Stadtregionale Kooperationsformen und ihre Zielsetzungen im Überblick

1. Österreichischer Stadtregionstag und
56. Tagung des Deutsch-Österreichischen URBAN-Netzwerks
„Erfolgsmodell Stadtregion – Gemeinsam mehr erreichen!“
Vortrag am 7. Mai 2013 in Graz

Axel Priebs
Erster Regionsrat der Region Hannover
Honorarprofessor an der Universität Kiel

Herzlichen Glückwunsch zum 1. Österreichischen Stadtregionstag!

Die Stadtregion als Ensemble

nordbayern.de

- In einem Ensemble werden alle gebraucht!
- Ein Ensemble lebt von bekannten Hauptdarstellern, aber auch von Charakterköpfen!
- Bekanntlich gibt es auch Oscars für die besten Nebendarsteller!
- Ein Ensemble kann eine Diva und einen finsteren Gesellen ertragen, darf aber nicht nur aus diesen Charakteren bestehen!
- Die Mitglieder eines Ensembles sind gelegentlich Rivalen um eine Rolle, müssen sich aber anschließend wieder zusammenraufen!

Last but not least:

- Es gibt Laienschauspieler und professionelle Ensembles!

Stadtregionen sind Leistungsträger im Siedlungssystem

- Knotenpunkte für Verkehr, Handel und Informationen
- Standorte hochrangiger Dienstleistungen, von Bildung, Wissenschaft und Forschung
- Entscheidungszentren in Wirtschaft und Verwaltung
- Impulsgeber und Arbeitsmarkt für ihr ländliches Hinterland

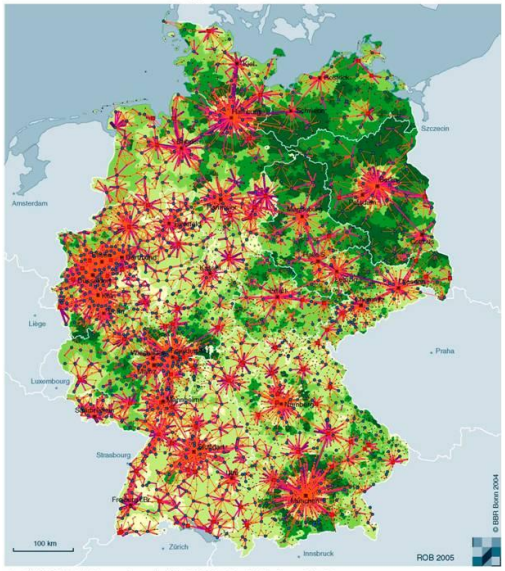
Stadt und Umland: eine schwierige Beziehung

- Suburbanisierung führt zu Schwierigkeiten im Rollenverständnis
- Starke gegenseitige Vorurteile
- Unterschiedliche politische Kulturen
- Speckgürtel?

Aber:

- Die Stadt lebt von ihrer Ausstrahlung in die Region.
- Die Region lebt von einem starken Zentrum!
- Die Region kennt meist mehrere Wohlstandsinseln und gesellschaftliche Brennpunkte
- Die Menschen verhalten sich regional (Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt, Freizeit, Einkauf)
- Stadt-Land-Gegensätze schwinden, werden aber durch Verwaltungsgrenzen überhöht

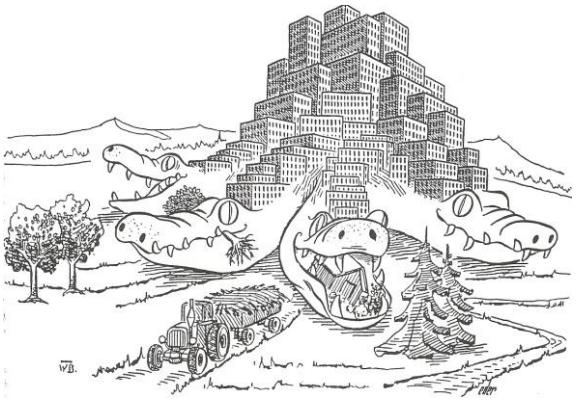
Pendlerverflechtungen



Quelle: BBR (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn. Seite 81

Klassische Stadt-Umland-Themen

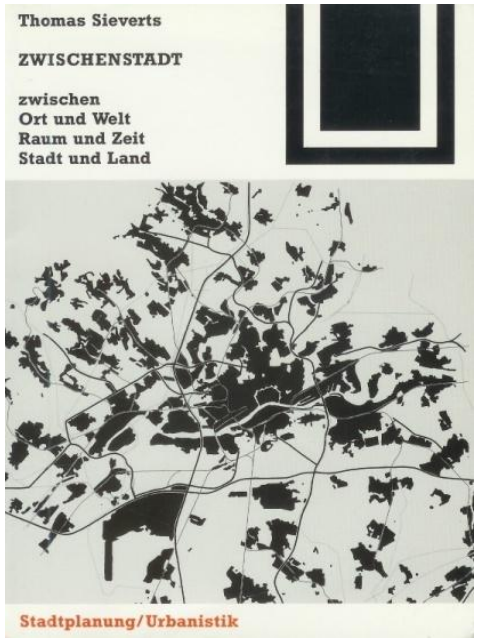
- Siedlungsentwicklung (Stadterweiterung, neue Städte)
- Erhalt von Freiräumen und Entwicklung von Erholungsflächen
- Verkehr (Abstimmung, Ausbau Nahverkehr, gemeinsame Tarife)
- Technische Infrastruktur (Ver- und Entsorgung)



Franz Eder 1995

Stadtregionen seit den 1990er Jahren

- Verstärkter Wettbewerb der Regionen
- Ausdifferenzierung von Lebensstilen und Aktionsmustern
- Suburbanisierung erreicht eigenständige Klein- und Mittelstädte, stärkere Polyzentralität
- 1990er Jahre: „Amerikanisierung“, „Auflösung der Städte“, „Zwischenstadt“ (T. Sieverts 1997)
- Zivilgesellschaft, Governance-Strukturen
- Metropolregionen (Deutschland: MKRO 1995)
- Variablen Geometrien und offene Grenzen
- Reurbanisierung



