

Blecken, Lutke

### Book Part

Interkommunale Kooperation zur Gewährleistung der regionalen Handlungsfähigkeit: Erfahrungen aus dem REFINA-Verbundprojekt Stadt - Umland - Modellkonzept Elmshorn/Pinneberg

### Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Blecken, Lutke (2012) : Interkommunale Kooperation zur Gewährleistung der regionalen Handlungsfähigkeit: Erfahrungen aus dem REFINA-Verbundprojekt Stadt - Umland - Modellkonzept Elmshorn/Pinneberg, In: Growe, Anna Heider, Katharina Lamker, Christian Paßlick, Sandra Terfrüchte, Thomas (Ed.): Polyzentrale Stadtregionen - Die Region als planerischer Handlungsraum, ISBN 978-3-88838-375-5, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 99-110, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-3755101>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102852>

#### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

#### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

*Lutke Blecken*

## **Interkommunale Kooperation zur Gewährleistung der regionalen Handlungsfähigkeit – Erfahrungen aus dem REFINA-Verbundprojekt Stadt – Umland – Modellkonzept Elmshorn/Pinneberg**

URN: urn:nbn:de:0156-3755101



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 99 bis 110

Aus:

Anna Growe, Katharina Heider, Christian Lamker, Sandra Paßlick, Thomas Terfrüchte (Hrsg.)

## **Polyzentrale Stadtregionen – Die Region als planerischer Handlungsraum**

14. Junges Forum der ARL  
22. bis 24. Juni 2011 in Dortmund

Arbeitsberichte der ARL 3

Hannover 2012

Lutke Blecken

# **Interkommunale Kooperation zur Gewährleistung der regionalen Handlungsfähigkeit – Erfahrungen aus dem REFINA-Verbundprojekt Stadt-Umland-Modellkonzept Elmshorn/Pinneberg**

## **Gliederung**

- 1 Ausgangslage
- 2 Hemmfaktoren interkommunaler Kooperation
- 3 Erfolgsbedingungen für interkommunale Kooperation
- 4 Beispiel: Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn
  - 4.1 Externer Anstoß
  - 4.2 Freiwilligkeit und Gleichberechtigung als Grundbedingungen
  - 4.3 Belastbare Organisationsstrukturen mit verbindlichen Regeln
  - 4.4 Belastbare und transparente Datengrundlagen als Entscheidungsgrundlage
  - 4.5 Information und Kommunikation
  - 4.6 Unparteiische externe Beratung/Moderation
  - 4.7 Schaffung eines konkreten Nutzens für alle Partner durch einen Interessenausgleich
  - 4.8 Regelungen zur Fortschreibung
- 5 Fazit

Literatur

## **Zusammenfassung**

Zwischen Kommunen in polyzentralen Räumen bestehen vielfältige Wechselbeziehungen. Aufgrund der fehlenden Übereinstimmung der administrativen Grenzen mit den Wirkungsgrenzen von Maßnahmen kann es zu Fehlentwicklungen kommen. Hinzu kommen neue Herausforderungen wie die internationale Standortkonkurrenz und der demographische Wandel, die durch einzelne Kommunen kaum mehr zukunftsfähig zu bewältigen sind. Eine Lösungsmöglichkeit hierfür ist interkommunale Kooperation. Sie kann dazu beitragen, die regionale Handlungsfähigkeit in polyzentralen Räumen zu gewährleisten und zu verbessern. Allerdings stehen ihrer Initiierung und Umsetzung politisch-administrative und finanzielle Hemmfaktoren entgegen, die überwunden werden müssen. Trotzdem kann interkommunale Kooperation gelingen, wenn bestimmte Erfolgsfaktoren berücksichtigt werden, wie in diesem Beitrag am Beispiel der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn gezeigt wird.

## Schlüsselwörter

Interkommunale Kooperation – Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperation – Hemmnisse interkommunaler Kooperation – kommunaler Wettbewerb – Interessenausgleich

## Abstract

A number of interactions exist between municipalities in polycentric regions. The discrepancy between administrative boundaries and spheres of actions can cause undesirable developments. Additionally municipalities face new challenges as the growing locational competition at an international level and the demographic change. Individual municipalities cannot manage these challenges sustainably. Thus, inter-municipal cooperation might be a solution to improve the regional capacity to act in polycentric regions. However, there are several political-administrative and financial obstacles which have to be overcome. Nevertheless, inter-municipal cooperation can succeed if specific factors of success are considered, as shown in this paper using the example of inter-municipal cooperation for the city region of Elmshorn, Germany.

