

Karl Krauss

Städtekooperationen

Wirkungsweise eines informellen Instruments der
Raumordnung in schrumpfenden Regionen
Ostdeutschlands

Diplomarbeit

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Impressum:

Copyright © 2010 GRIN Verlag
ISBN: 9783656157212

Dieses Buch bei GRIN:

<https://www.grin.com/document/191099>

Karl Krauss

Städtekooperationen

Wirkungsweise eines informellen Instruments der Raumordnung in schrumpfenden Regionen Ostdeutschlands

GRIN - Your knowledge has value

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite www.grin.com ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

Besuchen Sie uns im Internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com



Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Städtekooperationen

Wirkungsweise eines informellen Instruments der Raumordnung in schrumpfenden Regionen Ostdeutschlands

- Diplomarbeit -

Vorgelegt am Institut für Geowissenschaften
der Naturwissenschaftlichen Fakultät III

Wissenschaftliche Arbeit zur Erlangung des Grades
eines Diplom-Geographen

von

Karl Krauß

Halle, 28. Februar 2010

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis.....	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
1 Einleitung.....	1
1.1 Fragestellung und Zielsetzung	2
1.2 Methodische Vorgehensweise.....	4
1.3 Aufbau der Arbeit	5
2 Städtekooperationen im theoretischen und konzeptionellen Kontext ...	8
2.1 Aktualität des Themas und Stand der Forschung	8
2.2 Grundlagen und Theorien	10
2.3 Kooperations- und Transaktionskostentheorie als Forschungsansatz	18
2.3.1 Definition von Kooperation und Beschreibung der Kooperationstheorie	18
2.3.2 Transaktionskosten in Netzwerken	21
2.3.3 Transaktionskostentheorie	21
2.3.3.1 Verhaltensannahmen der Transaktionspartner	22
2.3.3.2 Merkmale von Transaktionen.....	23
2.3.4 Bildung regionaler Netzwerke aufgrund sinkender Transaktionskosten.....	24
2.3.5 Übertragung der Kooperations- und Transaktionskostentheorie auf den Forschungsgegenstand	26
2.4 Beschreibung von Städtenetzen/ Städtekooperationen	27
2.4.1 Historie	27
2.4.2 Definition, Funktion und Aufbau von Städtenetzen	28
2.4.3 Klassifizierung von Städtenetzen.....	32
2.4.4 Leitbilder und gesetzlicher Rahmen von Städtenetzen als Planungsinstrument	35
2.4.5 Probleme und Kritik des Städtenetzansatzes	37
3 Untersuchungsmethoden und Datenerhebung	39
3.1 Wissenschaftstheoretischer Hintergrund	39
3.1.1 Triangulation.....	39
3.1.2 Der qualitativen Forschungsansatzes	40
3.2 Datenerhebung	41

3.2.1	Literaturlauswertung.....	41
3.2.2	Schriftliche Befragung.....	41
3.2.2.1	Auswahl der Städtekooperationen	42
3.2.2.2	Verlauf der schriftlichen Befragung	45
3.2.3	Problemzentriertes Experteninterview.....	49
3.2.3.1	Erstellung des Interviewleitfadens	50
3.2.3.2	Auswahl der Interviewpartner	53
3.2.3.3	Verlauf der geführten Experteninterviews.....	55
3.3.	Lage der Städtekooperation und Ausgangssituation	55
4	Wirkungsweise von Städtekooperationen	59
4.1	Ergebnisse der schriftlichen Befragung.....	59
4.2	Aspekte und Verlauf der Städtekooperationsgründung	63
4.3	Organisationsform und Finanzierung der Städtekooperationen	65
4.4	Zusammenarbeit in Städtekooperationen	66
4.5	Aufgaben und Ergebnisse der Kooperationsarbeit.....	68
4. 6	Daseinsvorsorge und demographischer Wandel	70
4.7	Entwicklung endogener Potentiale	74
4. 8	Konkurrenz und Konflikte	75
4.9	Beurteilung und Zukunft	76
5	Zusammenfassung, Diskussion und Empfehlungen	83
5.1	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	83
5.2	Diskussion	86
5.3	Deutung der Forschungsergebnisse aufgrund der Kooperations- und Transaktionskostentheorie	89
5.4	Handlungsempfehlungen	93
6	Fazit und Ausblick.....	98
	Quellenverzeichnis.....	100
	Anhang	107