Abbildungen: Audi AG und Verlag Vieweg (Bertelsmann Fachinformation GmbH)

FORMEN STADTREGIONALER ORGANISATION

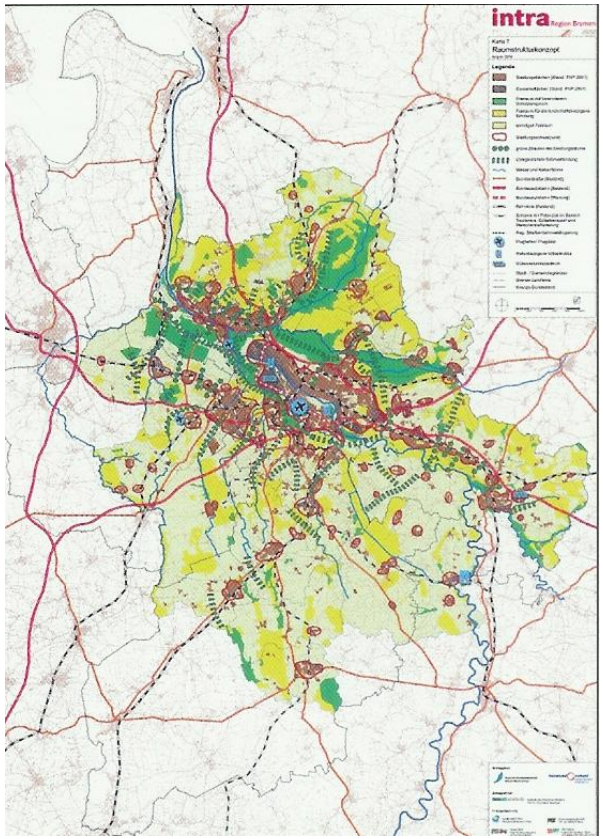
Axel Priebs (Hannover/Kiel)

Formen stadtregionaler Organisation

- Informelle Kooperation
- gesellschafts- oder vereinsrechtliche Organisation
- „eindimensionaler“ Zweck- oder Planungsverband
- Regionaler (Mehrzweck-)verband
- Regionale Gebietskörperschaft (Regionalkreis)

Aber:

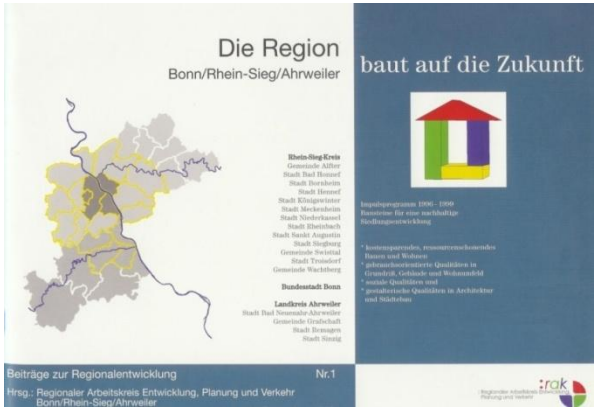
- Jede Region ist ein Individuum, d.h. maßgeschneiderte Kooperations-strukturen erforderlich



Informelle Kooperation

- In Deutschland verstärkte Bedeutung seit Anfang 1990er Jahre
- keine verbindliche Rechtsform, niedrige Kooperationsschwelle, kurzfristige Realisierung möglich
- Strategieorientierung (Regionalkonferenzen, Leitbildprozess, Marketing)
- Projektorientierung (Radwege, Einzelhandel, große Events)
- Beteiligung öffentlicher und privater Partner möglich
- Klärung Entscheidungsprozesse, Kooperationsvertrag möglich
- Legitimation?
- Konfliktfähigkeit (nur „Schönwetter-Projekte“?)
- Verstetigung möglich, z. B. als Kommunale Arbeitsgemeinschaft, auch Weiterentwicklung zu eigener Rechtsform

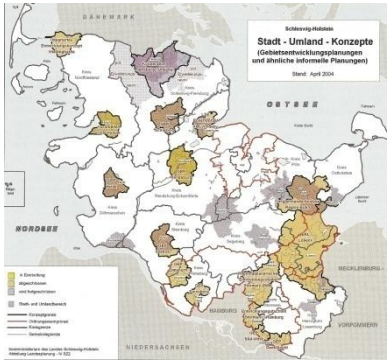
Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler



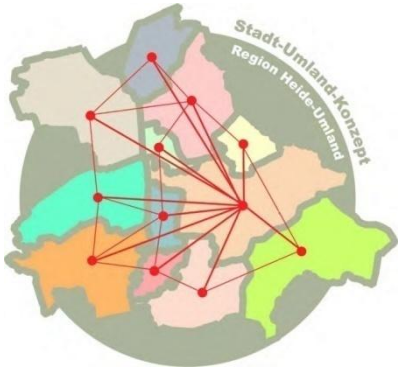
Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahr-weiler (:rak)

- Ausgangspunkt: Bonn/Berlin-Beschluss vom 20. Juni 1991
- freiwillige regionale Kooperation der Stadt Bonn, ihrer beiden Nachbarkreise sowie der 27 kreisangehörigen Kommunen
- Kooperationsvertrag seit 2001
- Basis für Projekte: freiwillige Selbstbindung
- Regionales Einzelhandels- und Zentrenkonzept (REZK)
- Regionale Budgetierung und Lenkung der Wohnungsbauförderung