## Keywords

Inter-municipal cooperation – factors for success of inter-municipal cooperation – obstacles of inter-municipal cooperation – competition between municipalities – balancing of interests

## 1 Ausgangslage

Zwischen Kommunen in polyzentralen Räumen bestehen vielfältige funktionale Beziehungen, Verflechtungen und Abhängigkeiten. Aufgrund der Wechselbeziehungen treten Probleme auf, die daraus resultieren, dass die raumgreifenden Aktivitäten der Menschen nicht mit den politisch-administrativen Strukturen übereinstimmen. Hinzu kommt, dass Städte und Gemeinden zunehmend mit Problemen konfrontiert werden, da die kommunalen Aufgaben komplexer werden und über die administrativen Grenzen hinausreichen (vgl. Klemme 2002; Ante 2005). Beispiele hierfür sind die nationale und globale Standortkonkurrenz, in der einzelne Kommunen immer weniger in der Lage sind, alleine konkurrenzfähig zu sein, und die demographische Entwicklung mit der daraus resultierenden geringeren oder jedenfalls veränderten Nachfragestruktur und einer größeren Bedeutung von (Infrastruktur-)Folgekosten (vgl. Melzer 2011).

Diese Herausforderungen sind durch kleine kommunale Einheiten – zumal bei knapper werdenden Ressourcen – kaum mehr zukunftsfähig zu bewältigen. In der Raumordnungspolitik führten diese Entwicklungen dazu, dass Regionalisierung als raumordnungspolitisches Leitbild seit Mitte der 1990er Jahre eine maßgebliche Rolle spielt. Die Region gewinnt als Handlungs- und Entscheidungsraum an Bedeutung (vgl. Heinz 2000). Klassische „top-down“-Steuerungsinstrumente stoßen wegen der Dynamik der Entwicklungen, der Akzeptanzfähigkeit ihrer Ergebnisse und auch der Integration unterschiedlicher sektoraler Anforderungen an ihre Grenzen. Freiwillige interkommunale Kooperation hingegen kann im Sinne von „bottom-up“-Strategien die Handlungsspielräume aller Beteiligten vergrößern, der Region mehr Gewicht geben und Ressourcen effektiver einsetzen (vgl. Blecken/Melzer 2009: 9; Melzer 2011: 21). Regionale, interkommunale Kooperationen können eine nachhaltige und adäquate Antwort auf Problemstellungen und

Herausforderungen des beschleunigten und permanenten Strukturwandels in Wirtschaft und Gesellschaft darstellen (Beermann/Köhler/Leuninger 2002: 62).

## 2 Hemmfaktoren interkommunaler Kooperation

In der Theorie erscheint dies plausibel, die Praxis zeigt allerdings ein anderes Bild. Umfassende Kooperationsansätze werden selten umgesetzt, da den guten Gründen für mehr Kooperation starke Hemmfaktoren gegenüberstehen.

Zum einen scheitern Kooperationsansätze an Restriktionen durch politisch-administrative Strukturen und Widerstände kommunaler Funktionsträger, die Macht- und Funktionsverluste befürchten sowie am Nutzen und der Rentabilität der Kooperation zweifeln. Umfassende Kooperationsansätze für Regionen treffen immer auf ein lückenloses Netz kommunaler Strukturen. Die Realisierung von Kooperationen bedeutet eine Überlagerung dieser Strukturen, was eine Umverteilung von Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten bedeutet. Daraus resultieren für die Kommunen immer eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung und ein Verlust an Autonomie. Deshalb wird eine potenzielle Aufwertung der Regionsebene durch Kooperationen von Politik und Verwaltung der Kommunen eher misstrauisch gesehen. Gerade Kommunalpolitiker befürchten einen Verlust von Handlungsspielräumen und Macht (Bergmann/Jakubowski 2001: 470; Fürst 2001: 86).

Zum anderen treten finanzielle Hemmnisse durch Transaktionskosten auf, die bei Kooperationen prinzipiell höher sind als bei Alleinhandeln. Vorleistungen und Kosten stehen Vorteilen und Nutzen, die den Kooperationspartnern zugutekommen, gegenüber. Problematisch ist die zeitliche Asymmetrie zwischen Kosten und Nutzen, da Kosten in der Regel früher anfallen, als entsprechende Vorteile realisiert werden können. Diese sind dann nur noch indirekt mit der Kooperation in Verbindung zu bringen (Mensing/Wittekind 1997; Knieling/Fürst/Danielzyk 2001). Damit trotz der Transaktionskosten Kooperationen zustande kommen, müssen die Kooperationsgewinne so hoch sein, dass sie die Transaktionskosten kompensieren. Die Vorteile der Kooperation können allerdings auch aufgrund von Informationsdefiziten seitens der potenziellen Kooperationspartner als nicht hinreichend gegenüber den anfallenden Kosten angesehen werden, sodass eine Kooperation nicht realisiert wird (Bergmann/Jakubowski 2001: 470 und 474).

## 3 Erfolgsbedingungen für interkommunale Kooperation

Interkommunaler Kooperation kommt also, um den oben genannten auftretenden Herausforderungen begegnen zu können und die Handlungsfähigkeit von Kommunen in polyzentralen Räumen zu stärken, eine große Bedeutung zu. Bei der Initiierung und Umsetzung von Kooperationen müssen allerdings die bestehenden Hemmfaktoren berücksichtigt und überwunden werden. Dass dies möglich ist, zeigt eine Reihe von funktionierenden interkommunalen Kooperationen.

