



Lea Gründer

**Interkommunale Zusammenarbeit in der regionalen  
Siedlungsentwicklung -  
Wo liegen die Schwierigkeiten in der Umsetzung?**

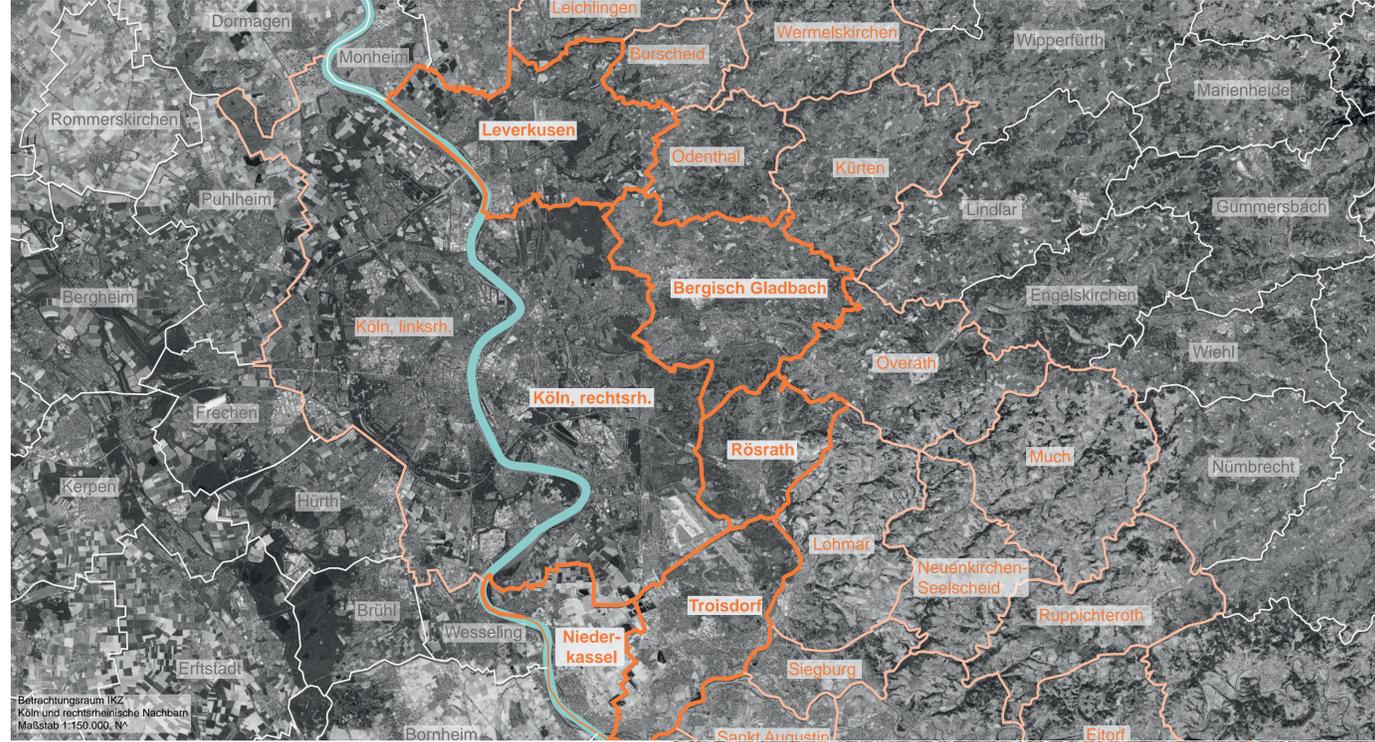
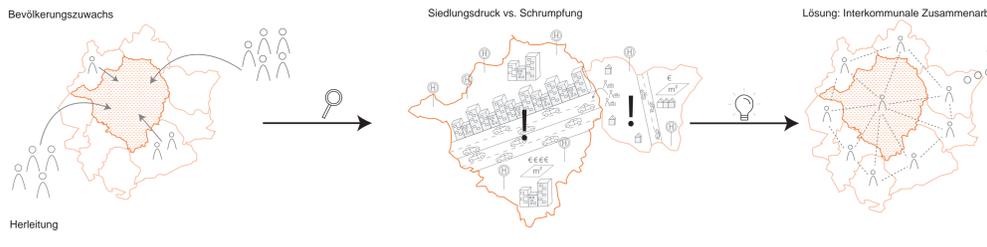
TH OWL Bachelorarbeit Stadtplanung

Prof. Dipl. - Ing Martin Hoelscher

Prof. Dr. oec. Klaus Schafmeister

# Interkommunale Zusammenarbeit in der regionalen Siedlungsentwicklung - Wo liegen die Schwierigkeiten in der Umsetzung?

Diese Bachelorarbeit beschäftigt sich mit der Frage, wie IKZ in Bezug auf eine Entlastung der Ballungszentren und die Nutzung von Flächenpotentialen des Umlands in Deutschland adressiert wird und welche Hindernisse einer Umsetzung interkommunaler Konzepte und Strategien entgegenstehen. Es soll untersucht werden, wie Ballungsräume in Deutschland heute mit dem Thema einer regional abgestimmten Siedlungsentwicklung umgehen und welche konkreten Konzepte und Strategien bereits vorliegen. Die Untersuchung der Räume soll dabei über eine reine Bestandsaufnahme hinausgehen und sich auch mit dem bspw. individuellen räumlichen, rechtlichen oder ökonomischen Widerständen des jeweiligen Ballungsraumes auseinandersetzen, die die Umsetzung einer interkommunalen oder regionalen Strategie aktuell behindern oder gar verhindern. Dazu sollen Kriterien aufgestellt werden, anhand derer die verschiedenen Räume und Konzepte analysiert werden sollen. Abschließend soll kritisch hinterfragt werden, welche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit geeignet sein können, um die Zentren der Ballungsräume zu entlasten und stattdessen die Flächenpotentiale des Umlands zu nutzen. Zudem sollen Handlungsempfehlungen für eine zukünftige Herangehensweise an die Umsetzung interkommunaler Projekte im Bereich Siedlungsentwicklung ausgesprochen werden. Anhand von drei beispielhaften Räumen und Konzepten (RegioNetzWerk Düsseldorf - Kooperation Köln und rechtsrheinische Nachbarn - Regiopolegion Bielefeld) sollen dabei drei Leitfragen untersucht werden (s.u.). Um herauszufinden, wieso viele interkommunale Konzepte in der Siedlungsentwicklung nicht umgesetzt werden, soll eine qualitative Untersuchung durchgeführt werden. Diese besteht sowohl aus Literaturrecherche als auch aus einer Feldforschung in Form von leitfadengestützten Experteninterviews. Ziel ist es Analyseinstrumente zu entwickeln anhand derer im nächsten Schritt bereits bestehende interkommunale Konzepte auf die Herausforderungen bei der Umsetzung analysiert werden sollen. Als Gesamtergebnis sollen im Fazit die Forschungsfragen beantwortet, sowie Handlungsempfehlungen für zukünftige IKZ im Bereich Siedlungsentwicklung ausgesprochen werden.



## Kooperation Köln und rechtsrheinische Nachbarn

**Gründung:**  
 2016 im Rahmen des Stadt.Umland. NRW Wettbewerbes

**Betrachtungsraum der IKZ:**

- Stadt Köln rechtsrheinisch
- Stadt Bergisch Gladbach
- Stadt Leverkusen
- Stadt Niederkassel
- Stadt Rösrath
- Stadt Troisdorf

**Verflechtungen:**

- Rheinisch-Bergischer Kreis
- Rhein-Sieg-Kreis
- Stadt Köln linksrheinisch

**Partner:**

- Köln/Bonn e.V.
- Verkehrsverbund Rhein - Sieg

**Ausgangssituation des Kooperationsraumes**

- Wachstumsraum mit hohem Siedlungsdruck
- starke Flächenkonkurrenz
- hohe Wohnraumnachfrage und eine starke Wirtschaftsentwicklung
- Prognose 2035: Einwohnerzuwachs von 100.000-200.000
- starke Verkehrsbelastung
- hohe funktionale Verflechtungen
- bestehendes interkommunales Netzwerk aufgrund der REGIONALE 2010

**Organisation der IKZ:**

- interkommunale Überlegungen schon vor Gründung der IKZ im Rahmen der REGIONALE 2010
- 2014: gemeinsames Raumossier
- 2016 Überlegungen des Raumdossiers in „Raumperspektive 2035“ übertragen
- alle Partner unterschreiben Kooperationsvereinbarung
- rechtlich unverbindlich, informelle Organisationsform
- Prozess begleitet von freibrieflichem Planer
- eine Kommune hat für zwei Jahre den Vorsitz der Kooperation