Informelle Kooperation von Klein- und Mittelstädten: Beispiel Heide und Umland

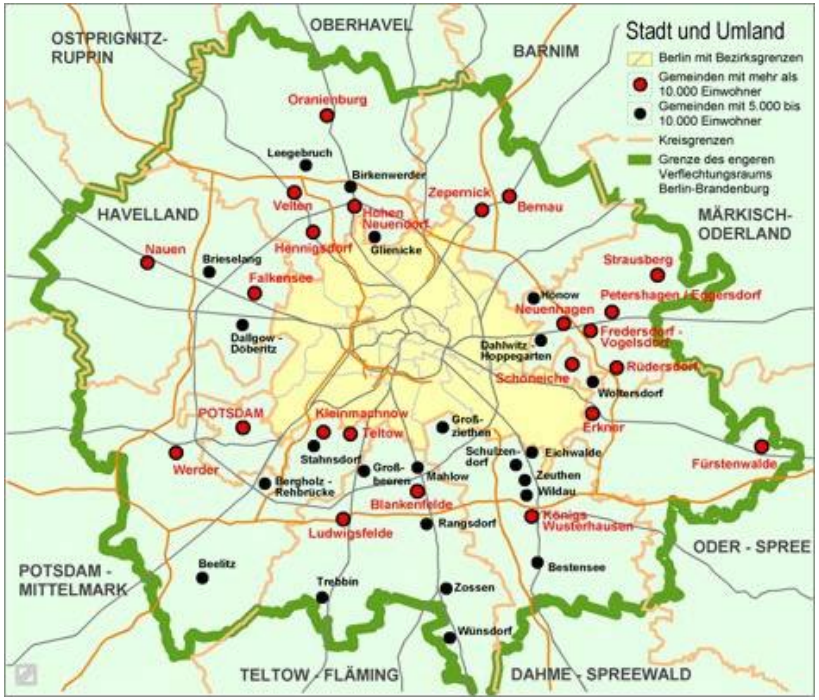


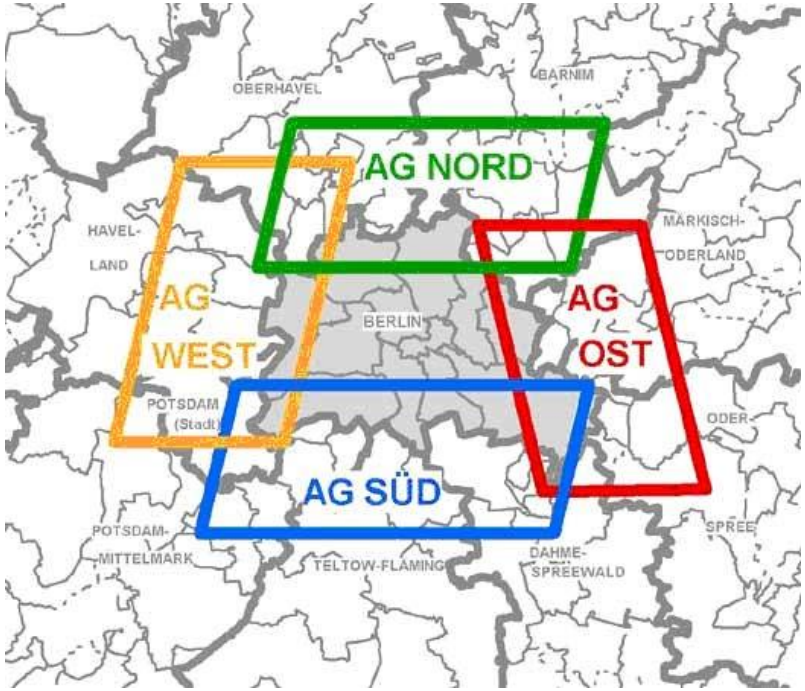
- Schleswig-Holstein: kleinteilige Gemeindestrukturen, zahlreiche Stadt-Umland-Kooperationen
- Stadt Heide (21.000 Ew.), mit 11 Umlandgemeinden 37.000 Einwohner
- 18.12.2012: Kooperationsvereinbarung zum Stadt-Umland-Konzept (SUK) Heide - Umland
- SUK als konzeptionelle Grundlage der interkommunalen Kooperation bis in das Jahr 2025
- SUK enthält Leitbild der Stadt-Umland-Region
- SUK enthält 6 Zielkonzepte (Wohnen, Wirtschaft und Gewerbe, Einzelhandel, Schulen und soziale Infrastruktur, Verkehr, Landschaft und Erholung)



www.amt-heider-umland.de

Beispiel Berlin: Kommunale Nachbarschafts-foren





- große Kernstadt, kleine Nachbargemeinden, keine gemeinsame Regionalplanung
- Informelle, überwiegend projektbezogene Kooperation in 4 Teilräumen des engeren Verflechtungsraums

GbR und vereinsrechtliche Kooperationen

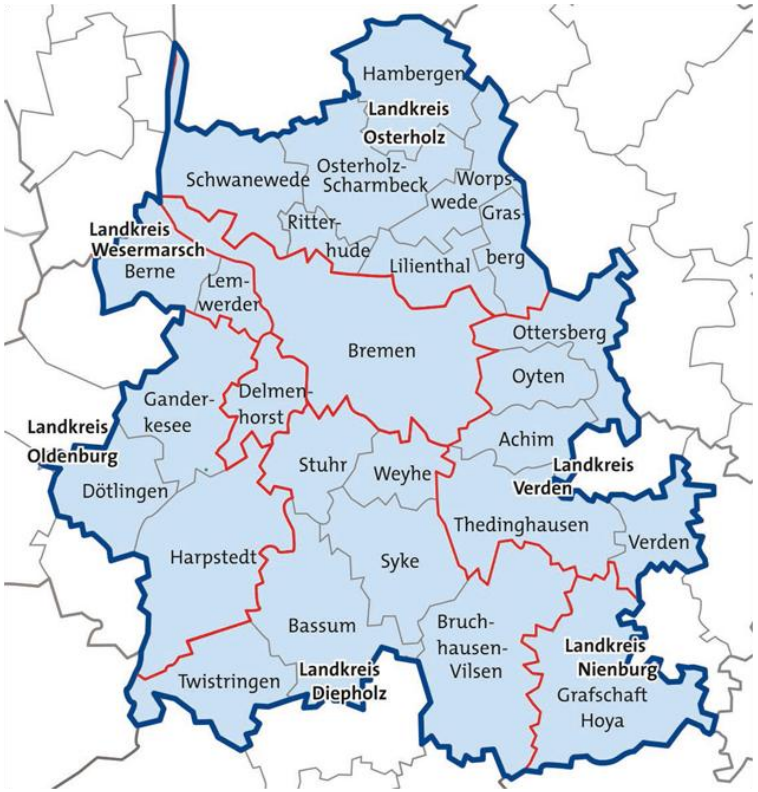
- Einfache Gründung
- Mitglieder können Personen und Institutionen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts sein
- In begrenztem Umfang wirtschaftliche Tätigkeit möglich

Beispiele

- TechnologieRegion Karlsruhe GbR
- Regionalverband Südniedersachsen e. V. (Göttingen)
- Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V. (Mannheim)
- Verein zur Sicherstellung überörtlicher Erholungsgebiete in den Landkreisen um München e.V. (einschl. Stadt München)
- Verein Naherholung im Umland Hamburg e. V.
- Kommunalverbund Niedersachsen-Bremen e.V.