Anhand der Erfahrungen im Rahmen der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn können folgende Erfolgsbedingungen für aussichtsreiche interkommunale Kooperationen abgeleitet werden (vgl. Blecken/Melzer 2009; Blecken 2011; Melzer 2011), die in Kapitel 3 näher erläutert werden:

## ■ Interkommunale Kooperation zur Gewährleistung der regionalen Handlungsfähigkeit

1. Es bedarf eines externen Anstoßes.
2. Freiwilligkeit und strikte Gleichberechtigung aller kommunalen Partner sind Grundbedingungen.
3. Es müssen belastbare Organisationsstrukturen mit verbindlichen Regeln entwickelt werden.
4. Alle Entscheidungen müssen sich auf belastbare und transparente Datengrundlagen stützen.
5. Verständliche und transparente Information und Kommunikation für Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit sind wesentlich, um Akzeptanz zu schaffen.
6. Zumindest in der Startphase sollte eine unparteiische externe Beratung bzw. Moderation gesucht werden.
7. Die Kooperation muss auf die Schaffung konkreten Nutzens für alle Partner ausgerichtet sein:
  - Im Sinne eines multi-sektoralen Ansatzes sollten mehrere kommunale Handlungsfelder in den Ausgleich einbezogen werden, um die Interessen aller Partner aufzunehmen und befriedigen zu können.
  - Andernfalls muss ein (monetärer) Interessenausgleich eingeführt werden.
8. Regelungen zur Fortschreibung sind notwendig, um auf geänderte Rahmenbedingungen reagieren zu können.

### 4 Beispiel: Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn

Das Mittelzentrum Elmshorn und elf Umlandkommunen kooperieren seit 2006 in unterschiedlichen Themenfeldern wie Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung, Tourismus und Naherholung, Einzelhandel sowie soziale Infrastrukturen. Die Stadt-Umland-Kooperation baute auf eine in den 1990er Jahren etablierte Zusammenarbeit auf, die ausschließlich auf das Themenfeld Siedlungsentwicklung beschränkt war.

Die Kooperation bildete gemeinsam mit der Stadt-Umland-Kooperation Pinneberg das REFINA-Verbundvorhaben „Integriertes Stadt-Umland-Modellkonzept zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“. Im Themenfeld Siedlungsentwicklung konnten – unter der Zielsetzung, ein vielfältiges, bedarfsgerechtes Angebot an Wohnflächen zu schaffen und gleichzeitig angesichts einer deutlich abnehmenden Bevölkerungsdynamik Infrastrukturfolgekosten und Neufächeninanspruchnahme zu reduzieren sowie eine gerechte Teilhabe aller Gemeinden an der Entwicklung zu gewährleisten – konsensual die Entwicklungsflächen für Wohnbau von zunächst angemeldeten Planungsabsichten von 220 ha in einem abgestimmten Entwicklungsplan auf rund 90 ha reduziert werden.

#### 4.1 Externer Anstoß

In aller Regel entwickeln sich interkommunale Kooperationen nicht aus gemeinsamer Überzeugung „bottom-up“, auch da Kooperation aus kommunaler Sicht mit einem Verlust an Autonomie, erhöhtem Abstimmungsaufwand und Konflikten über die Nutzenverteilung einhergehen. Daher bedarf es eines externen Anstoßes wie Fördermaßnahmen oder Regulierungen, die dazu führen, dass kooperatives Vorgehen größere Handlungsmöglichkeiten bietet. „Die ... Konstruktion eines ‚Schattens der Hierarchie‘“, also angemessener staatlicher Anreizsysteme und ggf. auch sanften Drucks, ist „eine zentrale Voraussetzung für erfolgreiche regionale Kooperation“ (Diller 2004: 270).

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn bestand ein wesentlicher externer Anreiz in der landesplanerischen Festlegung zur Eigenentwicklung der Gemeinden im Bereich der Wohnungsentwicklung im Landesraumordnungsplan 1998 (Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein 1998: Ziffer 7.1 Abs. 4) und im Landesentwicklungsplan 2010 (Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2010: Ziffer 2.5.2, Abs. 4), nach der die Wohnbautätigkeit der Gemeinden begrenzt wird. Diese rechtsverbindliche landesplanerische Regelung der Wohnungsbauentwicklung greift allerdings nur dann, wenn sie nicht durch ein freiwillig zwischen den Kommunen gesamtträumlich abgestimmtes Konzept ersetzt wird. Einzelne Gemeinden können dann den Rahmen überschreiten (Diller 2004: 274). Dies stellte einen wesentlichen Anreiz zur Zusammenarbeit dar, da sich einzelne Kommunen, deren Entwicklungskontingent bereits ausgeschöpft war, neue Entwicklungsmöglichkeiten erhofften. Hinzu kam als externer Anreiz die finanzielle Förderung im Rahmen des REFINA-Vorhabens.<sup>1</sup>

## 4.2 Freiwilligkeit und Gleichberechtigung als Grundbedingungen

Freiwilligkeit ist das Grundprinzip jeglicher Kooperation. Eine „verordnete“ Kooperation kann keinen Erfolg haben und freiwillige Kooperation setzt Gleichberechtigung voraus. Die Beachtung dieser Grundsätze dient der Schaffung einer Vertrauensbasis und kann damit für den Erfolg oder Misserfolg einer Zusammenarbeit, gerade bei konflikträchtigen Themenfeldern wie der Siedlungsentwicklung, entscheidend sein (vgl. Blecken/Melzer 2009; Melzer 2011). Verfassungsrechtlich zwingen zudem die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zur Freiwilligkeit der Kooperation und das Prinzip der Körperschaftsgleichwertigkeit zur Gleichberechtigung (vgl. Müllers 1996).

