege aus der Leerkostenfalle? Berlin, S. 125-142.
- Habermann-Nieß, Klaus (2006): „Was ist dran an der Reurbanisierung? Wohnen und Arbeiten in der Stadt“, Editorial wohnbund Informationen Heft 1/06, München.
- Hahne, Ulf/ Glatthaar, Michael (2008): Mittelflecken Städte als Motoren im europäischen Städtesystem. In: Aring, J./ Reuther, I.: Regiopolen. Die kleinen Großstädte in Zeiten der Globalisierung, Berlin, S. 51-67.
- Hahne, Ulf/ Glatthaar, Michael (2007): Nachhaltige Strategien für den Standort Deutschland? Vages und Gewagtes in den neuen Leitbildern der Raumentwicklung. In: RaumPlanung, Heft 132, Juni/ August 2007, S. 113-118.
- Hahne, Ulf/ Gothe, Dorle (2006): ... und regionale Wertschöpfung lohnt sich doch – Arbeitsplätze und Einkommen durch regionale Wertschöpfungsketten im Holzbereich. In: AgrarBündnis (Hrsg.): Landwirtschaft 2006. Der kritische Agrarbericht. Rheda-Wiedenbrück/ Hamm, S. 165-170.
- Hartke, Stefan (1978): Stadtentwicklung ohne Wachstum. Dargestellt am Beispiel ausgewählter, voraussichtlich nicht wachsender Mittelzentren in Niedersachsen. Ein Beitrag zur differenzierten Funktionsbestimmung der niedersächsischen Mittelzentren bis 1990, Hannover.
- Häußermann, Hartmut/ Läßle, Dieter/ Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik, Frankfurt am Main.
- Häußermann, Hartmut/ Siebel, Walter (1987): Neue Urbanität. Frankfurt/M.

- Hatzfeld, Ulrich (2001): Freizeitsuburbanisierung – Löst sich die Freizeit aus der Stadt? In: Brake, K./ Dangschat, J./ Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Opladen, S. 81-95.
- Hesse, Joachim Jens (2005): Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken (unter Mitwirkung von Fürst, D. und Götz, A.). Gutachten, Onlineveröffentlichung: <http://www.internationales-institut.de/content/publikationen/Stadt-Umland-Synopse.pdf> (Zugriff 3.1.2008).
- Hesse, Joachim Jens (2004): Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Gutachten im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport. Oktober 2004, Saarbrücken, Onlineveröffentlichungen: <http://www.saarland.de/3834.htm> (Zugriff 14.01.2008).
- Hesse, Markus/ Kaltenbrunner, Robert (2005): Zerrbild „Zersiedelung“. Anmerkungen zum Gebrauch und zur Dekonstruktion eines Begriffs. In: DISP (Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung) 160/2005, Zürich, S. 16-22.
- Hessisches Statistisches Landesamt: Bevölkerungsentwicklung in Hessen bis 2050, Regionale Bevölkerungsvorausberechnung, Basis: 31.12.2003, Mittlere Variante, <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/index.html>, (Zugriff 20.6.2005).
- Industrie- und Handelskammer Kassel (Hrsg.) (2001): Schriftenreihe zur Region, Bd. 2, Kassel.
- INKAR 2006: Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung, Ausgabe 2006. Hrsg.: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn.
- Jessen, Johann (1998): Stadtmodelle im europäischen Städtebau – Kompakte Stadt und NetzStadt. In: Becker, H./ Jessen, J./ Sander, R. (Hrsg.): Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart und Zürich, S. 489-504.
- Kaschlik, Anke (2008): Segregation unter Stagnationsbedingungen. Veränderungen von sozialräumlicher Struktur, baulich-räumlicher Struktur und Wohnungsversorgung seit den 1970er Jahren in Kassel. Dissertation, Kassel.
- Kelp-Siekann, Sibylle/ Potz, Petra/ Sinning, Heidi (Hrsg.) (2007): Innovation und regionale Kooperation. Strategien in Städten und Regionen. RaumPlanung spezial 10.
- Kilper, Heiderose (2007): Innovation als Herausforderung. Strategien in Zeiten vor Urban und Regional Governance. In: Kelp-Siekann, S./ Potz, P./ Sinning, H. (Hrsg.): Innovation und regionale Kooperation. Strategien in Städten und Regionen. RaumPlanung spezial 10, 4/2007, S. 57-68.