Beispiel: Kommunalverbund Niedersachsen-Bremen e.V.

- Zusammenschluss der Städte und Gemeinden in der Region Bremen
- 1991 als Verein gegründet
- Jedes Mitglied hat eine Stimme unabhängig von der Größe
- Themen: Demografischer Wandel, interkommunale Abstimmung großflächiger Einzelhandel, Gewerbeflächenpool, Grüner Ring Region Bremen, GartenKultur-Musikfestival
- Intra (Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen) 2005



„Eindimensionale“ Zweckverbände und Planungsverbände

- Erprobte interkommunale Kooperationsform (gemeinsame Infrastruktur, Planung), Gründung und Auflösung formaler Akt
- Klare Gremienstrukturen und Verfahren, nebenamtliche Verwaltung möglich
- Sinnvoll für Einzelfälle, aber Nebeneinander vieler Zweckverbände problematisch

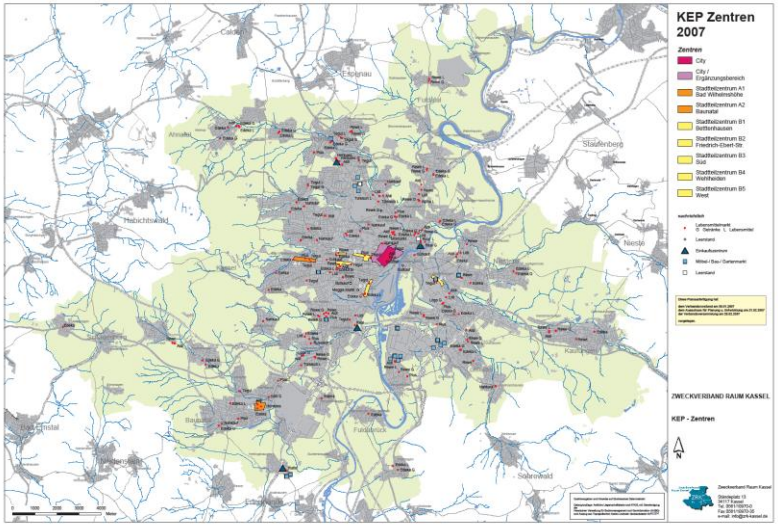
Beispiele stadtregionaler Zweck- und Planungsverbände

- Zweckverbände Abfallwirtschaft: Würzburg, Trier, München Südost
- Planungsverbände Region Chemnitz, Äußerer Wirtschaftsraum München, Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg
- Entwicklungsgemeinschaft Altenholz-Dänischenhagen-Kiel
- Zweckverband Raum Kassel

Beispiel: Zweckverband Raum Kassel

Zweckverband Raum Kassel

- Zweckverband für Kassel und 9 Nachbargemeinden
- Durch Gesetz von 1972 gegründet, aber in regionaler Initiative weiter entwickelt
- Regionale Planungskonzepte, z. B. Zentrenkonzept
- Nach anfangs additiver Planung jetzt gemeinsamer Flächennutzungsplan
- Landschaftsplanung
- Gemeinsames Projekt: GVZ



ZRK GVZ KASSEL

Regionalverbände mit einem Kern stadt-regionaler Aufgaben

- Räumliche Gesamtplanung als zentrale Aufgabe; z. T. regionale Infrastruktur, ÖPNV, Freizeiteinrichtungen
- Über Gemeinde- und Kreisgrenzen hinweg
- Demokratische Legitimation, klare Entscheidungsstrukturen, geregelte Verfahren
- Bündelung regionaler Aufgaben möglich
- Gründung bedarf intensiver Vorbereitung

Beispiele

- Regionalverband Ruhr
- Zweckverband Großraum Braunschweig
- Verband Region Rhein-Neckar
- Verband Region Stuttgart

Verband Region Stuttgart

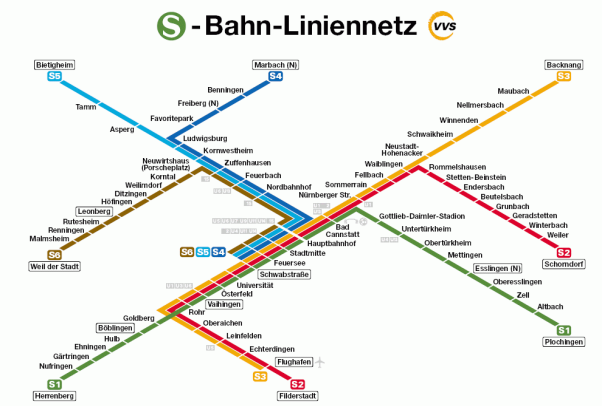
- 1994 gebildet, Stuttgart und 5 Landkreise
- Direkt gewählte Regionalversammlung

Pflichtaufgaben:

- Regionalplanung, Regionalverkehrsplanung
- Landschaftsrahmenplanung
- Regionale Wirtschaftsförderung
- ÖPNV (insb. S-Bahn)
- Teile der Abfallentsorgung
- Regionales Tourismusmarketing

Freiwillige Aufgaben:

- Kultur- und Sportveranstaltungen, Kongresse, regional bedeutsame Messen



Quelle: Thomas Bopp und VVS

Regionale Gebietskörperschaft (Regionalkreis)

- Weiter gehender als Regionalverband: Einsparung einer Ebene, klare Entscheidungsstrukturen
- Stadt und Nachbarkommunen unter einem Dach
- Bündelung aller regionalen Aufgaben möglich
- Direktwahl der Regionsversammlung
- Vorteils- und Lastenausgleich möglich
- Ermöglicht offensive Außendarstellung und Identifikation nach innen
- Erfordert intensive Vorbereitung