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn wurden diese Grundbedingungen befolgt. Es galt immer der Grundsatz, dass die kommunale Planungshoheit und die Zustimmungsvorbehalte der kommunalen Gremien unberührt blieben. Jede der beteiligten Gemeinden hatte bei Entscheidungen unterschiedslos jeweils eine Stimme und Entscheidungen wurden nach dem Konsensprinzip einstimmig getroffen. Dadurch konnte die Befürchtung gerade der kleinen Kommunen ausgeräumt werden, dass eine einwohner- oder wirtschaftsstarke Kommune den Kooperationsprozess und sein Ergebnis dominieren könne.

## 4.3 Belastbare Organisationsstrukturen mit verbindlichen Regeln

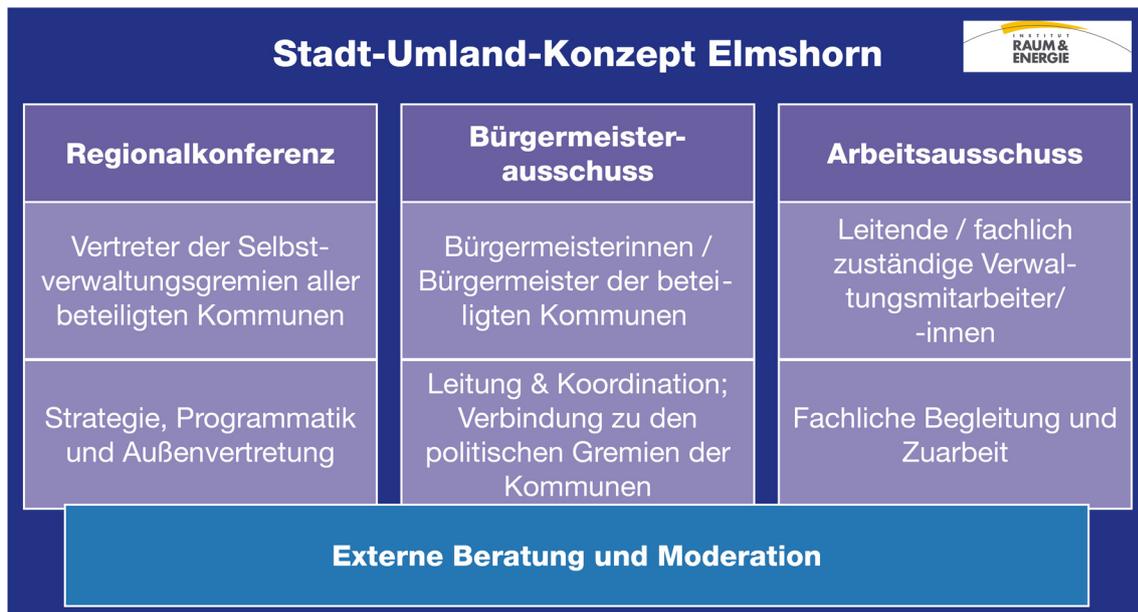
Die Verwechslung von informell und unverbindlich ist ein Hauptgrund für den Misserfolg von Kooperationen. Unverzichtbar sind eine feste Gremienstruktur und flexible, aber verbindliche Verfahrensregeln.

Grundlage der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn ist ein Vertrag inklusive einer Geschäftsordnung, in der u. a. die Organisationsstruktur und die Finanzierung der Kooperation geregelt werden. In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn und weiteren schleswig-holsteinischen Kooperationen hat sich eine Struktur mit drei Ebenen bewährt (vgl. Abb. 1). Ein regelmäßig tagender Arbeitsausschuss wurde für die organisatorische Steuerung und inhaltliche Bearbeitung des Stadt-Umland-Konzeptes eingerichtet. Ihm gehören die Verwaltungsfachleute der beteiligten Kommunen an. Zudem wurde die Kommunalpolitik über zwei engagierte Vertreter der beteiligten Kommunen mit eingebun-

<sup>1</sup> Zur landesplanerischen Festlegung der Eigenentwicklung der Gemeinden im Bereich der Wohnungsentwicklung in Schleswig-Holstein vgl. Diller (2004) und Liebrecht (2005).

den. Hiermit wurden positive Erfahrungen gemacht, da die politische Sichtweise bereits auf der Arbeitsebene abgebildet und einbezogen werden konnte.