**Inhaltliche Schwerpunkte:**

- Siedlungsentwicklung
- Mobilität
- Freiraumentwicklung

**Ziele der IKZ:**

- im „Regiebuch“ wird die „Raumperspektive 2035“ festgehalten
- enthält Ideen, Herangehensweisen, Strategien und erste Ideen zur Umsetzung konkreter Projekte
- zu allen wichtigen Themen der Raumplanung werden im Verlauf des Konzeptes Ziele formuliert
- Verengung des Flächenverbrauches
- Prinzip: Innen- vor Außenentwicklung geförderter Wohnraum in der gesamten Region schaffen
- Wohnen und Arbeiten ausgewogen auf die Kernstadt und das Umland verteilen
- Dichte, wo möglich erhöhen
- ÖPNV stärken
- MIV verringern
- Planungen fachlich integrieren
- Siedlungs-, Freiraum- und Mobilitätsentwicklung gemeinsam denken
- Fokus zunächst auf schnell umsetzbaren Projekten

**Geplante Projekte (beispielhaft)**

- Unterteilung in Schlüssel- und Impulsprojekte
- Schlüsselprojekte gesamtterritorial angelegt, Umsetzung bildet Grundlage für eine zukunftsfähige Raumstrategie
- Impulsprojekte als Realitätsstempel für die gemeinsamen Überlegungen
- Bsp. Schlüsselprojekt: Integriertes Siedlungs- Mobilitäts- und Freiraumentwicklungskonzept
- Bsp. Impulsprojekt: Umgestaltung Hauptverkehrsachse „Bergisch Gladbacher Straße“

**Stand der Umsetzung:**  
 Bis zum heutigen Zeitpunkt (Juni 2020) wurde noch keines der, im Rahmen der IKZ, geplanten Projekte umgesetzt.

**Größte Herausforderungen:**

- (nahezu) vollständige Abhängigkeit von Fördermitteln, die nicht geflossen sind, zu wenig Eigenmittel eingeleitet
- höherer personeller, finanzieller und zeitlicher Aufwand als geplant
- Projekte teilweise zu unkonkret
- abnehmendes politisches Interesse
- Kirchturndenken in Politik und Verwaltung
- politischer Zwiespalt zwischen regionalen und lokalen Belangen
- IKZ Projekte als „Extraraufwand“
- fehlende Sensibilisierung der Verwaltung für die Relevanz der regionalen Ebene

**Chancen:**

- vorhandenes regionales Netzwerk durch REGIONALE 2010
- gut funktionierender regionaler Austausch

## RegioNetzWerk Düsseldorf

**Gründung:**  
 2016 im Rahmen des Stadt.Umland. NRW Wettbewerbes

**Betrachtungsraum der IKZ:**

- Düsseldorf
- Duisburg
- Krefeld
- Meerbusch
- Ratingen

**Verflechtungen:**

- Kreis Mettmann

**Partner:**

- Bezirksregierung Düsseldorf
- Rhein Kreis Neuss
- Verkehrsverbund Rhein Ruhr

**Ausgangssituation des Kooperationsraumes**

- attraktive Wohnlagen
- vielfältige Freizeitinfrastruktur
- große Anzahl hoch qualifizierter Bildungseinrichtungen
- wichtiger Verkehrsknotenpunkt
- starke Vernetzung
- „Region ohne Grenzen“
- starken Siedlungsdruck als Folge der hohen Attraktivität
- bis 2030 prognostizierter Bedarf an 60.000 neuen Wohnungen für rund 100.000 Einwohner
- großes Defizit an Potenzialflächen
- sehr hohe Verkehrsbelastung

**Organisation der IKZ:**

- organisatorische Basis: „Team RegioNetzWerk“
- auf der Ebene der Amts- bzw. Abteilungsleiter angesiedelt
- in jeder Kommune sind Mitarbeiter dem Team fest zugeordnet
- überwachen Einhaltung der Qualitätskriterien, führen Ergebnisse zusammen

**Inhaltliche Schwerpunkte:**

- Siedlungsentwicklung
- Mobilität
- Freiraumentwicklung

**Ziele der IKZ:**

- ausgewogene Verteilung der Bedarfe in der Region
- Leitsatz der „integrierten Raumentwicklung“
- immer zukunftsorientiert planen
- für jedes Projekt individuelle Kernziele aufstellen
- damit, alle Kommunen nach den Leitlinien des Konzeptes handeln wurden Qualitätskriterien entwickelt
- Qualitätskriterien müssen bei der Umsetzung der Projekte von allen Teilnehmern erfüllt werden
- starke Vernetzung
- „Region ohne Grenzen“
- starke Vernetzung
- „Region ohne Grenzen“
- starke Vernetzung

**Geplante Projekte (beispielhaft)**

- Unterteilung in Leit- und Zukunftsprojekte
- Leitprojekte sind größtenteils politisch beschlossen bzw. gewollt
- sollen möglichst zeitnah umgesetzt werden
- Bsp: Wohngebiet auf ehemaliger Bahnfläche in Duisburg Wedau: 3000 Wohneinheiten auf ca. 90 ha
- Zukunftsprojekte sollen später umgesetzt werden, noch nicht politisch beschlossen
- Bsp: interkommunales Gewerbegebiet auf Flächen der Kommunen Krefeld und Meerbusch

**Stand der Umsetzung:**

- viele der Projekte befinden sich bereits in verschiedenen Stadien der Umsetzung
- alle Siedlungsentwicklungsprojekte werden nicht interkommunal umgesetzt
- wurden interkommunal abgestimmt, nach Qualitätskriterien entwickelt, aber von den jeweiligen Kommunen alleine umgesetzt
- es gehen keine Kompetenzen oder Rechte auf das RegioNetzWerk über

