

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

Juni 2007

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-282
Telefax +49 221 3771-180

E-Mail

folkert.kiepe@staedtetag.de

Aktenzeichen
68.30.05

Die Stadt-Umland Dynamik: Einführung in eine verwandelte Realität

Vortrag von

Folkert Kiepe

Beigeordneter des Deutschen Städtetages
Leiter des Dezernats Stadtentwicklung,
Bauen, Wohnen und Verkehr

anlässlich der Konferenz des Council of European Municipalities and Regions (RGRE) in Brüssel am
12.06.2007 zum Thema

„Die Stadt-Umland Dynamik in Richtung einer integrierten territorialen Governance“

I. Grundsätzliches

1. Die Erweiterung der EU auf nun 27 Mitgliedstaaten erfordert nicht nur eine Reform der europäischen Institutionen im Rahmen eines neuen Grundvertrages zur inneren Verfassung der EU; notwendig ist auch eine Debatte über die Stärkung dezentraler Strukturen. In der größer gewordenen EU mit rd. 482 Mio. Einwohnern auf rd. 4,3 Mio. km² kann nämlich nicht alles zentral und in gleicher Weise geregelt werden; die regionalen Unterschiede müssen vielmehr stärker als bisher berücksichtigt und genutzt werden. Das Subsidiaritätsprinzip sollte daher – wie in Vertragsentwurf vorgesehen – ernst genommen und für eine Stärkung der lokalen Demokratie auf der kommunalen und regionalen Ebene genutzt werden.
2. In diesen Zusammenhang gehört auch die Grundsatzdebatte über bessere und neue Formen interkommunaler Zusammenarbeit zwischen den Akteuren in den jeweiligen funktional gewachsenen Stadt-Umland-Regionen. Die beim informellen EU-Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zur Raumordnung am 24. und 25.05.2007 in Leipzig beschlossenen Dokumente enthalten hierzu Aussagen, die wir aus der Sicht der Städte ausdrücklich begrüßen: Sowohl die „Leipzig Charta“ als auch die „Territoriale Agenda“ betonen den integrierten Ansatz, und zwar sektoral und räumlich.

Stadtregionen und Verdichtungsräume werden zunehmend als regionale Wachstumsmotoren gesehen, öffentliche wie private Akteure fordern übereinstimmend mehr kommunale Zusammenarbeit im regionalen Kontext. Zu den Gründen zählen insbesondere

- die zu kleinteiligen politisch-administrativen Strukturen auf lokaler Ebene,
- ein anhaltendes Wachstum der Verdichtungsräume an ihren Rändern, das mit einer immer engeren funktionalen Verflechtung zwischen den einzelnen stadtreionalen Teilräumen einhergeht,
- zunehmende finanzielle Disparitäten zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden,
- ein Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene im Kontext des sich verschärfenden und internationalisierenden Wettbewerbs der Städte.

Strukturelle und funktionale Beziehungen zwischen städtischen und ländlichen Akteuren werden immer komplexer und bilden ein dynamisches Netz der Interdependenzen von wirtschaft-

lichen, sozialen, politischen und physischen Wechselwirkungen. Die Herausforderung lautet: wie lässt sich die fehlende Abstimmung zwischen der funktionalen Interdependenz und den administrativen Strukturen lösen?

In der Fachwelt gibt es schon seit längerem Konsens darüber, dass es in den funktional verflochtenen Regionen eine ganze Reihe von Aufgabenfeldern gibt, in denen interkommunale Zusammenarbeit notwendig ist und die auch durch Kooperation auf der regionalen Ebene bewältigt werden können - z. B. in der Siedlungsentwicklung, im Verkehr, im Umweltschutz, in der Ver- und Entsorgung, in der Wirtschaftsförderung, in der Kulturpolitik. Es fehlt jedoch nach wie vor an einem tragfähigen Konzept zur Reform der kommunalen Selbstverwaltung auf der regionalen Ebene. Im Folgenden werde ich zur Frage nach den richtigen Formen interkommunaler Zusammenarbeit Eckpunkte aus städtischer Sicht formulieren. Zunächst zwei Eingangsthesen.