Abb. 1: Organisationsstruktur der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn



Quelle: Blecken/Melzer (2009: 22)

Der Bürgermeisterrausschuss ist ein in größeren Abständen tagendes politisches Gremium für die Diskussion grundsätzlicher Fragestellungen, dem alle Bürgermeister angehören. Die Mitglieder des Arbeitsausschusses nehmen beratend an den Sitzungen teil. Hinzu kommt die einmal im Jahr tagende Regionalkonferenz als gemeinsames Informations- und Diskussionsforum und Bindeglied zwischen den Arbeitsgremien der Kooperation und den politischen Gremien der beteiligten Kommunen. Ihr gehören alle Fraktionsvorsitzenden der beteiligten Gemeinden an. Sie sind durch ein imperatives Mandat gebunden, dürfen also in der Regionalkonferenz nur so abstimmen, wie es vorher in der jeweiligen Gemeindevertretung beschlossen wurde. Durch die unmittelbare Einbindung der kommunalen politischen Gremien in der Regionalkonferenz sowie der Bürgermeister im Bürgermeisterrausschuss ist die politische Legitimation und Verbindlichkeit der Kooperation gewährleistet (vgl. Wittekind 2005).

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn werden damit die Vorteile flexibler, lernfähiger und konsensorientierter Strukturen mit der notwendigen Verlässlichkeit harter Strukturen kombiniert.

#### 4.4 Belastbare und transparente Datengrundlagen als Entscheidungsgrundlage

Alle Entscheidungen müssen sich auf belastbare und für alle Partner transparente Grundlagen stützen, um Akzeptanz für die Ergebnisse zu erzielen. Dies bedeutet für die Flächenpolitik beispielsweise, dass detaillierte Bedarfsprognosen erstellt und die Flächenpotenziale einschließlich der Folgekosten erhoben und bewertet werden müssen. Zugleich müssen alle Grundlagen und Arbeitsschritte frühzeitig und transparent in die politischen Gremien vermittelt werden.

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn wurde beispielsweise im Themenfeld Wohnbauflächenentwicklung als Basis eine grundlegende Bestandsaufnahme der Ent-

wicklungsabsichten der Gemeinden durchgeführt. Hierdurch konnte dazu beigetragen werden, Transparenz zwischen den Kommunen über Entwicklung und Angebot von Flächen herzustellen. Weiterhin wurde eine Prognose des Wohnbauflächenbedarfs bis 2020 in zwei Szenarien durchgeführt und in den jeweiligen Gremien und mit der Landesplanung abgestimmt sowie durch den Ausschuss der Bürgermeister einstimmig als Grundlage für die weitere Zusammenarbeit beschlossen.

Die Flächenbedarfsschätzung hatte für die Beteiligten der Kooperation eine große Bedeutung, da sie den entscheidenden Faktor für den quantitativen Rahmen der zukünftigen Flächenausweisung darstellt. Dementsprechend war es zwingend erforderlich, hier belastbare und von allen Beteiligten akzeptierte Prognosen zu erstellen. Die einfließenden Daten, die teilweise nicht nur statistisch erhoben werden konnten, sondern u. a. auf politischen Entscheidungen beruhen (z. B. Anteil Ein- und Mehrfamilienhäuser), wurden daher in mehreren Runden in den Gremien und mit der Landesplanung abgestimmt.

#### **4.5 Information und Kommunikation**

Eine Schlüsselfunktion in einem Stadt-Umland-Prozess hat die begleitende Kommunikation zwischen den Beteiligten aus Politik und Verwaltung sowie den externen Gutachtern und Moderatoren. Eine ständige Kommunikation und Information ist notwendig, um die regionalen Akteure für die Notwendigkeit und Chancen einer regionalen Entwicklung zu sensibilisieren und Vorbehalte abzubauen. Dies gilt insbesondere für den Informationsfluss von den Ebenen der Kooperationen in die politischen Gremien der Kommunen. Zudem sollte der Abstimmungsprozess auch aktiv Raum für informelle Gespräche und den allgemeinen Gedanken- und Erfahrungsaustausch der verantwortlichen Akteure schaffen. Gemeinsame Kaffee- oder auch Bierrunden (z. B. am Rande von Veranstaltungen) gehören zu den wichtigsten Instrumenten eines erfolgreichen Abstimmungsprozesses (vgl. Blecken/Melzer 2009; Melzer 2011).

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn wurde durch eine Reihe von Kommunikationsmaßnahmen versucht, die Akteure und insbesondere die Kommunalpolitik laufend in das Vorhaben einzubinden und ihre Akzeptanz zu sichern (vgl. Abb. 2). Wesentlich hierfür waren zum einen die gutachterlichen Studien und Analysen, auf deren Ergebnissen die Arbeit der Kooperationsgremien beruhte, zum anderen die zielgruppengerechte Vermittlung der wesentlichen Inhalte und Ergebnisse in die Kommunalpolitik und -verwaltung. Hierzu dienten u. a. Infobriefe mit verschiedenen Themenschwerpunkten und ein Informationsflyer. Daneben war für den Informationsfluss in die Gemeinden die persönliche Präsentation von Ergebnissen durch das Gutachterteam in den Gemeindevertretungen von großer Bedeutung. Außerdem wurde eine Veranstaltungsreihe durchgeführt, auf der, angereichert durch externe Vorträge, die weitere Vorgehensweise in den einzelnen Themenfeldern diskutiert wurde. Einbezogen wurden hier je nach Themenstellung Politik, Verwaltung und Fachplaner, aber auch die Öffentlichkeit.