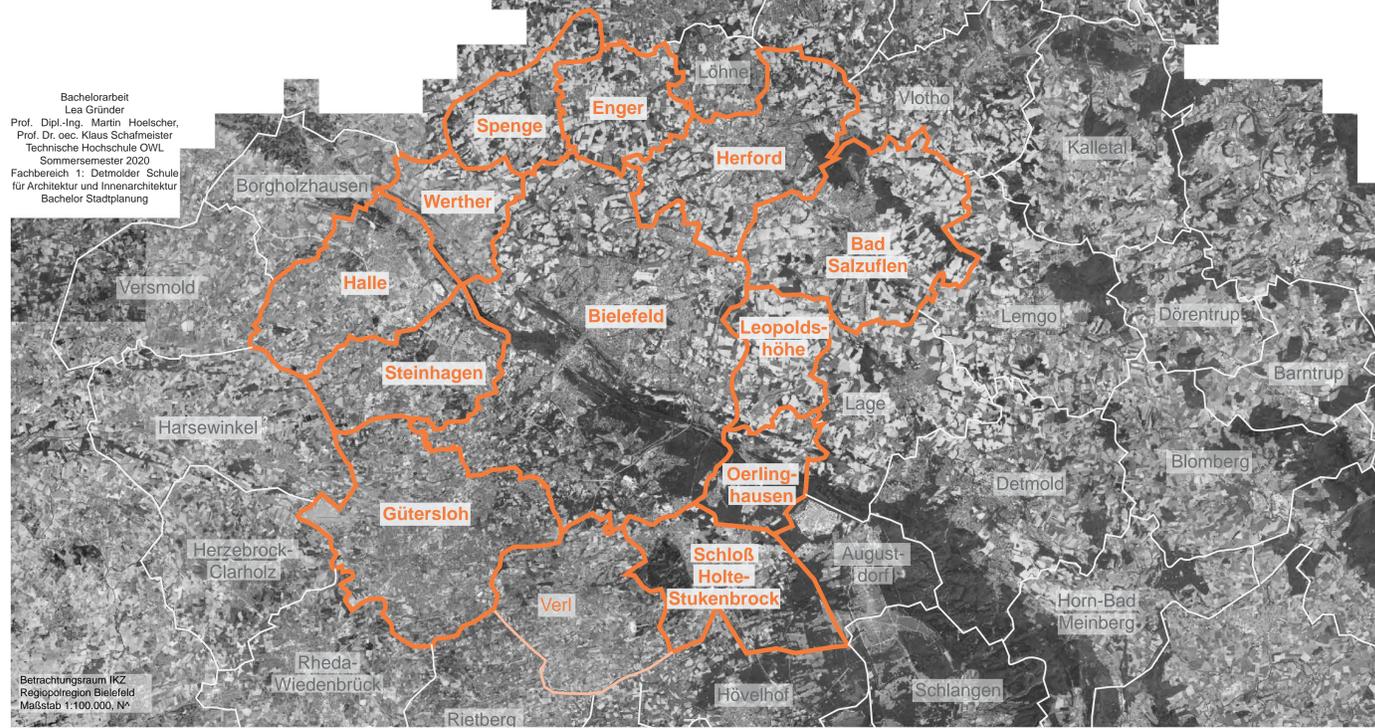
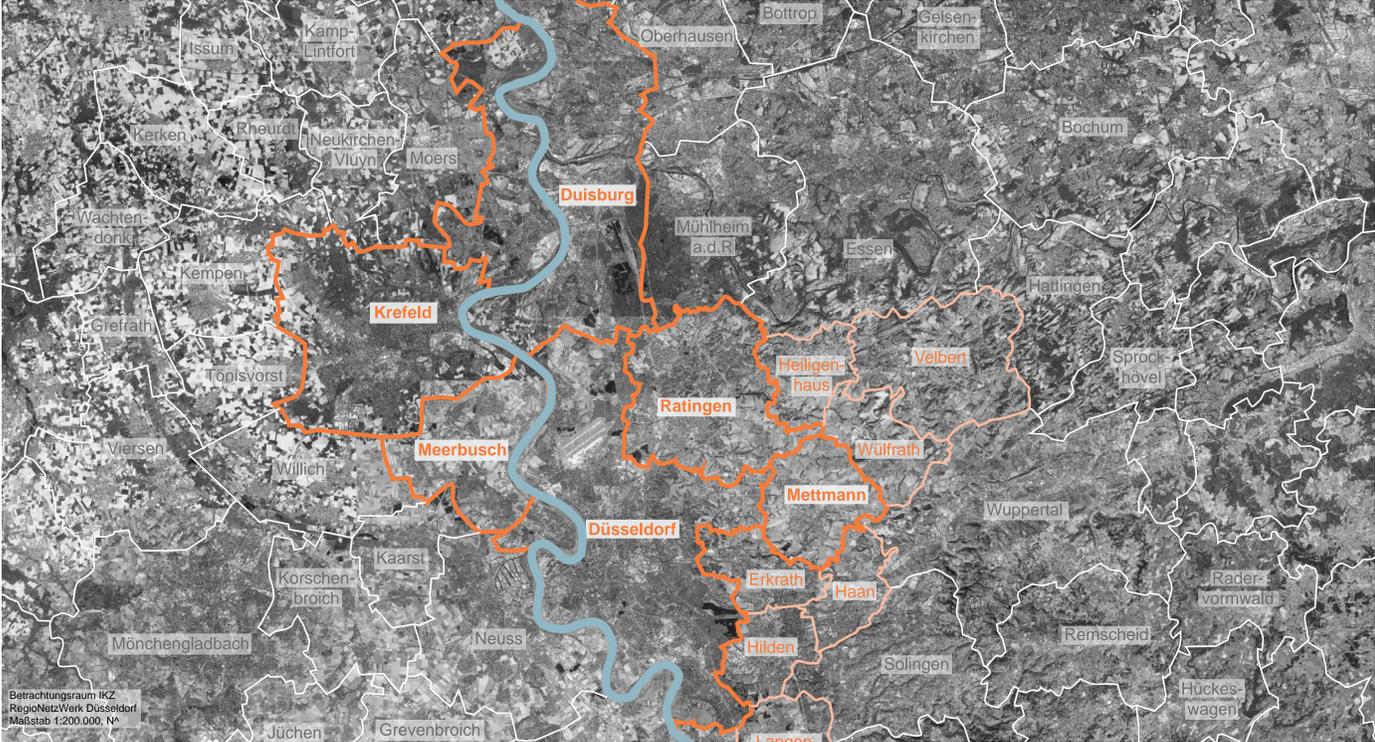
**Chancen:**

- Umsetzung läuft trotz einiger Schwierigkeiten gut ab
- Umsetzung nicht interkommunal scheint guter Weg zum Erfolg
- klare Zielformulierung
- Leitprojekte politisch beschlossen

**Größte Herausforderungen:**

- Förderbedingungen des Landes NRW
- vorhandenes Kirchturndenken
- fehlende Offenheit der Politik gegenüber innovativen Projekten

**Legende:**  
 - Hauptbetrachtungsraum IKZ  
 - Verflechtungsraum IKZ  
 - Umland IKZ



## Regiopolegion Bielefeld

**Gründung:**  
 2016 schlossen sich die Vertreter der Kommunen zur „Regiopolegion Bielefeld“ zusammen. Außerdem wurde die Region 2016 im Rahmen des Modellvorhabens „Lebendige Regionen - aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“ des BBSR gefördert. Die Förderung läuft Ende 2020 aus.

**Betrachtungsraum der IKZ:**

- Stadt Bielefeld
- Stadt Herford
- Stadt Gütersloh
- Stadt Oerlinghausen
- Stadt Bad Salzuffen
- Stadt Enger
- Stadt Spenge
- Stadt Werther
- Stadt Halle
- Gemeinde Leopoldshöhe
- Stadt Schloß Holte - Stukenbrock
- Gemeinde Steinhagen

**Verflechtungen:**

- Stadt Verl

**Partner:**

- Kreis Gütersloh
- Kreis Herford
- Kreis Lippe

**Ausgangssituation des Kooperationsraumes**

- stark verflochtener Raum
- starke Wirtschaftsstruktur, viele Familienunternehmen
- große Entwicklungspotenziale
- verschärfter Wettbewerb zwischen den Regionen in Deutschland als Herausforderung
- schlechte Haushaltslage

**Organisation der IKZ:**

- MORO Forschungsprojekt in zwei Phasen gegliedert
- Phase 1: Erarbeitung einer regionalen Strategie, Entwicklung konkreter Projekte für Phase 2
- Phase 2: Umsetzung der Pilotprojekte
- Lenkungsgruppe (dreigeteilt)
- Steuerungskreis, zentrales Gremium, auf der Ebene der Verwaltungsspitzen angesiedelt
- Arbeitsgruppe, Hauptausschuss, Vertreter aller Partnerkommunen
- Geschäftsstelle, angesiedelt im Büro des Bielefelder Bürgermeisters
- Arbeitsgruppen zusammengesetzt aus sieben Fachgruppen bezogen auf verschiedenen Themen wie Mobilität, Kultur oder Schulentwicklung
- Siedlungsentwicklung wird im Rahmen der Regiopolegion noch nicht bearbeitet

**Inhaltliche Schwerpunkte:**

- Mobilität
- Wirtschaft & Forschung
- Verwaltungskooperation
- Kultur
- Gesundheit & Pflege

**Ziele der IKZ:**

- zukunftsfähige, ganzheitliche Regionalentwicklung
- Dispersionsvorsorge langfristig sichern
- gleichwertige Lebensverhältnisse herstellen
- Attraktivität der Region langfristig stärken
- Position der eigenen Region im Wettbewerb stärken
- Bereitstellung öffentlicher Mittel verbessern
- engere Verwaltungskooperation
- Grundlage für eine verbesserte Regionalentwicklung schaffen
- nach außen das Bild einer vernetzten, einheitlichen Region stärken

**Geplante Projekte (beispielhaft)**

- Pilotprojekt des MORO Forschungsprojektes: regionales Radwegenetz
- Projekte aus allen sieben Fachgruppen
- Bereich Kultur bspw. regipolier Bibliotheksausweis

**Stand der Umsetzung:**

- es befinden sich einige der Projekte aktuell in Umsetzung
- ein besonderer Fokus liegt dabei jedoch auf dem Leutrumprojekt des MORO Forschungsprojektes, dem regionalen Radwegenetz

**Größte Herausforderungen:**

- schwammige Zielformulierung
- Kooperation findet nicht auf Augenhöhe statt, kleinere Kommunen fühlen sich benachteiligt
- keine neutrale Moderation
- bezogen auf Siedlungsentwicklung: Kommunen sehen kein Handlungsbedarf