- Kommunalverbund Niedersachsen / Bremen e.V. und Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen / Niedersachsen (Hrsg.) (2003): Regional Gespräche – Wege zu mehr Verbindlichkeit. Intra Region Bremen.
- KSVG = Kommunale Selbstverwaltungsgesetz Nr. 788, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. August 2007 (Amtsblatt S. 1766).
- Krieger, Henrik (2004): Regionales Flächenmanagement. Vortrag im Rahmen der Veranstaltung „Neue Regionen in Deutschland“ Prof. Ulf Hahne/ Michael Glatthaar, Universität Kassel, 26.04.2004, Kassel.
- Kristof, Spiro (1992): Das Gesicht der Stadt: Geschichte städtischer Vielfalt. Frankfurt/Main, New York.
- Landeshauptstadt Saarbrücken/Die Oberbürgermeisterin (2006): Positionspapier der Stadtverwaltung Saarbrücken zur Verwaltungsreform (3.11.2006). Onlinepublikation, <http://www2.saarbruecken.de/presseindex.htm> (Zugriff 8.1.2008).
- Landkreis Kassel (2007): Wir im Landkreis Kassel, Nr. 2/2007.
- Landtagsdrucksache Hessen (1972): 7/1970; [http://www.hessen.de/irj/HMdi\\_Internet?cid=95a9fe9cfa041ab0db0a7f1bd1e5de7](http://www.hessen.de/irj/HMdi_Internet?cid=95a9fe9cfa041ab0db0a7f1bd1e5de7) (Zugriff 8.1.2008).
- Lokale Aktionsgruppe Biosphärenreservat Bliesgau (2007): Regionales Entwicklungskonzept. Bewerbung der Lokalen Aktionsgruppe für den Schwerpunkt 4 (LEADER).
- Lokale Aktionsgruppe Warndt e.V. (2007): Regionales Entwicklungskonzept „Rendez-Vous Warndt“.
- Lorig, Wolfgang/ Hirsch, Mario (Hrsg.) (2008): Das politische System Luxemburgs, Wiesbaden.
- Mäding, Heinrich (2004): Raus aus der Stadt? Zur Erklärung und Bedeutung der Suburbanisierung. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Aktuelle Informationen, Januar 2004, Berlin, S. 1-12.
- Matthiesen, Ulf (2002): Baukultur in Suburbia – Perspektiven und Verfahrensvorschläge. In: Informationen zur Raumentwicklung H. 11./12.2002, S. 627-636.
- Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M..
- Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport, Saarland (2007): Umsetzung des Hesse-Gutachtens, März 2007, Onlinepublikation, [http://www.saarland.de/dokumente/ressort\\_inneres\\_familie\\_frauen\\_und\\_sport/umsetzung\\_hesse-gutachten\\_stand\\_maerz\\_2007-internet.pdf](http://www.saarland.de/dokumente/ressort_inneres_familie_frauen_und_sport/umsetzung_hesse-gutachten_stand_maerz_2007-internet.pdf) (Zugriff 14.01.2008).