Abb. 2: Kommunikationsmittel in der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn

	<p><b>Gutachterliche Analysen und Studien</b>, u.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „Grundsätze und Handlungsfelder der Stadt-Umland-Kooperation“ (Grundsätze, vertragliche Grundlagen, Organisationsstruktur, Analyse der Handlungsfelder inklusive Lösungsansätzen und Bearbeitungsstand)</li> <li>• Wohnbauflächenbedarfsschätzung bis 2020</li> <li>• Bericht Gewerbliche Entwicklungspotenziale</li> <li>• Analyse zur Abstimmung von Siedlungstätigkeit und sozialer Infrastruktur</li> </ul> <p><b>Zielgruppe:</b> Politik und Verwaltung</p>								
	<p><b>Internetauftritte</b></p> <p><b>Zielgruppe:</b> Politik, Verwaltung, Fachöffentlichkeit</p>								
	<p><b>REFINA-Infobriefe</b></p> <p>vierteljährlich erscheinender Newsletter zu relevanten Themen</p> <p><b>Zielgruppe:</b> Politik</p>								
	<p><b>Informationsflyer</b></p> <p>Ziele der Zusammenarbeit, Grundlagen, Handlungsfelder und spezielle Informationen zum Vorgehen in der Abstimmung der Siedlungsentwicklung</p> <p><b>Zielgruppe:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fachpublikum und Planer</li> <li>• Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger</li> </ul>								
<table border="1"> <caption>Flächenvergleich GEP - SUK Elmshorn im Bereich Wohnbauflächen</caption> <thead> <tr> <th>Kategorie</th> <th>Fläche (ha)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Flächenbestand</td> <td>220</td> </tr> <tr> <td>Bedarf bis 2020</td> <td>130</td> </tr> <tr> <td>Entwicklungsflächen 2007</td> <td>90</td> </tr> </tbody> </table>	Kategorie	Fläche (ha)	Flächenbestand	220	Bedarf bis 2020	130	Entwicklungsflächen 2007	90	<p><b>Präsentation in den Gemeindevertretungen</b></p> <p>Vorstellung der Ziele, Inhalte, Themen etc. der Kooperation durch die externe Begleitung</p> <p><b>Zielgruppe:</b> Politik</p>
Kategorie	Fläche (ha)								
Flächenbestand	220								
Bedarf bis 2020	130								
Entwicklungsflächen 2007	90								
	<p><b>Veranstaltungsreihe</b></p> <p>Neun Workshops zu verschiedenen relevanten Themenstellungen</p> <p><b>Zielgruppe:</b> je nach Themenstellung Politik, Verwaltung, Fachplaner, Bürgerinnen und Bürger</p>								

Quelle: Blecken (2011: 162)

#### 4.6 Unparteiische externe Beratung/Moderation

Eine externe, unparteiische Beratung und Moderation ist gerade in der Anfangsphase für den Aufbau einer Vertrauensbasis in einer Kooperation unabdingbar. Nur mithilfe einer externen Begleitung können die wesentlichen Arbeitsschritte angegangen werden, solange die Kooperation noch nicht mit eigenem Etat und Verantwortlichkeiten ausgerüstet ist.

Eine allen Partnern gleichermaßen verpflichtete externe Begleitung kann

- in erheblichem Maße dazu beitragen, dass kein Partner dominiert und alle Interessen berücksichtigt werden,
- die Konsensbildung deutlich erleichtern und
- für den Abstimmungsprozess objektive Empfehlungen zur Verfügung stellen.

Dabei ist eine hohe Transparenz notwendig, um keine Zweifel an der gutachterlichen Objektivität entstehen zu lassen. Die externe Begleitung darf nie versuchen, ihre persönliche (wissenschaftliche) Überzeugung gegen die Akteure durchsetzen zu wollen. Als Ergebnis der Kooperation zählt nicht die Erkenntnis eines Gutachters, sondern nur die Überzeugung der beteiligten Partner, die letztlich davon abhängt, ob ein Nutzen für die jeweilige Kommune zu erkennen ist.

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn wurde dementsprechend die Prozessmoderation extern vergeben. Für einzelne fachliche Gutachten wurden weitere Planungsbüros einbezogen.