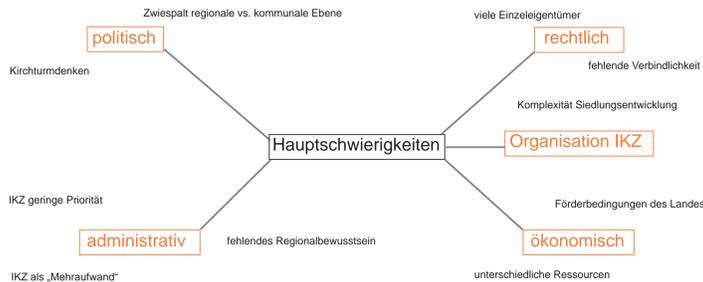
**Chancen:**

- gute politische Integration durch Sachstandsberichte und Einbindung der Bürgermeister
- bei der Umsetzung Fokus auf ein konkretes Projekt

## Forschungsfragen

- Wie wird das Thema der regional abgestimmten Wohnungsentwicklung in den verschiedenen Ballungsräumen adressiert?
  - Welche Faktoren stehen der Umsetzung von interkommunalen Konzepten in Bezug auf eine regional abgestimmten Siedlungsentwicklung im Weg?
  - Ist IKZ in der Siedlungsentwicklung ein geeignetes Instrument, um zu einer ausgewogenen Verteilung der Bevölkerung in Ballungsräumen beizutragen?
- ähnlicher Umgang mit der Thematik
  - informelle Organisationsform
  - keine rechtliche Verbindlichkeit
  - Produkt gemeinsam erstellte interkommunale Konzepte
  - Projekte für erste Umsetzung der gemeinsamen Ideen
  - häufig „Leitprojekte“ an denen die Ideen getestet werden sollen
  - gemeinsamer Konsens zu konfliktreichen Themen wie bspw. städtebauliche Dichte
  - Aufstellen von gemeinsamen Qualitätskriterien, damit alle nach den beschlossenen Prinzipien handeln
  - Umgang mit der Thematik häufig auf Konzeptebene, nicht auf Umsetzungsebene
  - Siedlungsentwicklung hochkomplexes Thema (Folgekosten, Einzeltageinterim)
  - Förderbedingungen des Landes NRW
  - neue Landesregierung unterstützt IKZ nicht im vollen Maße
  - kommunaltypischer Zwiespalt zwischen kommunalen und regionalen Belangen
  - fehlendes Regionalbewusstsein in der Verwaltung
  - geringe Priorität der IKZ Projekte
  - Kirchturndenken
  - ja, IKZ ist ein geeignetes Instrument
  - interkommunaler Austausch notwendig, um Siedlungsentwicklung regional zu steuern
  - Umsetzung jedoch in den meisten Fällen schwierig
  - Frage angesichts der Umsetzungs-schwierigkeiten: Muss Umsetzung auch interkommunal erfolgen?
  - Umsetzung kann u.U. erfolgreicher sein, wenn Planungshoheit bei den Kommunen verbleibt
  - gemeinsam planen und absprechen, aber alleine umsetzen
  - Bewusstsein für die Wichtigkeit von IKZ stärken
  - IKZ als „Mehraufwand“

## Hauptschwierigkeiten



## Handlungsempfehlungen

- Vertrauensbasis
- Gemeinsamer Konsens
- Realistische Ziele
- Politik & Verwaltung sensibilisieren
- Fördermittel erschließen
- Verbindlichkeit
- Strukturen überdenken

Technische Hochschule Ostwestfalen – Lippe

Fachbereich 1: Detmolder Schule für Architektur und Innenarchitektur

Studiengang: Bachelor Stadtplanung

Sommersemester 2020

**Interkommunale Zusammenarbeit in der regionalen  
Siedlungsentwicklung:  
Welche Herausforderungen ergeben sich bei der Umsetzung?**

Bachelorarbeit

zur Erlangung des akademischen Grades Bachelor of Arts

vorgelegt von:

Lea Gründer

E-Mail: [lea.gruender@stud.th-owl.de](mailto:lea.gruender@stud.th-owl.de)

Vorgelegt am: 22.06.2020

Erstprüfer: Prof. Dipl.-Ing. Martin Hoelscher

Zweitprüfer: Prof. Dr. oec. Klaus Schafmeister

## Zusammenfassung

Die vorliegende Bachelorarbeit beschäftigt sich mit der Frage nach den Herausforderungen bei der Umsetzung interkommunaler Konzepte in der Siedlungsflächenentwicklung. Ziel ist es diese Schwierigkeiten herauszustellen und auf dieser Grundlage Handlungsempfehlungen für eine gelingende interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) im Bereich Siedlungsentwicklung auszusprechen.

Viele der deutschen Ballungsräume haben heute mit Siedlungsdruck und Wohnungsnot zu kämpfen, wobei das Umland über große ungenutzte Flächenpotentiale verfügt. Häufig sind derartige Herausforderungen nicht mehr von einer Kommune allein lösbar, weshalb immer mehr Kommunen aus einem großen Handlungsdruck heraus zum Instrument IKZ greifen. Damit möchten die Teilnehmer gemeinsame eine regional ausgewogenere Siedlungsentwicklung erreichen. Viele der in diesem Zusammenhang entstandenen interkommunalen Konzepte und die damit verbundeneren Projekte wurden bis jetzt nicht umgesetzt. Die zentrale Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist: Worin liegen die Schwierigkeiten in der Umsetzung dieser Konzepte?

Um diese Forschungsfrage zu beantworten wurden drei bestehende Konzepte auf Grundlage eines erstellten Analyserasters näher untersucht. Dazu wurden vierzehn leitfadengestützte Experteninterviews mit an den Kooperationen beteiligten Personen geführt. Die Analyse hat gezeigt, dass sich die Herausforderungen sehr komplex gestalten und von vielen Faktoren abhängen können. Die größten Herausforderungen stellen in diesem Zusammenhang unter anderem das vorhandene Kirchturmdenken, politischer Zwiespalt zwischen der lokalen und regionalen Ebene, die Komplexität des Themas Siedlungsentwicklung und die aktuellen Förderbedingungen des Landes NRW dar.

Den genannten Herausforderungen könnte im Falle des politischen Zwiespaltes beispielsweise mit der Etablierung einer neuen politischen Ebene begegnet werden. Bezogen auf das Kirchturmdenken ist es empfehlenswert das Regionalbewusstsein weiter zu stärken um partnerschaftliches Denken und Handeln weiter zu stärken. Die Komplexität des Themas Siedlungsentwicklung verlangt nach alternativen Herangehensweisen bezüglich der Umsetzung. Muss auch die Umsetzung bis in die letzte Instanz interkommunal erfolgen? Insgesamt hat sich herausgestellt, dass interkommunale Zusammenarbeit notwendig ist, um eine regional abgestimmte Siedlungsentwicklung zu erreichen. Die Umsetzung gestaltet sich aufgrund der genannten Herausforderungen oft schwierig. Weiterführende Forschung könnte sich näher mit den Handlungsempfehlungen beschäftigen oder daraus konkrete Projekte entwickeln.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>II</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>V</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>VI</b>
<b>1. Einführung</b> .....	<b>- 1 -</b>
1.1 Anlass .....	- 1 -
1.2 Ausgangssituation .....	- 2 -
1.3 Ziel der Arbeit und Forschungsfragen.....	- 7 -
1.4 Vorgehensweise und Methodik.....	- 8 -
<b>2. Begriffserklärungen</b> .....	<b>- 10 -</b>
2.1 Städtischer Raum.....	- 10 -
2.2 Ländlicher Raum .....	- 11 -
2.3 Region.....	- 13 -
2.4 Interkommunale Zusammenarbeit .....	- 14 -
2.5 Wachstumsgrenze.....	- 15 -
<b>3. Interkommunale Zusammenarbeit</b> .....	<b>- 18 -</b>
3.1 Organisationsformen .....	- 18 -
3.1.1 Formale Organisationsform.....	- 18 -
3.1.2 Informelle Organisationsformen .....	- 22 -
3.3 Gründe für interkommunale Zusammenarbeit.....	- 23 -
3.4 Interkommunale Zusammenarbeit in der Regionalplanung .....	- 24 -
<b>4. Analysekriterien</b> .....	<b>- 26 -</b>
4.1 Organisation der Kooperation .....	- 26 -
4.2 Politische Faktoren.....	- 27 -
4.3 Rechtliche Faktoren.....	- 28 -
4.4 Ökonomische Faktoren .....	- 29 -
4.5 Administrative Faktoren.....	- 30 -
4.6 Gesellschaftliche Faktoren .....	- 31 -
4.7. Regionsspezifische Faktoren.....	- 32 -
5.1. Köln und rechtsrheinische Nachbarn .....	- 33 -
5.1.1 Die Region .....	- 33 -
5.1.2 Kooperationsprozess und Organisation .....	- 38 -
5.1.3 Inhalte und Ziele der Kooperation .....	- 39 -
5.1.4 Analyse.....	- 42 -
5.1.5 Zwischenfazit .....	- 49 -
5.2 Kooperation RegioNetzWerk Düsseldorf .....	- 51 -
5.2.1 Die Region .....	- 51 -
5.2.2 Kooperationsprozess und Organisation .....	- 55 -
5.2.3 Inhalte und Ziele der Kooperation .....	- 56 -
5.2.4 Analyse.....	- 58 -
5.2.5 Zwischenfazit .....	- 65 -
5.3 Regiopoleregion Bielefeld.....	- 65 -
5.3.1 Die Region .....	- 66 -
5.3.2. Kooperationsprozess und Organisation .....	- 70 -
5.3.3. Inhalte und Ziele der Kooperation .....	- 72 -
5.3.4. Analyse.....	- 73 -
5.3.5. Zwischenfazit .....	- 82 -
<b>6. Fazit</b> .....	<b>- 85 -</b>