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Methodische Vorgehensweise und Gliederungsschema der Arbeit	7
Abb. 2:	System der zentralen Orte	11
Abb. 3:	Regionale Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland zwischen 2000-2006	14
Abb. 4:	Organisations- und Koordinationsformen in Abhängigkeit der Transaktionskosten	24
Abb. 5:	Abnahme der Formalisierung & Hierarchie (Pfeile oben) und Zunahme der Vernetzung (Pfeile unten) vom ZOK zum Städtenetz	29
Abb. 6:	Organisationsstruktur von Städtekooperationen am Beispiel des Städtenetzes Lahn-Sieg-Dill	31
Abb. 7:	Städtenetzwerktypen und ihre Funktion	35
Abb. 8:	Ablauf der Untersuchungsschritte mittels Datentriangulation.....	40
Abb. 9:	Städtenetze in Deutschland und seinen Nachbarländern 1999	44
Abb. 10:	Lage der untersuchten Kooperationen (schriftliche Befragung) in den neuen Bundesländern.....	48
Abb. 11:	Räumliche Lage der für die Interviews gewählten Städtekooperationen.....	58
Abb. 12:	Überblick der Infrastrukturbereiche der Daseinsvorsorge	70
Abb. 13:	Ausstattung der Gemeinden Ostdeutschlands mit mittelzentralen Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Größe der Quadrate).	71
Abb. 14:	Kriterien für Dauerhaftigkeit und Erfolg eine Städtekooperation	76
Abb. 15:	Beurteilung der untersuchten Kooperationen	82

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Instrumentelle Bedeutung des ZOK zur räumlichen Steuerung für in den wesentlichen Handlungsfeldern	12
Tab. 2:	Merkmale bedeutender Kooperationstypen.....	16
Tab. 3:	Mögliche Punkteverteilung bei einem Spielzug	20
Tab. 4:	Verhaltensannahmen hinsichtlich der Akteure in der Transaktionskostentheorie	22
Tab. 5:	Hauptmerkmale von Transaktionen in der Transaktionskostentheorie	23
Tab. 6:	Merkmale von Städtenetzen.....	30
Tab. 7:	Arten von Städtenetzen nach Aufbau und Funktion	33
Tab. 8.:	Kriterien und Indikatoren zur Entwicklung der Schlüsselfragen der Interviews	52
Tab. 9:	Untersuchte Städtekooperationen und Interviewpartner	54
Tab. 10:	Ausgewählte Strukturindikatoren der Städtekooperationen (Experteninterview) ..	57
Tab. 11:	Themenbereiche und Maßnahmen zum demographischen Wandel.....	72
Tab. 12:	Handlungsempfehlungen im Überblick	97

Abkürzungsverzeichnis

BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau- Stadt und Raumforschung
BfLR	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Stadtentwicklung
BUGA	Bundesgartenschau
EU	Europäische Union
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
FR- Regio	Förderrichtlinie Regionalentwicklung
GG	Grundgesetz
HARA	Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen
IBA	Internationale Bauausstellung
LEP	Landesentwicklungsprogramm
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MZ	Mittelzentrum
ORA	Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OZ	Oberzentrum
PPP	Public Private Partnership
REP	Regionaler Entwicklungsplan/ Regionales Entwicklungsprogramm
REK	Regionales Entwicklungskonzept
ROG	Raumordnungsgesetz
ZOK	Zentrale-Orte-Konzept

1 Einleitung

„Wechselseitige Kooperation kann stabil sein relativ zur Gegenwart, wenn die Zukunft hinreichend wichtig ist“ (AXELROD 2000: 113).

In Zeiten wirtschaftlicher und politischer Umbrüche, der Globalisierung und des demographischen Wandels wird es wichtiger, dass Raumplanung nicht mehr nur in althergebrachten Mustern und starren administrativen Grenzen wirkt. Auf neue Herausforderungen und verändert raumbedeutsame Rahmenbedingungen müssen die Akteure der räumlichen Planung flexibel reagieren und dabei Möglichkeiten finden Vorteile für ihre Region zu etablieren. Städte und Stadtregionen spielen dabei als Motoren der regionalen Entwicklung eine zunehmend bedeutendere Rolle und sollen die ökologischen, ökonomischen und sozialen Systeme nachhaltig entwickeln.