#### 4.7 Schaffung eines konkreten Nutzens für alle Partner durch einen Interessenausgleich

Jede interkommunale Kooperation wird nur dann die für ihre Wirksamkeit notwendige Akzeptanz finden, wenn alle Beteiligten von einer gerechten Verteilung von Vor- und Nachteilen ausgehen können und im Verhandlungsprozess Lösungen gefunden werden, die für alle Beteiligten einen Mehrwert bringen. Ein Interessenausgleich soll eine gerechte Verteilung von Vor- und Nachteilen der Kooperation zwischen den Kooperationspartnern ermöglichen. Obwohl die Lösung der intraregionalen Verteilungskonflikte entscheidend für den Erfolg einer regionalen Kooperation ist, erweist sich der Ausgleich der Interessen in der Regel als maßgebliche Hürde einer Kooperation (vgl. Hollbach-Grömig/Floeting/von Kodolitsch 2005; Wittekind 2005).

Bisher beschränken sich Kooperationen häufig auf Themenfelder, die eine Win-win-Situation ergeben, während Problembereiche, zu deren Lösung Zugeständnisse einzelner Akteure notwendig sind, weniger thematisiert werden, womit allerdings eine Vielzahl von regional bedeutsamen Themen ausgeklammert bleibt. Eine Herausforderung für interkommunale Kooperationen besteht darin, die Zusammenarbeit unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung zu intensivieren, auch schwierige Themenfelder anzugehen und eine angemessene Verteilung der Lasten und Einnahmen durch gerechte Interessenausgleiche zu finden (vgl. Weber 2005).

Um diese Verteilungskonflikte aufzulösen, haben sich zwei Ansätze bewährt:

##### ***Verbreiterung des Themenspektrums***

Im Sinne eines multi-sektoralen Ansatzes sollten mehrere kommunale Handlungsfelder in den Ausgleich einbezogen werden. Dadurch wird die Verhandlungsmasse erhöht, da

Vor- oder Nachteile in einem Themenfeld in einem anderen Themenfeld ausgeglichen werden können. Auf diese Weise können individuelle kommunale Stärken ausgenutzt bzw. besondere Defizite ausgeglichen werden (Wittekind 2005: 56).

Gerade in der Anfangsphase sollte sich die Kooperation auf Themen konzentrieren, die gemeinsame Interessen und nicht sofort Konflikte beinhalten. Wenn es gelingt, den in diesen Bereichen beteiligten Gemeinden Vorteile zu verschaffen, vergrößert dies unmittelbar den Einigungsspielraum in den konkurrenzbelasteten Bereichen und stärkt ganz erheblich das Vertrauensklima. Die Erfahrung zeigt, dass interkommunale Kooperationen dann zügig an Dynamik gewinnen und konfliktfähig werden (Blecken/Melzer 2009: 15; Blecken 2011: 162; Melzer 2011: 22).

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn wurden alle regional relevanten Themenfelder einbezogen. Die Themenauswahl wurde dabei bewusst offen angelegt. Bewährte „Einstiegsthemata“ waren u. a. die Stärkung der Tourismus- und Naherholungsangebote als weicher Standortfaktor sowie gemeinsame Positionierungen und Stellungnahmen zu regionalen und überregionalen Fragestellungen, z. B. im Beteiligungsverfahren zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans, zu Einzelhandelsvorhaben in Hamburg und zum Küstenschutz.

### ***Geldwerte Belohnung / monetärer Interessenausgleich und Strukturfonds***

Es verbleiben Situationen, bei denen der Verzicht einer Gemeinde weder argumentativ vermittelbar noch durch Entgegenkommen bei anderen Themen ausgleichbar ist. Hier müssen eventuell entstehende Nachteile für einzelne Partner monetär ausgeglichen werden. Ein konfliktträchtiger direkter monetärer Ausgleich zwischen einzelnen Kommunen ist allerdings politisch meist nicht vermittelbar. Zudem ist es kommunalrechtlich fragwürdig, Transferleistungen zwischen Gemeinden dafür vorzusehen, dass eine Gemeinde die Ausübung ihrer Planungshoheit einschränkt.

Deshalb ist ein anderes Instrument zu empfehlen, nämlich die Einrichtung eines regionalen Strukturfonds. In einen solchen Fonds zahlen die Partnergemeinden nach dem Einwohnerschlüssel ein. Zum Ausgleich entstehender Nachteile für einzelne Partner werden aus dem Fonds Projekte im regionalen Interesse finanziert oder kofinanziert, deren Realisierung die Leistungskraft einer einzelnen Gemeinde übersteigen würde. Auf diese Weise werden die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen, die Leistungsfähigkeit der Region und die Erkenntnis vom Nutzen der Kooperation in der breiten Öffentlichkeit gestärkt. Dies ermöglicht einen gezielten Interessenausgleich zwischen den Partnern der Stadt-Umland-Kooperation (Blecken/Melzer 2009: 15; Melzer 2011: 22).

## **4.8 Regelungen zur Fortschreibung**

Interkommunale Kooperationen müssen flexibel und fortschreibungsfähig sein, da sich die Rahmenbedingungen und Annahmen ändern können, die den erarbeiteten Konzepten zugrunde liegen. Diesem Bedarf muss durch eine dauerhafte Arbeitsstruktur und durch Vereinbarungen zur Fortschreibung nachgekommen werden.

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn wurde daher ein Abstimmungsverfahren entwickelt, das den Umgang mit Änderungsbedarfen regelt. Wesentliche Basis hierfür ist die laufende Abstimmung über die Kooperationsgremien, wodurch der Einbezug der politischen Gremien berücksichtigt ist.