<b>Quellenverzeichnis .....</b>	<b>- 92 -</b>
<b>Eidesstattliche Erklärung .....</b>	<b>- 97 -</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>- 98 -</b>

## Abkürzungsverzeichnis

### **A**

Abb.....Abbildung

### **B**

BBSR ..... Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung

### **E**

ebd..... ebenda

### **F**

FNP..... Flächennutzungsplan

### **G**

GKG NRW..... Gesetzen über interkommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein - Westfalen

### **I**

IKZ ..... interkommunale Zusammenarbeit

### **K**

KRN ..... Köln und rechtsrheinische Nachbarn

### **M**

MIV.....Motorisierter Individualverkehr

MORO..... Modellvorhaben der Raumordnung

### **N**

NRW ..... Nordrhein – Westfalen

### **O**

ÖPNV..... Öffentlicher Personennahverkehr

OWL..... Ostwestfalen - Lippe

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verdichtungsräume in Deutschland (BBSR 2015).....	- 11 -
Abbildung 2 Ländlichkeit 2016 (Thünen 2016).....	- 12 -
Abbildung 3 städtischer und ländlicher Raum 2017 (BBSR 2018) .....	- 12 -
Abbildung 4 Formalisierungsgrade IKZ (BBSR 2017a: S.7).....	- 14 -
Abbildung 5 Übersicht Organisationsformen IKZ. Eigene Darstellung angelehnt an BBSR 2017a S.9.....	- 23 -
Abbildung 6 Übersicht Analysekriterien. Eigene Darstellung .....	- 32 -
Abbildung 7 Karte Region Köln. Eigene Darstellung.....	- 34 -
Abbildung 8 Karte Region Düsseldorf. Eigene Darstellung .....	- 52 -
Abbildung 9 Karte Region Bielefeld. Eigene Darstellung .....	- 67 -

# 1. Einführung<sup>1</sup>

Dieses Kapitel soll zunächst die Thematik der vorliegenden Bachelorarbeit erläutern. Darüber hinaus werden die Forschungsfragen und Ziele der Bachelorarbeit näher erläutert. Abschließend soll es einen Überblick über die weitere Vorgehensweise und Methodik geben.

## 1.1 Anlass

Die Urbanisierung schreitet immer weiter voran. Mehr und mehr Menschen ziehen aus ländlichen Regionen in die großen Agglomerationsräume und deren Städte. (Lauerbach 2020: S.23). Gerade die Zentren der Ballungsräume sind bei zentripetalen Bewegungen stark betroffen (Lauerbach 2020: S.19). Diese sind häufig schlichtweg überfüllt und haben ihre Wachstumsgrenzen erreicht oder überschritten. Das heißt Wachstum ist in den Zentren der Ballungsräume aufgrund von Faktoren wie einer sehr hohen Dichte und erschöpften Nachverdichtungspotentialen nicht mehr möglich. Zu den besonders betroffenen Ballungsräumen zählen unter anderem die sogenannten Big Seven: Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf (BBSR 2018: S 12).

Die Auswirkungen dieses Problems sind deutlich spürbar. Während die Bevölkerungsprognosen für die Ballungszentren unverändert von Wachstum ausgehen (teilweise im zweifeligen Bereich) (Lauerbach 2020: S.15) und damit in vielen Fällen ihre Wachstumsgrenzen erreichen, ist das ländliche Umfeld häufig von Wegzügen und damit von Schrumpfung betroffen. Somit liegen diese beiden sehr gegensätzlichen Bewegungen von Schrumpfung und Wachstum häufig sogar innerhalb einer Region dicht beieinander (Braunschweig et.al 2020: S.99).

Dies hat oft auch Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Menschen in den Ballungszentren und deren Peripherien – sie werden aufgrund der gleichzeitigen Wachstums- und Schrumpfungsprozesse zunehmend ungleicher. (Mater & Beier 2007: S.71) Politik und Planung sind jedoch durch das im Grundgesetz verankerte Recht auf gleichwertige Lebensverhältnisse dazu verpflichtet, diese sowohl in der Stadt als auch im ländlichen Umland sicherzustellen. Dazu gehört auch eine ausgewogene räumliche Entwicklung durch die Nutzung von Flächenpotentialen im Umland der Ballungszentren, die Angebote für die gesamte Region schaffen und deren Zentren von nicht mehr realisierbarem Siedlungsdruck entlasten (BBSR 2012: S. 16).

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung aller personalisierten Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für jedes Geschlecht.

Um diese Potentiale des Umlandes nutzen zu können, rücken Strategien, die im Rahmen einer IKZ mit Großstädten und ihren umliegenden Gemeinden gemeinsam erarbeitet werden, immer stärker in den Fokus. Für eine einzelne Stadt sind die Herausforderungen der Flächenknappheit und ausgeschöpften Nachverdichtungspotentiale in Verbindung mit der stark ansteigenden Nachfrage nach Wohnraum häufig nicht mehr zu bewältigen. Siedlungsentwicklung muss deshalb in der gesamten „Wohnungsmarktregion“ gedacht werden und kann zukünftig nicht mehr an Stadtgrenzen enden (Mater & Beier 2007: S.31).

Das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit wird bereits in diversen Bereichen erfolgreich angewandt. Dazu zählen beispielsweise Projekte wie gemeinsam betriebene Infrastrukturen oder interkommunale Gewerbegebiete (BBSR 2018: S. 52). Auch im Bereich der Siedlungsentwicklung gibt es bereits interkommunale Konzepte, die Ansätze und mögliche Lösungen aufzeigen, um zu einer regional ausgeglichenen Nutzung von Flächenpotentialen im Umland und somit zu einer Entlastung der Zentren zu kommen. Ballungsräume, die bereits Konzepte einer für die gesamte Region abgestimmten Siedlungsentwicklung aufgestellt haben, sind beispielsweise die Region Köln/Bonn mit dem Agglomerationskonzept Region Köln/Bonn oder der Regierungsbezirk Darmstadt mit dem Regionalen Entwicklungskonzept (REK) Südhessen. Dabei ist zu erwähnen, dass viele der bestehenden Konzepte sowohl in der Herangehensweise als auch in den Umständen ihrer Entstehung sehr divers sind. Es gibt folglich nicht die eine Lösung zum Umgang mit der oben beschriebenen Problematik. Trotz zahlreicher interkommunaler Konzepte und Strategien gibt es heute allerdings noch immer keine umgesetzten Projekte für interkommunale Wohngebiete.

## 1.2 Ausgangssituation

Nach starken Suburbanisierungsprozessen in den 1990er Jahren konnten in den 2000er Jahren wieder erste Reurbanisierungsbewegungen in Deutschland festgestellt werden. Am stärksten waren diese in den Großstadtreionen Deutschlands zu beobachten. Mittlerweile lässt sich nicht mehr bestreiten, dass es ein neuer Reurbanisierungstrend vorliegt (Priebis 2019: S. 32). Dies zeigen auch einige aktuelle Untersuchungen deutscher Großstadtreionen (ebd.).