Realisierte Beispiele:

- Regionalverband Saarbrücken
- Region Hannover
- StädteRegion Aachen

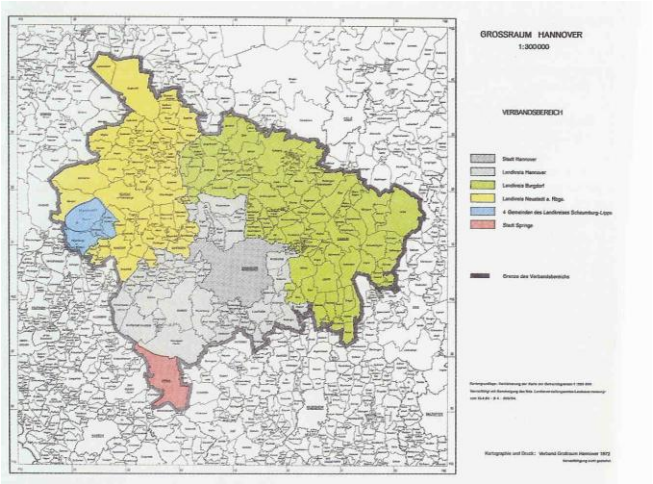
Regionalverband Saarbrücken

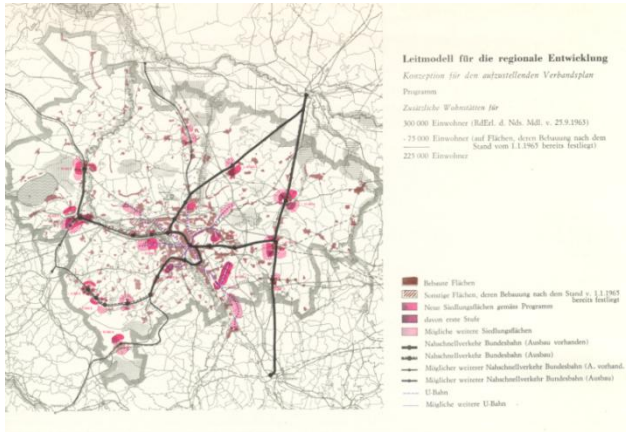
Quelle: Stadtverband Saarbrücken

- Seit 1974 stadtregionale Gebietskörperschaft
- Vorgänger Stadtverband Saarbrücken, seit 2008 Regionalverband
- Gemeinsamer Flächennutzungsplan für Kernstadt und 9 Nachbargemeinden
- Umfassender Aufgabenkatalog wie Landkreis; einzelne Sonderregelungen für Kernstadt
- 80% des Haushaltsbudgets für Jugend und Soziales

BEISPIEL REGION HANNOVER

Schrittweise Integration: Großraum Hannover seit Ende der 50er Jahre





Quelle: Region Hannover

- Seit 1959 konkrete Überlegungen zu Großraumverband
- 1962 Großraumgesetz „Der Verband hat zur sinnvollen Gestaltung des Großraums Hannover durch einheitliche Planung die Entwicklung der Verbandsglieder zu fördern. Er soll sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und entlasten und auf eine Abstimmung aller Interessen hinwirken.“
- 1963 Verband Großraum Hannover nimmt seine Arbeit auf

Vom Großraum zur Region Hannover

- 1970 Großraumverkehr Hannover
- 1974 Gebietsreform: Ringkreis mit 20 Kommunen, Direktwahl Verband
- 1980 Reduzierung auf Kernaufgaben
- 1992 erneute Stärkung
- 1996: „Blaues Papier“ als Auftakt der Regionalreform
- 2001 Region Hannover als kreisähnliche Gebietskörperschaft gebildet

Ab 16. März 1970:

GROSSRAUM · VERKEHR

BAHN + ÜSTRA + POST =

Die Deutsche Bundesbahn, die Bundespost, die Üstra und die Träger der privat betriebenen Buslinien des öffentlichen Nahverkehrs haben sich mit dem Verband Großraum Hannover zusammengetan:
Der GROSSRAUM-VERKEHR kann ein neues, besseres Verkehrsangebot schaffen. Schon 1970 zahlt der Verband Großraum Hannover an die Verkehrsträger über 17 Millionen DM an Zuschüssen. So braucht der Fahrpreis nur 60 Pfennige zu betragen.

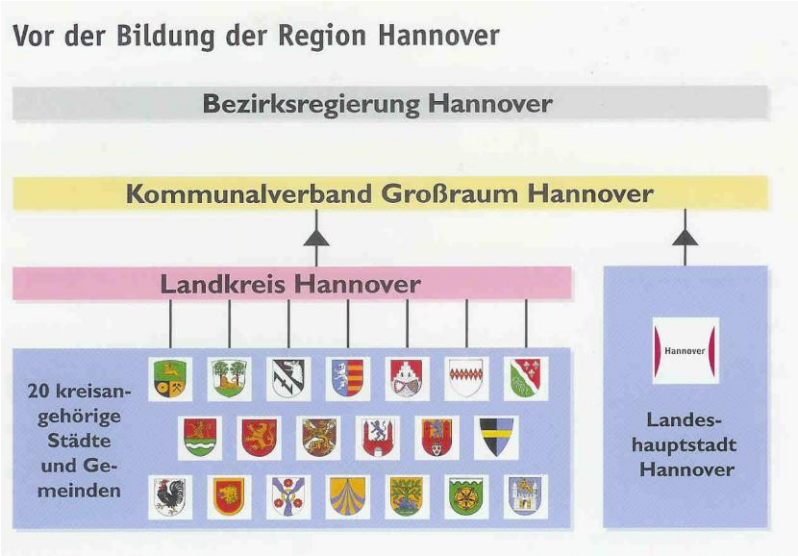
Wie überall, so müssen auch im öffentlichen Nahverkehr vor einer Neuordnung, die jedem einzelnen gerecht werden soll, vielfältige Detailfragen gelöst werden. Schon jetzt aber macht das neue Zeichen für unseren GROSSRAUM-VERKEHR sichtbar, daß der „Teufelskreis“ durchbrochen wurde. Es zeigt, daß der öffentliche Nahverkehr im Großraum Hannover nicht mehr von einem Verkehrsträger oder einer Stadt allein getragen wird.