Vernetzung (*Networking*), (inter-)kommunale Kooperation oder *regional Governance* sind planerische und politische Ansätze mit denen in diesem Kontext gearbeitet wird.

Insbesondere in den vom wirtschaftlichen und industriellen Zusammenbruch und der damit verbundenen Abwanderung betroffenen Regionen Ostdeutschlands werden Wege gesucht Strukturen zu schaffen und nachhaltig zu verbessern. Trotz zahlreicher Programme und Maßnahmen auf EU-, Bundes- und Länderebene, die eingeführt wurden um auf die Herausforderungen des strukturellen- und demographischen Wandels in den neuen Bundesländern zu reagieren, führen von *oben* oktroyierte Strategien häufig nicht zum geplanten Erfolg. Dies beruht auf der räumliche Undifferenziertheit bei der Anwendung der eingesetzten Mittel sowie auf der zum Teil fehlende Beachtung endogener Raumpotentiale durch zentrale Steuerung. Allerdings findet seit einigen Jahren diesbezüglich ein Umdenken in der Raumplanung statt. Der Staat zieht sich mehr und mehr als handelnder Akteur zurück und übernimmt die strategische Steuerung, in dem er andern gesellschaftlichen Akteuren Arenen schafft um Probleme untereinander zu verhandeln (Knieling, 2000: 17). Eine zunehmend wichtige Rolle spielen regional angepasste und informelle Instrumente der Planung, wie z.B. Modellvorhaben des Bundes, Regionale Entwicklungskonzepte, integrierte Stadtentwicklungskonzepte sowie regionale und interkommunale Kooperationen (BBR, 2007: 4, PAWLETA, 2008: 2ff).

In den neunziger Jahren erstmals erprobt, stellen Städtenetze in Deutschland aktuell eine verbreitete Form interkommunaler Kooperation dar. Neben theoretischen Beschreibungen und organisatorischen Grundmustern fehlen allerdings maßgeblich Erkenntnisse über Funktions- und Wirkungsweise von Städtekooperationen. Ferner fehlen konkrete Ergebnisse, inwieweit dieses raumplanerische Instrument hinsichtlich der demographischen Veränderungen eingesetzt wird und was dadurch erreicht werden kann.

Hohe Arbeitslosigkeit, stetig abwandernde Fachkräfte und sinkende kommunale Einnahmen stellen Probleme dar, von denen insbesondere die mittleren und kleineren Kommunen in den neuen Bundesländern betroffen sind. Zurückzuführen ist dies unter anderem auf den Wegfall von Kreissitzfunktionen und landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen nach 1990 (Hannemann, 2003 in: Burdack: 2007: 34)

Während sich die Lage vieler ostdeutscher Großstädte, aufgrund vergleichsweise hoher finanzieller Zuweisungen aus Bundes- und Landesmitteln, öffentlicher Arbeitgeber (Verwaltungen, Universitäten, Krankenhäuser) und der zum Teil gesteuerten Ansiedlung großer Unternehmen (z.B. Automobilindustrie) in den letzten Jahren auf dem Weg der Stabilisierung befindet, gerieten kleinere und peripher gelegene Städte zunehmend ins Hintertreffen (vgl. HERFERT, 2009).

Vor diesem Hintergrund zeigt die vorliegende Arbeit auf, wie Städte *mittlerer* und *kleinerer* Größe in *schrumpfenden* Regionen Ostdeutschlands (vgl. auch Abb. 3) im Rahmen freiwilliger Städtekooperationen auf die genannten Problemfelder reagieren.