- Ministerium für Umwelt Saarland (2006): Landesentwicklungsplan Teilabschnitt Siedlung. In: Amtsblatt des Saarlandes vom 14. Juli 2006, Saarbrücken, S. 963-1008.
- Moll, Peter/ Niemeyer, Martin (2008): Das Zukunftsbild 2020. In: Lorig, W., Hirsch, M. (Hrsg.): Das politische System Luxemburgs, S. 344-363.
- Müller, Wolfgang/ Rohr-Zänker, Ruth (2006): Wachstumsprozesse an der städtischen Peripherie – ökonomische und ökologische Potenziale für Verdichtungsräume? Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH an der Universität Hannover (Hrsg.): Bericht 102.06, Hannover.
- Müller, Wolfgang/ Rohr-Zänker, Ruth (2001): Amerikanisierung der „Peripherie“ in Deutschland? In: Brake, K./ Dangschat, J./ Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Opladen, S. 27-39.
- Niemeyer, Martin/ Stiens, Gerhard (2004): Kontrast- und Strategieszenarien im Raumentwicklungskonzept für die Großregion „SaarLor-Lux +“. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1/2, S. 59-75.
- Planungsrat (2006): Stellungnahme des Planungsrates zum Entwurf des Landesentwicklungsplans vom 17.02.2006, Teilabschnitt „Siedlung“, Onlineveröffentlichung, <http://www.svsbr.de/magazin/artikel.php?artikel=931&type=2> (Zugriff 14.02.2008).
- Porter, Michael (2000): Locations, Clusters and company Strategy. In: Clark, G./ Feldman, M./ Gertler, M. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Economic Geography. New York, S. 253-274.
- Priebs, Axel (2004): Die Stadtregion als integrales Politik- und Verwaltungssystem. In: Scholich, D. (Hrsg.): Integrative und sektorale Aspekte der Stadtregion als System; Bd. 3 Stadt und Region als Handlungsfeld, Frankfurt am Main, S. 17-29.
- Priebs, Axel (2001): Region Kassel. Handlungsmöglichkeiten für eine Regionalreform im Raum Kassel vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion in den Verdichtungsräumen. In: Industrie- und Handelskammer Kassel (Hg.): Schriftenreihe zur Region, Bd. 2, Kassel.
- Priebs, Axel (1997): Die Stadtregion als Verwaltungs- und Planungseinheit. Erfahrungen, aktuelle Herausforderungen und Perspektiven für die Region Hannover. Arbeitsmaterialien des Zentralinstituts für Raumplanung und Umweltforschung der TU München, H 11, München.
- Prognos AG (2004): Zukunftsatlas, Onlineveröffentlichung, <http://www.prognos.de/zukunftsatlas/> (Zugriff 10.02.2008).
- Pütz, Marco (2004): Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. Dissertation, München.

- Region Kassel-Land = Region Kassel-Land e.V. – Touristik und Regionalentwicklung (2007): Regionales Entwicklungskonzept für die „KulturLandschaft HessenSpitze“, Onlineveröffentlichung, [http://www.region-kassel-land.de/cms/upload/foerderung/REK\\_KulturLandschaft\\_HessenSpitze.pdf](http://www.region-kassel-land.de/cms/upload/foerderung/REK_KulturLandschaft_HessenSpitze.pdf) (Zugriff 10.10.2008).
- RP-Kassel = Regierungspräsidium Kassel, Geschäftsstelle der Regionalversammlung Nordhessen (2008): Regionalplan Nordhessen 2008, Entwurf zur 2. Anhörung und Offenlegung, Onlineveröffentlichung, [http://www.rp-kassel.de/irj/RPKS\\_Internet?uid=3231993b-5869-0111-0104-3765bee5c948](http://www.rp-kassel.de/irj/RPKS_Internet?uid=3231993b-5869-0111-0104-3765bee5c948) (Zugriff 20.11.2008).
- SaarLorLux (2003): Zukunftsbild 2020 für den interregionalen Kooperationsraum Saarland, Lothringen, Luxemburg, Rheinland-Pfalz, Wallonische Region, Französische Gemeinschaft und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens. Erstellt im Auftrag des saarländischen Vorsitzes des 7. Gipfels durch die Politische Kommission „Zukunftsbild 2020“ unter Vorsitz von Jacques Santer, Vorlage an den 7. Gipfel, Saarbrücken, 30. Juni 2003.
- Sattler, Karl-Otto (2006): Machtpoker in den Amtsstuben. Im Saarland ist heftiger Streit um die Verwaltungsreform entbrannt. In: Das Parlament Nr. 27 vom 3.7.2006.
- Savitch, Hank V./ Vogel, Ronald K. (2000): Paths to New Regionalism, in: State and Local Government Review 32 (3), S. 158-168 zitiert nach Pütz 2004.
- Scholich, Dieter (Hrsg.) (2004): Integrative und sektorale Aspekte der Stadtregion als System; Bd. 3, Stadt und Region als Handlungsfeld, Herausgegeben vom Kompetenzzentrum für Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover, Frankfurt am Main.
- Schön, Karl Peter/ Strubelt, Wendelin (1996): Agglomerationsräume in Deutschland. Ansichten, Einsichten, Aussichten. In: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.): Agglomerationsräume in Deutschland: Ansichten, Einsichten, Aussichten. Bd. 199, Hannover, S. 3-25.
- Schürt, Alexander/ Spangenberg, Martin/ Pütz, Thomas (2005): Raumstrukturtypen. Konzept – Ergebnisse – Anwendungsmöglichkeiten – Perspektiven. BBR- Arbeitspapiere, Bonn.
- Sedlacek, Peter/ König, Katharina (2005): „Regionenbildung“. Organisationsmöglichkeiten regionaler Kooperation. Studie im Rahmen der Erarbeitung eines Regionalkonzeptes für die ImPuls-Region Erfurt-Weimar-Jena. Jena.
- Selle, Klaus (Hrsg.) (2006): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse, Planung neu denken Bd. 1, Dortmund.

- Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Region, Dortmund.
- Selle, Klaus (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Bd. 69. Dortmund, 2. Aufl..
- Siebel, Walter (2005): Suburbanisierung. In: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 1135-1140.
- Siebel, Walter (2004): Einleitung: Die europäische Stadt. In: ders. (Hrsg.): „Die europäische Stadt“. Frankfurt am Main, S. 11-50.
- Siebel, Walter (2004): „Die europäische Stadt“. Frankfurt am Main.
- Siebel, Walter (1999): Ist Urbanität eine Utopie? In: Geographische Zeitschrift 87.2, S. 116-124.
- Sieverts, Thomas (1998): Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Braunschweig, 2. Aufl..
- Simon, Fritz B. (2007): Einführung in die systemische Organisationstheorie, Heidelberg.
- Sinz, Manfred (1995): Region. In: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S 805-808.
- SR-Online: <http://www.sr-online.de/home/1655/> zur Sitzung des Stadtverbandes am 22. Juni 2006 (Zugriff 3.1.2008).
- Stadt Kassel (2000): Kassel. Entwurf eines Leitbildes für die Entwicklung der Innenstadt im Dialog. Hrsg. vom Magistrat der Stadt Kassel, Baudezernat, Kassel.
- Stadt Kassel (2008): Leitbild zur Entwicklung der Innenstadt Kassel. Im Dialog. Hrsg. vom Magistrat der Stadt Kassel, Dezernat für Verkehr, Umwelt, Stadtentwicklung und Bauen, Kassel.
- Stadt Völklingen (Hrsg.) (2007): Städtebauliches Entwicklungskonzept Stadt Völklingen. Bearbeitet von FIRU-Forschungs- und Informations-Gesellschaft und Isoplan: marktforschung, Völklingen.
- Statistisches Amt Saarland (2006): Statistisches Jahrbuch Saarland 2006, Saarbrücken.
- Statistisches Amt Saarland: Statistische Berichte A1 1/A1 2, Bearbeitung Stadtverband Saarbrücken, Amt für Bauen, Umwelt und Planung, 2007.
- Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung 2002-2050, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2006): 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Annahmen und Ergebnisse 2006-2050, Wiesbaden.