Für die zunehmenden Reurbanisierungsbewegungen liegen mehrere Erklärungsansätze vor. Einen besonderen Einfluss auf die Wanderungsbewegungen (insbesondere für jüngere Menschen) hat das große Angebot an Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten. In den Städten konzentrieren sich Hochschulen und sonstige Forschungseinrichtungen. Außerdem spielen auch wissensbasierte Wirtschaftsbereiche eine große Rolle. Insgesamt bietet die Stadt in vielen Bereichen des Lebens eine große Vielfalt an Wahlmöglichkeiten, was

von den meisten Menschen als attraktiv angesehen wird. Dies stellt einen wesentlichen Grund für die Zuwanderung dar (Priebis 2019: S.33). Auch für geflüchtete Menschen sind Städte häufig attraktiv. Dies lässt sich mit einer gut ausgebauten Infrastruktur und dem Vorhandensein ethnischer Communities begründen, die den Einstieg in ein neues Leben vereinfachen (ebd.).

Da es sich in den meisten Fällen um zentripetale Bewegungen handelt, sind die Zentren der Ballungsräume häufig am stärksten betroffen. Dies führt in vielen Fällen dazu, dass die Zentren der Ballungsräume ihre Wachstumsgrenze erreicht oder schon überschritten haben. Das bedeutet, dass Wachstum aufgrund von Faktoren wie einer sehr hohen Dichte und erschöpften Nachverdichtungspotentialen nicht oder nur noch sehr eingeschränkt möglich ist. Für eine nähere Definition des Begriffes Wachstumsgrenze siehe Kapitel 2.5. Zu den besonders betroffenen Ballungsräumen in Deutschland gehören unter anderem die sogenannten Big Seven: Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf (BBSR 2018: S 12).

Die Auswirkungen dieses Problems sind deutlich spürbar. Während die Bevölkerungsprognosen für die Ballungszentren unverändert von Wachstum ausgehen (teilweise im zweistelligen Bereich) und damit in vielen Fällen ihre Wachstumsgrenzen erreichen, verfügt das Umland häufig über große Flächenpotentiale oder ist von Bevölkerungsrückgang und Schrumpfung betroffen (Lauerbach 2020: S.15). Somit liegen die beiden gegensätzlichen Bewegungen von Schrumpfung und Wachstum innerhalb einer Region nah beieinander. Das ländliche Umland ist mit ganz anderen Herausforderungen konfrontiert als der Ballungsraum. Nachfolgend sollen die wichtigsten Herausforderungen im Zuge von Reurbanisierungsprozessen in städtischen und ländlichen Räumen näher erläutert werden.

Zu den größten Herausforderungen im städtischen Raum bzw. in den Zentren der Ballungsräume zählt Wohnungsknappheit. Trotz der seit 2011 gestiegenen Neubautätigkeit übersteigt die Nachfrage nach (bezahlbarem) Wohnraum, gerade in besonders dynamischen Ballungsräumen, deutlich das Angebot. Dabei ist anzumerken, dass dies innerhalb des Wohnungsmarktes differenziert betrachtet werden muss. In den höherpreisigen Segmenten konnte in den letzten Jahren eine hohe Bautätigkeit festgestellt werden. Jedoch gerade in den günstigeren Preissegmenten, wo die Nachfrage besonders hoch ist, wurde weniger gebaut, wodurch hier ein deutlicher Mangel festzustellen ist (Priebis 2019: S.33). Auch das *Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln)* konnte in einer Studie diese Beobachtungen belegen. So kommt das IW Köln zu dem Ergebnis, dass in Deutschland im zwischen 2011 und 2015 im Durchschnitt nur 53 % der tatsächlich nachgefragten bzw. benötigten Wohnungen gebaut wurden. In den Großstädten lag die Quote im gleichen Zeitraum sogar nur bei 30 %, was hier zu einer besonderen Verschärfung der Situation in Form einer

deutlichen Steigerung der Mieten und Immobilienpreise geführt hat (Wojtalewicz 2017: S.22). Trotz deutlicher Anstrengungen von Seiten des Staates die öffentliche Wohnungsbauförderung wieder zu stärken, herrscht immer noch ein eklatanter Mangel an Wohnraum in diesem Segment. Dies führt zu massiven Verdrängungsprozessen einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen. Die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum an den richtigen Stellen (sowohl räumlich als auch preislich) innerhalb der Ballungsräume stellt eine der zentralen Herausforderungen der Siedlungsentwicklung dar (Priebes 2019: S.34).

Ein weiteres Problem stellen außerdem die zunehmenden Pendlerverflechtungen zwischen Ballungszentrum und Umland dar. Hiervon sind dementsprechend beide Räume betroffen. Durch die oben beschriebene Knappheit auf dem Wohnungsmarkt ziehen einige Menschen in das Umland der Ballungszentren, da dort sowohl die Mieten als auch die Immobilienpreise noch erschwinglicher sind. Häufig findet ein Großteil des Lebens dieser Menschen jedoch trotzdem in den Zentren der Ballungsräume statt. Viele Menschen arbeiten nicht nur dort, sondern nutzen auch die vielfältigen Freizeit- oder Einkaufsangebote vor Ort. Aus diesem Grund entstehen immer mehr Pendlerverflechtungen, die vor allem zu den Stoßzeiten zu einem enormen Verkehrsaufkommen führen. Dies betrifft sowohl den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) als auch den motorisierten Individualverkehr (MIV) und bringt viele Infrastrukturen an ihre Kapazitätsgrenzen. So kommt es vielerorts vermehrt zu vollen Straßen, Bussen oder Bahnen (BMVBS 2007: S. 14).

Ein Problem, das damit eng zusammenhängt, ist Durchgangsverkehr. Viele der sogenannten „Zwischenstädte“ die zwischen Ballungszentrum und Umland liegen haben durch die immer engeren Pendlerverflechtungen starke Probleme mit Durchgangsverkehr. Obwohl der betreffende Ort den Verkehr weder verursacht noch das Ziel der vielen Pendler ist, ist er überdurchschnittlich stark belastet. Dies wirkt sich negativ auf die Lebensqualität der Bevölkerung aus (ebd.).

Vermehrtes Verkehrsaufkommen sowie starke Bautätigkeit und damit zunehmende Versiegelung haben auch ökologische Auswirkungen. Eine häufige Folge in den Ballungszentren ist starke Luftverschmutzung aufgrund des hohen Verkehrsaufkommens. Dies kann negative Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen haben (Breuste 2016: S. 11). Ein weiteres Problem stellen Hitzeinseln dar, die durch die starke Versiegelung entstehen. Die Stadt kann sich, auch nachts nicht mehr richtig abkühlen, was dauerhaft zu einer erhöhten Temperatur führt (ebd.).

Neben den Zentren der Ballungsräume, die vor allem mit den Herausforderungen eines anhaltenden Wachstums konfrontiert sind, beschäftigt die peripheren Umlandgemeinden häufig die gegensätzliche Bewegung – Schrumpfung. Immer mehr Menschen bevorzugen, wie oben bereits erläutert, aus vielfältigen Gründen das Leben in der Stadt. Daher ist das

ländliche Umland der Ballungsräume häufig von Bevölkerungsrückgang betroffen. Damit gehen jedoch genauso große Herausforderungen einher, wie mit dem starken Wachstum in den Zentren der Ballungsräume. Nachfolgend werden die für diese Arbeit relevantesten Folgen von Schrumpfungsprozessen näher erläutert.

Menschen entscheiden sich aus vielfältigen Gründen gegen das Leben im Umland der großen Ballungsräume und somit für eine Abwanderung in die Ballungszentren. Ein Punkt, der für viele ein Problem darstellt, ist die räumliche Erreichbarkeit. Viele Berufstätige arbeiten in den Ballungszentren und haben einen langen Arbeitsweg, der nicht selten durch volle Straßen oder eine niedrige ÖPNV Taktung zusätzlich erschwert wird (Winkel 2003: S.4). Problematisch ist außerdem die Schließung oder Einschränkung öffentlicher Einrichtungen. Durch vermehrte Abwanderungen werden die öffentlichen Leistungen im Schnitt pro Kopf immer teurer. Dies bedeutet eine enorme finanzielle Belastung für die betroffenen Kommunen. Um Geld zu sparen werden in manchen öffentlichen Einrichtungen beispielsweise die Öffnungszeiten deutlich verkürzt, um so Personalkosten zu sparen. Dies betrifft unter anderem städtische Bibliotheken oder Schwimmbäder. Im schlimmsten Fall werden Einrichtungen dieser Art sogar gänzlich geschlossen. Auch der ÖPNV kann hiervon betroffen sein. Durch zu geringe Auslastung wird der Fahrplan gekürzt. Das Problem von Schließungen oder Kürzungen lässt sich nahezu beliebig ausweiten. Häufig betroffen sind beispielsweise auch Schulen oder Kindergärten (ebd.).