Anhand von Literaturrecherche, einer standardisierten schriftlichen Befragung und darauf aufbauenden problemzentrierten Experteninterviews wurden einzelne Kooperationen in den neuen Bundesländern untersucht, um unterschiedliche Herangehensweisen sowie Stärken und Schwächen bei Planung und Umsetzung der Kooperationsziele zu verdeutlichen. Untersuchte Städtekooperationen stellen im Sinne der Forschungsfragen (vgl. Kap. 1.2) keine Fallbeispiele dar, welche einzeln betrachtet werden. Vielmehr soll die Gesamtheit der Untersuchungsergebnisse dazu dienen den Städtekooperationsansatz in der Praxis zu bewerten. Im folgenden Abschnitt wird die Zielsetzung der Untersuchung näher formuliert.

1.1 Fragestellung und Zielsetzung

Eine gute Problemdefinition und die Herausarbeitung der richtigen Fragestellungen sind häufig schon die halbe Miete einer wissenschaftlichen Arbeit (FÜRST & SCHOLLES, 2001: 102). „Grundzug der Wissenschaft ist, alles in Frage zu stellen, denn nur dadurch entsteht die Herausforderung, Neues zu entwickeln“ (ebd.).

BRÖSSE (1982 in: GLEISENSTEIN, 1997: 46) stellt fest, dass die Bedeutung der Ziele der Raumordnungspolitik für eine Städtevernetzung schwierig einzuordnen - da nicht operational formuliert - sind. Somit handelt es „sich nur um Leerformeln, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die Zieldefinitionen eine empirische Überprüfung der Zielerreichung nicht zulassen“ (ebd.: 46). Diese These verdeutlicht die Schwierigkeiten der Messbarkeit und Überprüfbarkeit der tatsächlich durch die Kooperation erreichten Ergebnisse und begründet die Wahl qualitativer Methoden für das Forschungsfeld.

Im Rahmen dieser Arbeit wird untersucht, wie die raumordnerische Konzeption bzw. das informelle Instrument „Städtenetz/Städtekooperation“¹ in schrumpfenden Regionen Ostdeutschlands eingesetzt wird. Dabei sollen insbesondere die Arbeit und Wirkungsweise von Städtekooperationen dargelegt werden. Ferner geht es darum aufzuzeigen, welche Möglichkeiten sich durch die kooperative Vernetzung von Städten auf regionaler Ebene ergeben.

Folgenden Fragen sollen zur Konkretisierung des Forschungsthemas dienen:

- Warum gründen sich Städtekooperationen?
- Wie arbeiten die Städte und deren Akteure in den Städtekooperationen?
- Werden im Rahmen der Kooperationsarbeit Maßnahmen bezüglich der Folgen des demographischen Wandels getroffen?
- Was wurde erreicht und wo sind die Grenzen der Kooperation?
- Welche Möglichkeit bieten endogenen Potentiale und wie sollen diese entwickelt werden?

Bevor die genannten Fragen beantwortet werden können gilt, es herauszufinden wie bestehende Städtekooperationen aufgebaut und organisiert sind und welche Akteure auf den einzelnen Arbeitsebenen wirken.

Am Beginn der Literaturanalyse und der fortschreitenden Auseinandersetzung mit dem Thema stehen Vermutungen, Vorüberlegung und Vorurteile. Daraus entwickeln sich Annahmen, die im weiteren Forschungsverlauf bestätigt oder widerlegt werden können. Wichtig für die Forschung ist, dass die generierten Annahmen nicht den Blick des Forschers auf das Forschungsfeld einengen und dadurch mögliche Antworten auf die Forschungsfragen ausschließen (LAMNEK, 2005: 74ff). Der Standpunkt, dass die Überprüfung von Forschungshypothesen vornehmlich quantitativen Forschungsverfahren vorbehalten ist, während qualitative Forschung ausschließlich dazu dient neue Hypothesen zu generieren, wird heute kaum noch vertreten. Qualitative Verfahren gelten heutzutage ebenfalls als eigenständige, leistungsfähige Verfahren zur Hypothesenüberprüfung (DIEKMANN, 2009: 531f). Vor diesem Hintergrund sollen neben der Beantwortung der oben gestellten Fragen, die folgenden (kritischen) Annahmen überprüft werden:

- Städtekooperationen in den neuen Bundesländern entstehen aufgrund struktureller Problemlagen und (befürchtetem) Imageverlust.

¹ Beide Begriffe werden in der Arbeit synonym verwendet (vgl. Kap. 2.4.2).