1. **Kommunale Selbstverwaltung ermöglicht eine orts- und bürgernahe Staats- und Verwaltungstätigkeit** und bietet außerdem zwei außerordentliche wichtige Vorteile, die gerade in Zeiten grundlegender Veränderungen (im ökonomischen Bereich die Globalisierung, im politischen Bereich die Vertiefung und Erweiterung der EU) von besonderer Bedeutung sind: Zum einen ist dieses dezentrale System besonders flexibel und kann die unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Räumen eines großen Flächenstaates - und erst recht der Europäischen Union - viel besser aufnehmen, als dies eine Zentralverwaltung könnte. Zum anderen ist mit diesem System die für grundlegende Entscheidungen unabdingbare Zustimmung der Bevölkerung eher erreichbar als auf nationaler oder europäischer Ebene. Richtig praktiziert kann es somit zwei wichtige Säulen erfolgreichen Verwaltungshandelns miteinander verbinden: Effizienz und Legitimität.
2. Dieses leistungsfähige Organisationsmodell „**kommunale Selbstverwaltung**“ **muss** allerdings in seiner konkreten Ausgestaltung **den tatsächlichen Entwicklungen und Anforderungen angepasst werden**, um die Aufgaben der Zukunft auf der kommunalen Ebene bewältigen zu können. Auf nationaler Ebene ist generell festzustellen, dass Zahl und Umfang der Aufgaben, die von den einzelnen Städten nicht allein bewältigt werden können, stark zugenommen haben; die Probleme im Stadt-Umland-Verhältnis haben sich zu Daueraufgaben einer grenzüberschreitenden Stadtentwicklungsplanung entwickelt. Dies zwingt zur interkommunalen Kooperation. In der EU wird zunehmend in Städtereionen gedacht und

- hinsichtlich der Strukturförderpolitik - auch gehandelt. Notwendig ist daher eine intensive Debatte über Aufgaben, Rolle und Perspektiven der Städtereionen.

II. Offene Fragen

Die verschiedenen Möglichkeiten zur besseren Organisation kommunaler Kooperation in der Region bedürfen der eingehenden Prüfung. Antworten sind vor allem auf folgende **zentrale Fragen** zu finden:

1. Aufgabenfelder

In welchen Aufgabenfeldern kommunaler Selbstverwaltung ist eine Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden auf regionaler Ebene notwendig?

2. Instrumente kommunaler Zusammenarbeit

Reichen die bisherigen Handlungsformen (wie z.B. Verträge, Vereine, Zweckverbände) für regionale Aufgabenstellungen aus?

3. Verwaltungsreform

In welchem Umfang muss der Verwaltungsaufbau zwischen der kommunalen Ebene (Städte und Gemeinden) und der staatlichen Ebene neu geordnet werden, um eine leistungsfähige kommunale Kooperationsform auf der regionalen Ebene zu erhalten? Nach welchen Kriterien sollte der Gebietszuschnitt der neuen Kooperationsräume im Stadt-Umland-Verhältnis vorgenommen werden? In welcher Weise muß dabei zwischen sog. Metropolregionen und ländlichen Regionen unterschieden werden?

III. Zu den Aufgabenfeldern

Als Aufgabenfelder einer verbesserten kommunalen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene scheiden solche von nur örtlicher Bedeutung aus. Soweit eine Zusammenarbeit unter Fachgesichtspunkten zweckmäßig ist, sollte sie auch dann angestrebt werden, wenn sie den Raum einer Städtereion überschreitet und nur in größeren Räumen sinnvoll ist. Die Fachgesichtspunkte sollten die Abgrenzung des Raumes regionaler Zusammenarbeit bestimmen.

Auf der Ebene von Stadt-Umland-Regionen wird sich die kommunale Zusammenarbeit vor allem auf folgende Aufgabenfelder erstrecken:

1. Freiraumschutz

Die Sicherung von Flächen für den großräumigen Freiraum- und Klimaschutz einschließlich der Abstimmung von Ausgleichsmaßnahmen wird immer notwendiger. Die Erhaltung und Sicherung von Freiflächen ist schon früh als übergemeindliche, regionale Aufgabe erkannt worden. Ein solches Konzept soll ein undifferenziertes Zusammenwachsen der Bauflächen durch „Trennungsrün“ verhindern, Erholungsflächen sichern und die stadtklimatischen Bedingungen verbessern. Ein gutes Beispiel bieten die Arbeiten im Rahmen der internationalen Bauausstellung „Emscher Park“ im Ruhrgebiet.

2. Wohnungsbau- und Gewerbeflächenplanung

Die Ausweisung und Bereitstellung von Gewerbeflächen und Wohnungsbauflächen, insbesondere den Mietwohnungsbau, bedarf zunehmend der Abstimmung zwischen den Gemeinden. Gerade in Verdichtungsräumen nimmt die Kernstadt immer noch den Großteil der Arbeitsstätten auf; die Wohnstätten der dort Beschäftigten reichen weit in das Umland hinein. Die besonderen Schwierigkeiten der Städte bei der Standortwahl für öffentlich geförderten Wohnungsbau können durch regionale Vereinbarungen überwunden werden. Ähnliches gilt für die Probleme bei der Steuerung des großflächigen Einzelhandels: hier können die Städte und Gemeinden ihre städtebaulichen und Entwicklungsziele nur mit regional abgestimmten Konzepten erreichen.