Eine weitere Folge von Bevölkerungsrückgang kann die Abwanderung von Einzelhändlern und die Schließung von Geschäften sein. Durch weniger Bevölkerung verringert sich die Anzahl potenzieller Kunden und es lohnt sich wirtschaftlich für viele Einzelhändler nicht mehr ihre Geschäfte in den betreffenden Kommunen zu betreiben. In der Folge verlängern sich die Wege für die Bevölkerung um alltägliche Besorgungen zu machen. Die Konsequenz der genannten Kürzungen und Einschränkungen ist, dass das Leben in den ländlichen Umlandgemeinden deutlich unattraktiver für die meisten Menschen wird (ebd.).

Die größte Gefahr von anhaltenden Schrumpfungsprozessen ist letztendlich, wie oben bereits angedeutet, dass betroffene Kommunen schnell in eine Abwärtsspirale rutschen, die den Prozess zusätzlich verschärft. Durch Abwanderung von (insbesondere jüngerer Bevölkerung) steigen die Pro Kopf Kosten für die Kommune. Das führt dazu, dass sich auf lange Sicht Infrastrukturen oder öffentliche Einrichtungen nicht mehr rechnen und eingestellt oder gekürzt werden. In der Folge werden die Räume für viele Menschen noch unattraktiver, was zu weiterer Abwanderung führt. So verschärft sich die Problematik sowohl im Umland als auch in den Zentren der Ballungsräume weiter (ebd.).

Diese beiden sehr gegensätzlichen Bewegungen haben auch Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Menschen in den Ballungszentren und deren Peripherien. Sie werden

aufgrund der gleichzeitigen Wachstums- und Schrumpfungprozesse zunehmend ungleicher (Mater & Beier 2007: S.71). Politik und Planung sind jedoch durch das im Grundgesetz verankerte Recht auf gleichwertige Lebensverhältnisse dazu verpflichtet, diese sowohl in der Stadt als auch im ländlichen Umland sicherzustellen. Im Rahmen der Raumordnung gibt es bereits viele Konzepte und Berichte, die sich mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Ballungsräumen und ihren Peripherien beschäftigen. Auch der aktuelle Raumordnungsbericht (2017) mit dem Titel „*Daseinsvorsorge sichern*“ widmet sich überwiegend Strategien zum Erhalt oder der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (BBSR 2018: S.6). Um dieses Ziel erreichen zu können muss eine ausgewogene räumliche Entwicklung durch die Nutzung von Flächenpotentialen im Umland der Ballungszentren, gewährleistet sein. Diese Flächenpotentiale müssen Angebote für die gesamte Region schaffen und so die Zentren von dem nicht mehr realisierbarem Siedlungsdruck entlasten (BBSR 2012: S. 16).

Um die Potentiale des Umlandes nutzen zu können, gewinnen Strategien, die im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit mit Großstädten und ihren umliegenden Kommunen gemeinsam erarbeitet werden zunehmend an Bedeutung. Für eine einzelne Stadt sind die Herausforderungen der Flächenknappheit und ausgeschöpften Nachverdichtungspotentiale in Verbindung mit der weiter steigenden Nachfrage nach Wohnraum nicht mehr zu bewältigen. Im Hinblick auf die immer stärkeren funktionalen Verflechtungen innerhalb einer Region verschwimmen Verwaltungsgrenzen zunehmend und spielen im Leben vieler Menschen eine eher untergeordnete Rolle. Städtebauliche Planungen an diesen Grenzen enden zu lassen bedeutet häufig einen sehr willkürlichen Einschnitt in die Lebensrealitäten der Menschen (Danielzyk et al. 2019: S.52). Daher ist es auch inhaltlich von Vorteil gemeinsam an integrierten Strategien zu arbeiten.

Eines der gängigsten Instrumente zur Kooperation zwei oder mehrerer Kommunen ist IKZ. Es kann in nahezu allen Aufgabenbereichen der kommunalen Verwaltung angewandt werden. Unter anderem Gewerbegebiete und Infrastrukturprojekte werden besonders häufig im Rahmen einer IKZ bearbeitet. Hauptsächlich erhoffen sich die Kommunen von einer IKZ finanzielle Vorteile und eine effizientere Aufgabenerbringung (BBSR 2017a: S.17). Das Instrument IKZ sowie die Motive eine solche einzugehen und die Vor- und Nachteile, werden in Kapitel 3 näher erläutert.

Auch im Bereich der Siedlungsentwicklung liegen bereits interkommunale Konzepte vor, die Ansätze und mögliche Lösungen aufzeigen, um eine regional ausgeglichene Nutzung von Flächenpotentialen im Umland und somit eine Entlastung der Zentren zu erreichen. Ballungsräume, die bereits Konzepte einer für die gesamte Region abgestimmten

Siedlungsentwicklung aufgestellt haben, sind beispielsweise die Region Köln/Bonn mit dem *Agglomerationskonzept Region Köln/Bonn* oder die Region Düsseldorf mit dem *RegioNetzwerk*. Neben den Regionen, die bereits Konzepte aufgestellt haben, gibt es auch solche, die bereits erste Anzeichen einer IKZ in diesem Bereich aufweisen, sich aber noch in der Findungsphase befinden. Hierzu zählt beispielsweise auch die *Regiopolregion Bielefeld*. Dabei ist zu erwähnen, dass viele der bestehenden Konzepte sowohl in der Herangehensweise als auch in den Umständen ihrer Entstehung sehr divers sind. Es gibt nicht die eine Lösung zum Umgang mit der oben beschriebenen Problematik und in jedem Fall müssen die individuellen Besonderheiten der Region beachtet und bei der Erstellung des Konzeptes bedacht werden.

Obwohl in vielen Räumen ein großes Handlungserfordernis besteht und bereits Konzepte und Strategien aufgestellt wurden, gibt es bis heute noch immer kaum umgesetzte Projekte wie interkommunale Wohngebiete. Widersprüchlich daran ist, dass eine Zusammenarbeit zwischen den Ballungszentren und ihrem Umland die Probleme beider Räume beheben könnte. Durch eine ausgewogenere Siedlungsentwicklung würde sich der Siedlungsdruck in den Zentren der Ballungsräume deutlich verringern und die ländlichen Umlandgemeinden würden durch den Zuzug gestärkt werden und wären so nicht weiter von Schrumpfung betroffen. Gerade weil die Lösung scheinbar naheliegt, stellt sich die Frage, wieso es bisher nicht zur Umsetzung kam.

### 1.3 Ziel der Arbeit und Forschungsfragen

Diese Bachelorarbeit beschäftigt sich mit der Frage, wie IKZ in Bezug auf eine Entlastung der Ballungszentren und die Nutzung von Flächenpotentialen des Umlands in Deutschland adressiert wird und welche Hindernisse einer Umsetzung interkommunaler Konzepte und Strategien entgegenstehen. Es soll untersucht werden, wie Ballungsräume in Deutschland heute mit dem Thema einer regional abgestimmten Siedlungsentwicklung umgehen und welche konkreten Konzepte und Strategien bereits vorliegen. Die Untersuchung der Räume soll dabei über eine reine Bestandsaufnahme hinausgehen und sich auch mit den bspw. individuellen räumlichen, rechtlichen oder ökonomischen Widerständen des jeweiligen Ballungsraumes auseinandersetzen, die die Umsetzung einer interkommunalen oder regionalen Strategie aktuell be- oder gar verhindern. Dazu sollen Kriterien aufgestellt werden, anhand derer die verschiedenen Räume und Konzepte analysiert werden sollen. Abschließend soll kritisch hinterfragt werden, welche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit geeignet sein können, um die Zentren der Ballungsräume zu entlasten und stattdessen die Flächenpotentiale des Umlands zu nutzen. Zudem sollen Handlungsempfehlungen für eine zukünftige Herangehensweise an die Umsetzung interkommunaler Projekte im Bereich Siedlungsentwicklung ausgesprochen werden. Anhand von mindestens drei

beispielhaften Räumen und Konzepten (RegioNetzWerk Düsseldorf – Kooperation Köln und rechtsrheinische Nachbarn – Regiopoleregion Bielefeld) sollen dabei folgende Leitfragen untersucht werden:

- Wie wird das Thema der regional abgestimmten Wohnungsentwicklung in den verschiedenen Ballungsräumen adressiert?
- Welche Faktoren stehen der Umsetzung von interkommunalen Konzepten in Bezug auf eine regional abgestimmte Siedlungsentwicklung im Weg (z.B. räumlich, rechtlich, planerisch...)?
- Ist interkommunale Zusammenarbeit in der Siedlungsentwicklung ein geeignetes Instrument, um zu einer ausgewogenen Verteilung der Bevölkerung in Ballungsräumen beizutragen?