## 5 Fazit

Interkommunale Kooperation kann – auch bei Bearbeitung konfliktträchtiger Themenfelder – gelingen, wenn vorhandene Hemmfaktoren überwunden und bestimmte Erfolgsfaktoren berücksichtigt werden. Freiwilligkeit und Gleichberechtigung sind Grundbedingungen interkommunaler Kooperation. Nur so können objektive, aber häufig auch subjektive Vorbehalte kommunaler Funktionsträger ausgeräumt werden. Hierfür ist auch entscheidend, persönliches Vertrauen zwischen den Beteiligten aufzubauen. Daneben müssen finanzielle Hemmnisse überwunden werden, indem alle Partner einen Mehrwert erzielen. Um Lösungen in konfliktträchtigen Themenfeldern zu erzielen, sind deshalb Regelungen zu einem Interessenausgleich unumgänglich. Erfolgreiche interkommunale Kooperation kann Fehlentwicklungen vermeiden, die in polyzentralen Räumen aufgrund der fehlenden Übereinstimmung der Gemeindegröße mit der Reichweite und optimalen Größe von Maßnahmen entstehen. Sie kann damit dazu beitragen, die regionale Handlungsfähigkeit zu gewährleisten und zu verbessern wie das Beispiel der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn zeigt.

## Literatur

- Ante, U. (2005): Beobachtungen zur Stadt-Umland-Problematik: Eine Einführung. In: Ante, U. (Hrsg.): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich. Hannover, 1-15. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318.
- Beermann, P.; Köhler, S.; Leuninger, S. (2002): Regionale Kooperationen und Regionalmanagement – Modeerscheinung oder adäquate Antwort auf die Zukunftsherausforderungen des 21. Jahrhunderts? In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie 26, 2, 56-62.
- Bergmann, E.; Jakubowski, P. (2001): Strategien der Raumordnung zwischen Kooperation und Wettbewerb. In: Informationen zur Raumentwicklung, 8, 465-479.
- Blecken, L. (2011): Einbindung von und Kommunikation mit Politik und Verwaltung auf verschiedenen Ebenen. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Berlin, 159-163.
- Blecken, L.; Melzer, M. (2009): Stadt-Umland-Kooperation: Stellschrauben zur Stärkung der regionalen Zukunftsgestaltung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis. Wedel.
- Diller, C. (2004): Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“. Theoretische Überlegungen und ein Beispiel aus Schleswig-Holstein. In: Raumforschung und Raumordnung 62, 4-5, 270-279.
- Fürst, D. (2001): Stadt und Region – Schwierigkeiten, die regionale Selbststeuerung nachhaltig zu machen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40, 2, 84-96.
- Heinz, W. (Hrsg.) (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Stuttgart, Berlin, Köln. = Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 93.
- Hollbach-Grömig, B.; Floeting, H.; von Kodolitsch, P.; Sander, R.; Siener, M. (2005): Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Berlin. = Difu-Materialien 3/2005.
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010. Kiel.
- Klemme, M. (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung. Dortmund. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 110.
- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2001): Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen? In: Raumforschung und Raumordnung 59, 2-3, 184-191.
- Liebrenz, F. (2005): Steuerung der Baulandausweisung durch Siedlungsschwerpunkte und den 20-%-Rahmen im Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein. In: Informationen zur Raumentwicklung 4/5, 211-216.

## ■ Interkommunale Kooperation zur Gewährleistung der regionalen Handlungsfähigkeit

- Melzer, M. (2011): Stadt-Umland-Kooperationen – Elmshorn/Pinneberg. In: *Planerin* 2, 21–23.
- Mensing, K.; Wittekind, J. (1997): Interkommunales Flächenmanagement. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 7, 481-493.
- Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (1998): *Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein 1998*. Kiel.
- Müllers, E. (1996): *Stadt-Umland-Planung. Möglichkeiten und Grenzen der rechtlichen Einbindung von Stadt-Umland-Problemen*. Halle.
- Weber, J. (2005): Interkommunale Kooperationen zwischen Stadt und Umland aus Sicht der Landesentwicklung in Bayern. In: Ante, U. (Hrsg.): *Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich*. Hannover, 76-86. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318.
- Wittekind, J. (2005): Modell der Flächenreduzierung auf konsensualer Basis am Beispiel des Lebens- und Wirtschaftsraumes Rendsburg. In: Spannowsky, W.; Hofmeister, A. (Hrsg.): *Ökonomische und finanzielle Aspekte des Städtebaurechts. Neue Ansätze*. Köln, Berlin, Dortmund, 51-58.

### **Autor**

**Lutke-Anselm Blecken** (\*1981) studierte Geographie an der Georg-August-Universität Göttingen. Seit 2006 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Raum & Energie, Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH in Wedel. Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich Stadt- und Regionalplanung, interkommunale/regionale Kooperation, räumliche Anpassung an den Klimawandel und Integriertes Küstenzonenmanagement.