GROSSRAUM · VERKEHR
3000 Hannover

Verband Großraum Hannover
Am Klagesmarkt 30/31

Verwaltungsstruktur vor und nach der Regionalreform (2001)

Region Hannover



Hinweis: Seit 2005 auch Wegfall der Ebene Bezirksregierung

Aufgaben der Region Hannover

Region Hannover

- Örtlicher Träger der Sozialhilfe
- Berufsschulen und Förderschulen
- Jugendamt (für 16 Kommunen)
- Gesundheitsamt und Krankenhausträger
- Umwelt- und Klimaschutz, Abfallwirtschaft
- Regionalplanung, F-Plan-Genehmigung
- Naherholung, Trägerschaft Zoo
- Öffentliche Sicherheit und Regionsstraßen (nur Umland)
- Aufgabenträger ÖPNV, eigene Verkehrsunternehmen
- Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung

VON DER STADTREGION ZUR METROPOLREGION

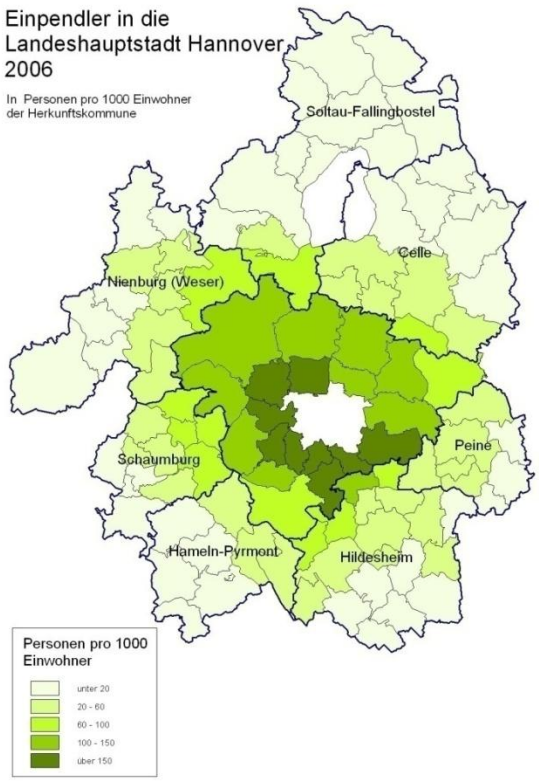
Axel Priebs (Hannover/Kiel)

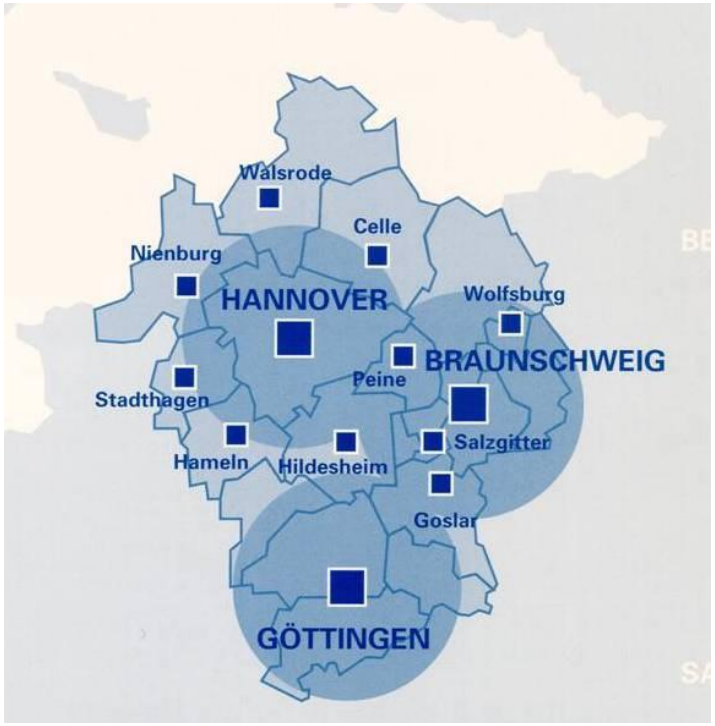
Das Netzwerk Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover

Netzwerk
Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover

- Gegründet am 27. Oktober 2010 durch 7 Städte, 7 Landkreise und Region Hannover
- Interkommunale Zusammenarbeit durch interne Vernetzung, gemeinsame Positionen
- Gremien: Lenkungsgruppe, Foren und Projekte (Forum Verkehr/ÖPNV
- Forum Tourismus (insb. Projekt KulturRoute), Wirtschaftsinfrastruktur, Stadt- und Regionalplanung, Städtethemen, Landkreisthemen
- Wesentliche Projekte: KulturRoute, Erweiterung des Verkehrsverbundes GVH