- Ströker, Kerstin (2004): Migrationsprozesse im Kontext der EU-Osterweiterung – Modellierung von Wanderungsszenarien für die Beitrittsländer Estland, Polen, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn mit Ziel Deutschland, Dissertation, Osnabrück.
- SVSB = Stadtverband Saarbrücken (2004): Zukunft Landschaft (Landschaftsplan), Saarbrücken.
- SZ = Saarbrücker Zeitung vom 23. Juni 2006: „Viel Kritik an Reformplänen“.
- Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 bzw. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l60032.htm> (Zugriff 15.1.2008).
- Wuppertal Institut (1998): Zukunftsfähiges Deutschland. Hrsg. von Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND), Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) und Brot für die Welt.
- ZRK (Zweckverband Raum Kassel) (2007a): Statusbericht zum Siedlungsrahmenkonzept 2015, Kassel, Onlineveröffentlichung, <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm> (Zugriff 8.1.2008).
- ZRK (Zweckverband Raum Kassel) (2007b): Flächennutzungsplan 2007, Kassel, Onlineveröffentlichung, [http://www.zrk-kassel.de/FNP/pdf/FNP\\_NW.pdf](http://www.zrk-kassel.de/FNP/pdf/FNP_NW.pdf) (Zugriff 21.07.2010).
- ZRK (Zweckverband Raum Kassel) (2007c): Kommunaler Entwicklungsplan Zentren 2007 (KEP-Zentren), Kassel, Onlineveröffentlichung, <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm> (Zugriff 8.1.2008).
- ZRK (Zweckverband Raum Kassel) (2007d): Landschaftsplan, Kassel, Onlineveröffentlichung, <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm> (Zugriff 8.1.2008).
- ZRK (Zweckverband Raum Kassel) (2006): Siedlungsrahmenkonzept 2015 – Wohnen und Gewerbe, Kassel, Onlineveröffentlichung, <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm> (Zugriff 8.1.2008).
- ZRK (Zweckverband Raum Kassel) (2005): Organisationsstrukturen im Zweckverband Raum Kassel, Kassel.
- ZRK (Zweckverband Raum Kassel) (2004): Verbandssatzung. Aufgestellt 1974 zuletzt geändert 2004, Kassel, Onlineveröffentlichung, <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm> (Zugriff 8.1.2008).
- ZRK (Zweckverband Raum Kassel) (2003a): Gesamtverkehrsplan GVP, Kassel, Onlineveröffentlichung, <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm> (Zugriff 1.8.2008).
- ZRK (Zweckverband Raum Kassel) (2003b): Wirtschaftsentwicklung in der Stadtregion Kassel. Dokumentation der Tagung am 17.07.2003, Rathaus Kassel.
- ZRK (Zweckverband Raum Kassel) (2002): Wohnen in der Stadtregion Kassel. Dokumentation der Tagung am 23.10.2002, Rathaus Baunatal.

### *Internetquellen*

Bertelsmann-Stiftung: Wegweiser Demographie; [http://wegweiser-kommune.de/global/methodik/Methodik\\_Prognose.pdf](http://wegweiser-kommune.de/global/methodik/Methodik_Prognose.pdf) (Zugriff 15.1.2008).

<http://www.schrumpfende-stadt.de> (Zugriff 10.1.2008).

<http://www.stadtumbauwest.info> (Zugriff 8.1.2008).

<http://www.stadtverband-saarbruecken.de/magazin>; Pressemeldung vom 12.11.2007: „Nachfolge Stadtverbandspräsident im Jahr 2009“ (Zugriff 9.1.2008).

SCHRIFTENREIHE ASL 31

ISBN 978-3-89958-868-2

Regionen als Handlungs- und Steuerungsebene sind seit mehreren Jahren im Fokus verschiedener planungs- und politikwissenschaftlicher Diskussionen. Da gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen sich nicht an kommunalen Grenzen orientieren, werden regionale Lösungen verlangt. In dieser Arbeit geht es um einen neuen Ansatz zur regionalen Steuerung – Regional Governance – durch Kooperation verschiedener Steuerungsebenen. Stadtregionale Verbände werden als effiziente Lösung zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung im Steuerungsdilemma zwischen Konkurrenz und Kooperation betrachtet.

Die Untersuchung wird am Beispiel des Stadtverbands Saarbrücken und des Zweckverbands Raum Kassel durchgeführt. Beide Verbände bestehen seit Anfang der 1970er Jahre und sind bezüglich ihrer stadtregionalen Strukturen und Verbandsaufgaben vergleichbar. Aus der Betrachtung ergeben sich wichtige Folgerungen für die Gestaltung von stadtregionalen Verbänden bzw. die Lösung des Steuerungsdilemmas.

U N I K A S S E L  
V E R S I T Ä T



ARCHITEKTUR  
STADTPLANUNG  
LANDSCHAFTSPLANUNG

kassel  
university



press