3. Nahverkehrsentwicklung

Ausbau, Beschleunigung und Vernetzung der ÖPNV-Systeme einschließlich der damit verbundenen Fragen der Verkehrslenkung zu Umsteigeanlagen sowie der Tariffragen kann nicht auf die Gemeindegebiete begrenzt werden. Die insbesondere in den Ballungsräumen gewachsene Einsicht, dass das bisherige Verkehrssystem mit seiner Aufgabenteilung zwischen öffentlichem Personennahverkehr und motorisiertem Individualverkehr die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit erreicht hat und dass insbesondere der weitere Ausbau des Straßennetzes weder ökologisch noch volkswirtschaftlich vertretbar ist, sollte zur Erarbeitung und politischen Umsetzung von integrierten Verkehrskonzepten für alle Verkehrsvorgänge im regionalen Rahmen genutzt werden; hierzu gehören auch die Aspekte der Finanzierung für Weg und Betrieb sowie der Verkehrsordnung auf der Basis eines abgestimmten Verkehrssystemmanagements.

4. Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung

Planung, Bau, Unterhaltung und Betrieb von Ver- und Entsorgungseinrichtungen in den Aufgabenbereichen Wasser, Abwasser, Abfall sind erfolgreich nur auf regionaler Ebene zu betreiben.

5. Kulturförderung

Anzustreben ist die gemeinsame Verantwortung und Gestaltung kultureller Angebote und Einrichtungen, insbesondere solcher, die für das individuelle Profil und die Identität einer Region von Bedeutung sind. Dies schließt die Vernetzung weiterhin selbständiger Institutionen, z. B. der Weiterbildung ebenso ein wie eine gemeinsame Trägerschaft von Theatern, Orchestern und Museen.

IV. Zu den Handlungsformen

Aus den Ausführungen zu den Aufgabenfeldern kommunaler Zusammenarbeit in der Region ergibt sich, dass die Handlungsformen kommunaler Kooperation in den einzelnen Bereichen verschieden sein werden und sich auf jeweils unterschiedliche Bezugsebenen beziehen können. Neben den Zweckverbänden als einer Form der kommunalen Gemeinschaftsarbeit insbesondere für bestimmte Fachbereiche, haben sich in Deutschland insbesondere in den sogenannten Ballungsräumen Umlandverbände gegründet.

1. Zweckverbände

Viele der zuvor genannten Aufgabenfelder können in der Form des Zweckverbandes bewältigt werden. Bei dieser Kooperationsform gehen hinsichtlich des vereinbarten Aufgabenbereichs grundsätzlich alle Rechte und Pflichten einschließlich des Satzungsrechts auf die neue Körperschaft über. Hauptanwendungsfälle dieser Zweckverbände liegen im Ver- und Entsorgungsbereich, z. B. in der Wasser- und Energieversorgung, der Abwasser- und Müllbehandlung, im öffentlichen Personennahverkehr sowie in der gemeinsamen Unterhaltung bestimmter öffentlicher Einrichtungen wie Sportstätten, Volkshochschulen, Musikschulen und Museen.

2. Umland- und Regionalverbände

In den Ballungsräumen reicht diese Kooperationsform in der Regel nicht aus; wegen der Intensität der sich überlagernden Aufgabenfelder bietet sich hier die Organisationsform der Umland- und Regionalverbände an. In vielen Verdichtungsräumen wurden per Gesetz Regionalverbände als Planungsverbände gegründet. Die Problem- und Aufgabenstellung dieser Verbände ist gekennzeichnet durch das jeweilige Verhältnis von Kernstadt und Umlandgemeinden.

Gute Beispiele für interkommunale Zusammenarbeit sind die Region Hannover, der Verband Region Stuttgart, der Stadtverband Saarbrücken und neuerdings die Städteregion Aachen.

V. Fazit und Ausblick

Die Neugestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit in den Regionen ist zwar ein Prozess. Man sollte deshalb schrittweise in realistischen Etappen vorgehen, um Konflikte zu begrenzen und um verschiedene Kooperationsformen zu testen. Es ist also sinnvoll, zunächst die interkommunale Zusammenarbeit in den Regionen mit den unterschiedlichsten Handlungsformen - auch den informellen - zu beginnen. Diese Phase durchlaufen wir zur Zeit. Die Beispiele reichen von Kooperation auf der Grundlage des privaten Vereinsrechts bis zu Zweckverbänden in einzelnen Aufgabenfeldern und Umlandverbänden mit einer vielfältigen Aufgabenpalette.

Bei allen Schwierigkeiten und Widerständen, die mit einer grundlegenden Reform der kommunalen Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene verbunden sind, kommt man aber nicht an der Erkenntnis vorbei, dass die hier angesprochenen offenen Fragen beantwortet werden müssen, wenn es lebenswerte Städte und Regionen mit Selbstverwaltung und lokaler Demokratie in der EU auch zukünftig geben soll. Sowohl die ökonomischen Strukturveränderungen, als auch die anstehende Neubestimmung des Verhältnisses der Institutionen der Europäischen Union, ihrer Mitgliedsstaaten und deren Länder oder vergleichbarer Großregionen zwingen uns dazu.