3 Ebenen stadtregionaler Verflechtungen um Hannover

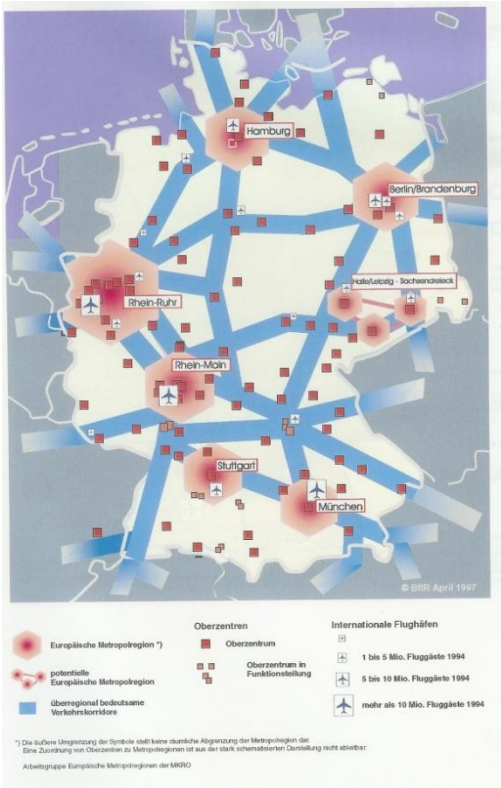




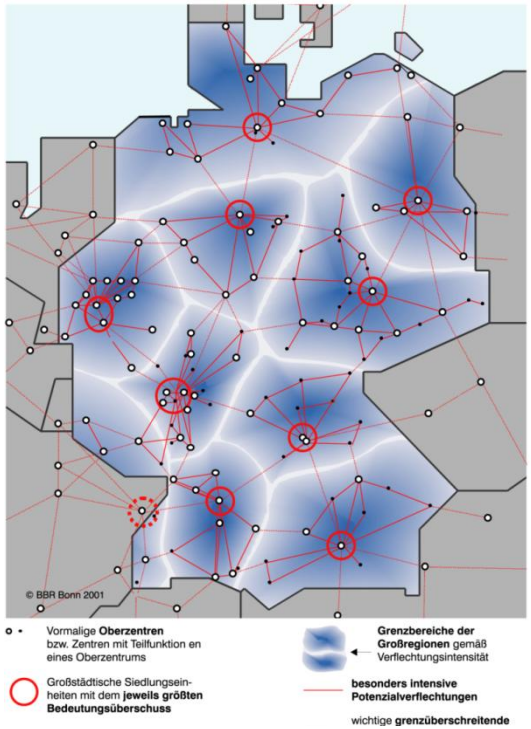
Region Hannover und Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover (Region Hannover + 7 Kreise

Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg

Entwicklung des deutschen Metropolregionen-Konzepts



MKRO-Konzept 1995



BBR 2003

MKRO-Beschluss 2005

Metropolregionen: Strategische Regionsbildung

Raumstruktur

- Verflechtungsbereich einer sehr großen Stadt oder mehrerer mittlerer Großstädte, hoher Anteil ländlicher Gebiete
- Verkehr deutlich über ÖPNV hinausgehend (ICE-Verbindungen)

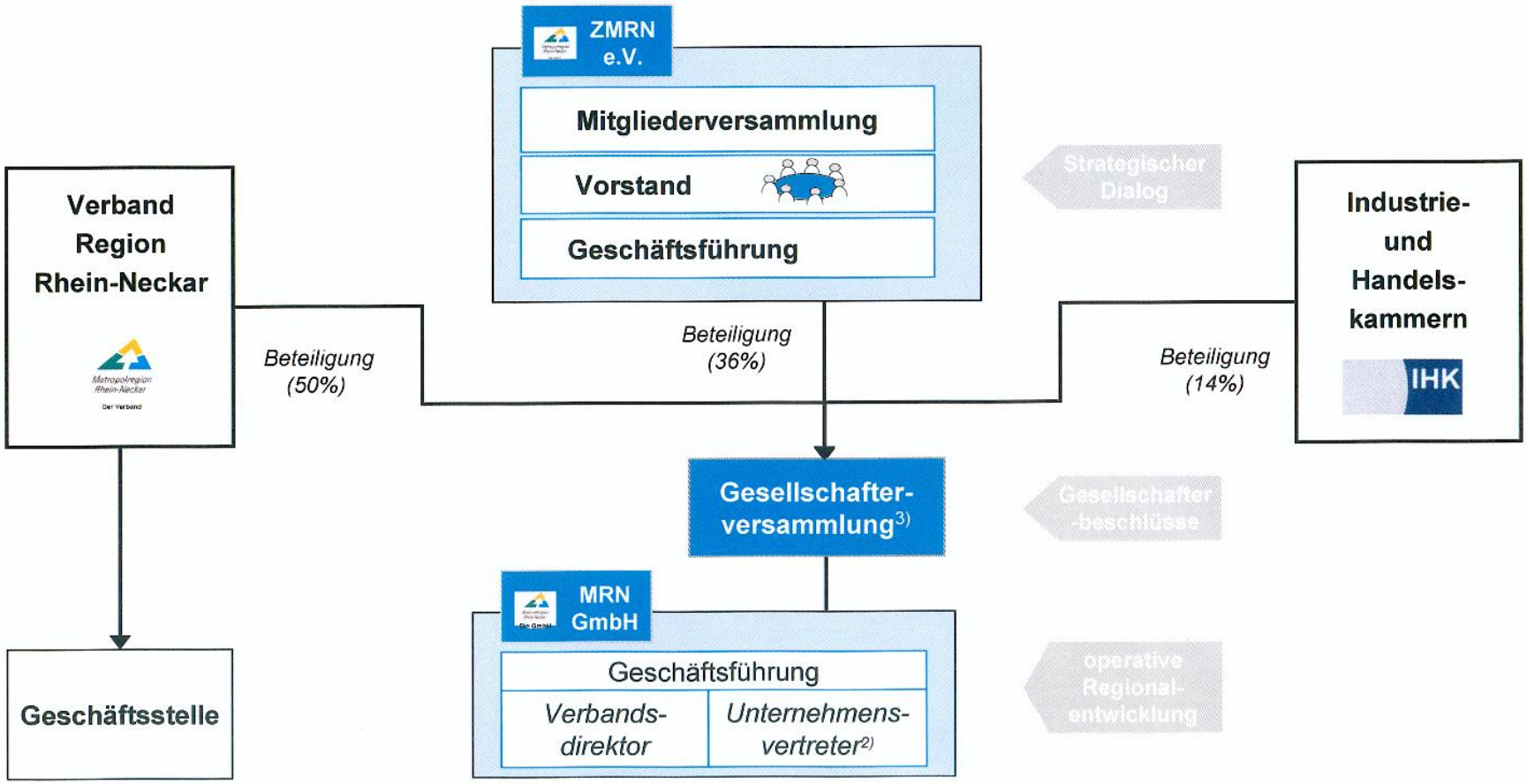
Arbeitsgebiete

- Strategische Ausrichtung: Potenziale bündeln, Wachstum fördern
- Regionalmarketing: Positionierung im Wettbewerb der Regionen
- Hochrangige Funktionen stärken: Universitäten, Kultur
- Großräumige Verantwortungsgemeinschaften?

Organisatorische Charakteristika

- Überwiegend informelle oder privatrechtliche Strukturen; Einbeziehung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft

Organisatorische Strukturen in der Metropolregion Rhein-Neckar

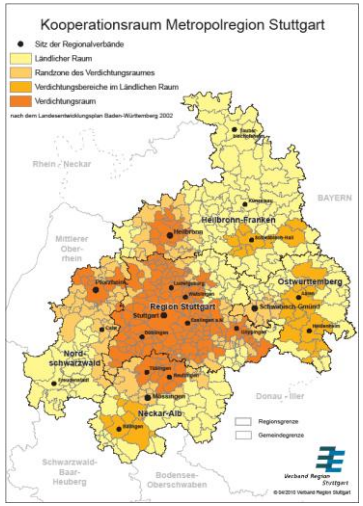


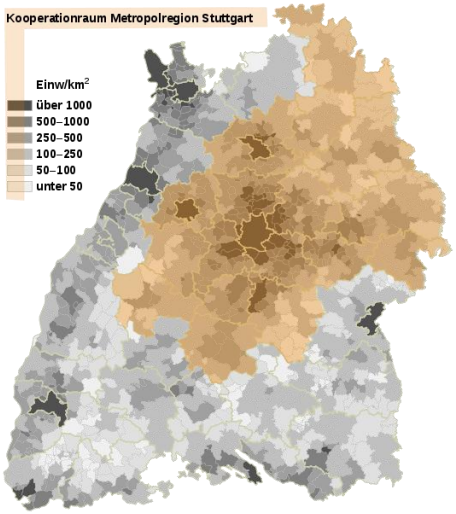
Metropolregion Hamburg und ihre Nachbarn

- Weite Ausstrahlung nach Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern
- Überlagerungen mit benachbarter Metropolregion
- Eigenständige Stadtregionen in der Nachbarschaft (Kiel, Lübeck)?
- Eine Chance für Regiopolen?
- Wird Norddeutschland zur flächendeckenden Metropol-region?

Metropolregion Stuttgart

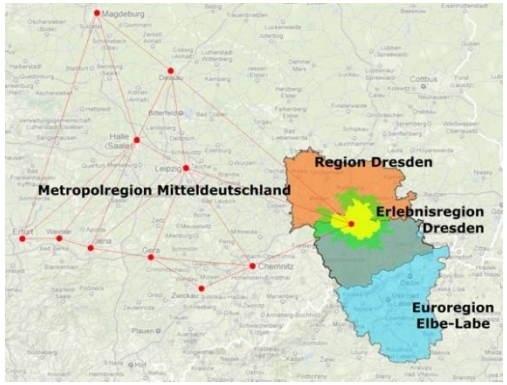
- MKRO-Beschluss 1995
- Ursprünglich Kongruenz mit verfasster Region Stuttgart (2,7 Mio. Einw.)
- 2002: LEP Baden-Württemberg mit unscharfen Außengrenzen (insb. Verdichtungsraum mit seiner Randzone), ca. 3,5 Mio. Einw.
- Kooperationsraum Metropolregion Stuttgart: Region Stuttgart und vier weitere Planungsregionen (ca. 15.400 km^2, 5,3 Mio. Einw.)





Quelle: Verband Region Stuttgart (links) und Wikipedia (rechts)

Viele Regionen – keine Region? Beispiel Region Dresden



ErlebnisREGION DRESDEN
Mehr als eine Stadt

metropolregion mitteldeutschland

REGIONDRESDEN
EXCELLENCE FOR BUSINESS

Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal / Osterzgebirge

- Kreisfreie Stadt Dresden und mehrere berührte Landkreise
- Regionaler Planungs-verband Oberes Elbtal / Osterzgebirge
- Stadt-Umland-Region Dresden (jetzt Erlebnis-region Dresden)
- Region Dresden
- Euroregion Elbe-Laaber
- Metropolregion Mitteldeutschland
- Bis 2020: Bezirk der Landesdirektion Dresden

Quelle: www.dresden.de, www.rpv-elbtalosterz.de

ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Informelle und formale Strukturen

Informelle und zivilrechtliche Strukturen

- Einbeziehung von Akteuren der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft
- Niedrige Kooperationsschwelle
- Entscheidungsstrukturen?
- Legitimation? Politisches Gewicht?
- Konfliktfähigkeit (nur „Schönwetter-Projekte“?)

Formale (öffentlich-rechtliche) Strukturen

- Hohe politische Legitimation, formalisierte Konfliktlösung und Entscheidungsfindung, auch hoheitliche Aufgaben
- Relativ hohe Einstiegsschwelle
- Flexibilität bei Aufgaben und Abgrenzung?
- Zusätzliche Verwaltungsebene?

Stadtregionale Trends

- Sehr individuelle Entwicklung der deutschen Stadtregionen
- Mehrere Kooperationsebenen (unmittelbares Umland, funktionale Stadtregion, Metropolregion)
- Nebeneinander von Governance-Strukturen und förmlichen Institutionen
- Räumliche Ausdehnung und „Ausfransung“ von Kooperations-räumen, variable Kooperationsräume
- Unterschiedliche Themen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen
- Engerer Raum: „härtere“ Institutionalisierung, größere Räume eher „weiche“ Themen und informelle Organisation (harter Kern und weiche Schale)

Bewertungskriterien für die Wahl eines stadtregionalen Kooperationsmodells

- Vorlauf , Höhe der Kooperationsschwelle
- Welche Themen sollen bearbeitet werden? Förmliche Verwaltungsaufgaben?
- Flexibilität oder Stabilität?
- Verbindlichkeit und Krisenfestigkeit gewünscht?
- Mittelverantwortung?
- Politische Legitimation?

Empfehlungen für den Aufbau einer stadtregionalen Kooperation

- Gemeinsame Interessen und Interessengegensätze klar identifizieren
- Es geht nicht nur um Aufgaben und Strukturen, sondern auch um Personen und Gruppen (Gewinner, Verlierer)
- Start mit Konsensprojekten
- Klare Beratungs- und Entscheidungsstrukturen, feste „Spielregeln“
- Arbeitsfähigkeit der Gremien sicherstellen
- Vertrauen wachsen lassen
- Entwicklungsmöglichkeiten der Kooperation im Blick behalten

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Bei Rückfragen: axel.priebs@region-hannover.de