#### 1.4 Vorgehensweise und Methodik

Um herauszufinden, wieso viele interkommunale Konzepte in der Siedlungsentwicklung nicht umgesetzt werden, soll eine qualitative Untersuchung durchgeführt werden. Diese besteht sowohl aus Literaturrecherche als auch aus einer Feldforschung in Form von leitfadengestützten Experteninterviews. Ziel ist es Analysekriterien zu entwickeln anhand derer im nächsten Schritt bereits bestehende interkommunale Konzepte auf die Herausforderungen bei der Umsetzung analysiert werden sollen. Als Gesamtergebnis sollen im Fazit die Forschungsfragen beantwortet, sowie Handlungsempfehlungen für zukünftige IKZ im Bereich Siedlungsentwicklung ausgesprochen werden.

Um sich dem Thema zunächst theoretisch zu nähern wurden vordergründig Studien und Fachliteratur zum IKZ, sowie Regional- und Siedlungsentwicklung gesichtet. Aus diesen wurden in Kapitel zwei einige wichtige Begriffsdefinitionen für den weiteren Verlauf der Bachelorarbeit entnommen. Die Literaturrecherche bildet darüber hinaus auch die Grundlage für die Annäherung an das Thema IKZ in Kapitel 3. Auch die aktuelle Rolle der IKZ in der Regionalplanung sollte hier näher erläutert werden, damit die Analyseergebnisse besser eingeordnet werden können.

Im nächsten Schritt wurden auf Basis der Literaturrecherche in Kapitel 4 Analysekriterien entwickelt, anhand derer die zu untersuchenden interkommunalen Konzepte im nächsten Schritt analysiert wurden. Die Kriterien wurden zu unterschiedlichen Oberthemen wie Politik, Ökonomie oder Organisation der Kooperation zusammengefasst. So soll ein systematisches Suchraster für die Untersuchung entstehen, welche eine Vergleichbarkeit der drei

Analysen ermöglicht. So kann für jede Region spezifisch festgehalten werden, in welchen Bereichen besondere Herausforderungen vorliegen.

Um die Analyse besser einordnen zu können wurde zu Beginn von Kapitel 5 zunächst die jeweilige Region kurz vorgestellt. In diesem Rahmen wurde auch die die Wohnungsmarktsituation der Region beschrieben. Dafür wurden Wohnungsmarktprofile der NRW-Bank zugrunde gelegt. Im Anschluss daran wurden die vorliegenden Konzepte untersucht und Organisation, Ziele und Inhalt der Kooperation näher erläutert.

Dann folgte die eigentliche Analyse. Um einen besseren Einblick in die Situation zu erhalten wurden im Rahmen der Analyse leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt. Es wurden zwei verschiedene Leitfäden verwendet, da die Kooperationen sich inhaltlich und vom Stand der Umsetzung unterscheiden. Um optimale Ergebnisse zu erhalten wurde daher der Leitfaden für die Regiopoleregion Bielefeld gegenüber dem für die Kölner und Düsseldorfer Kooperation entsprechend angepasst. Interviewt wurden sowohl Mitarbeiter der an den Kooperationen beteiligten Kommunen als auch Planer, die den Kooperationsprozess begleitet haben. Die Interviews wurden aufgrund der Coronakrise bis auf zwei Ausnahmen, die schriftlich beantwortet wurden, telefonisch durchgeführt. Sie wurden nicht aufgezeichnet, sondern während des Gespräches schriftlich dokumentiert und haben zwischen 30 und 45 Minuten gedauert. Insgesamt wurden vierzehn Interviews geführt. Eine Zusammenfassung jedes Gespräches ist im Anhang nachzulesen. Aufgrund unterschiedlich starker Resonanz konnte nicht mit allen Kooperationen die gleiche Anzahl an Interviews geführt werden. Im Fall der Kölner und Düsseldorfer Kooperationen konnte zudem kein Interview mit der jeweiligen Kernstadt geführt werden. Insgesamt fanden trotz variierender Rückmeldung genug Gespräche mit jeder Region statt, um einen guten Überblick zu erhalten. Nach Abschluss aller Telefonate erfolgte die Auswertung anhand der in Kapitel 4 aufgestellten Analysekriterien. Am Ende jeder Analyse wurde ein kurzes Zwischenfazit gezogen, um einen kompakten Überblick über die Situation in der jeweiligen Region zu erhalten. Bei der Auswertung und Deutung der Interviews wurde beachtet, dass nicht mit allen Kooperationen eine gleiche Anzahl an Interviews geführt werden konnte. Dies floss dementsprechend in die Bewertung ein.

Im Anschluss an die Analyse wurde ein Gesamtfazit gezogen, indem die Forschungsfragen beantwortet wurden. Darüber hinaus wurden als Schlussfolgerung aus den erkannten Herausforderungen bei der Umsetzung interkommunaler Projekte in der Siedlungsflächenentwicklung Handlungsempfehlungen für zukünftige und bestehenden interkommunale Kooperationen ausgesprochen.

## 2. Begriffserklärungen

Um eine einheitliche Ausgangslage für die folgende Auseinandersetzung mit dem Thema IKZ in der regionalen Siedlungsentwicklung zu ermöglichen, werden folgend einige häufig verwendete Begriffe näher erläutert. Bei Begriffen ohne eindeutige wissenschaftliche Definition wird festgelegt, wie sie in dieser Arbeit verwendet werden.

### 2.1 Städtischer Raum

Ob ein Raum städtisch ist oder nicht, wird in der Theorie häufig über die Einwohnerzahl definiert. Das Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR) beispielsweise unterteilt die Gemeinden in die Kategorien Groß- Mittel, Kleinstädte und Landgemeinden. Bei dieser Einteilung lag der Fokus auf der Funktion bzw. Bedeutung im Hinblick auf die Größe. Eine Gemeinde mit mehr als 5000 Einwohnern und grundzentralen Funktionen zählt bereits als Stadt (BBSR 2017b). Falls eine Gemeinde diese Kriterien nicht erfüllt handelt es sich um eine sogenannte Landgemeinde. Städte werden, wie oben bereits angedeutet wie folgt weiter differenziert:

Eine Gemeinde wird als Kleinstadt bezeichnet, wenn sie mindestens 5.000 und maximal 20.000 Einwohner zählt. Dazu verfügt eine Kleinstadt über grundzentrale Funktionen. Bis 10.000 Einwohner spricht man von einer kleinen Kleinstadt, ab 10.000 Einwohnern von einer großen Kleinstadt. Als Mittelstadt bezeichnet man eine Gemeinde, die 20.000 bis 100.000 Einwohner hat. Diese Städte verfügen überwiegend über mittelzentrale Funktionen. Mit bis zu 50.000 Einwohnern spricht man von einer kleinen Mittelstadt und ab 50.000 von einer großen Mittelstadt (ebd.).

Die letzte und größte Kategorie ist die Großstadt. Als solche werden Kommunen bezeichnet, die mehr als 100.000 Einwohner haben. Diese Städte verfügen mindestens über mittelzentrale, aber meist auch über oberzentrale Funktionen. Das bedeutet, dass ihre Funktion auch weit über die Stadtgrenzen hinaus eine Auswirkung hat und Menschen aus dem Umland anzieht. Als große Großstadt bezeichnet man hierbei Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern. Zwischen 100.000 und 500.000 spricht man von einer kleineren Großstadt (ebd.).

Bei dieser Definition sollte beachtet werden, dass sie einem rein analytischen Zweck dient. Viele Aspekte bleiben hier unberücksichtigt. Häufig werden, wie in Kapitel 2.2 erläutert auch Klein- oder Mittelstädte als ländlicher Raum wahrgenommen bzw. eher der ländlichen Raumkategorie zugeordnet, obwohl sie nach dieser Definition keine „Landgemeinden“ sind.

Neben den Stadt- und Gemeindetypen wurde von der Ministerkonferenz für Raumordnung auch noch die Kategorie „Verdichtungsräume“ eingeführt (vgl. Abbildung 1).

Diese werden nach zwei Merkmalen abgegrenzt, welche zusammen eine Verdichtung aufzeigen sollen. Dazu zählen die Siedlungsdichte (Einwohner je km<sup>2</sup> Siedlungsfläche) und der Anteil von Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche. Eine Gemeinde zählt demnach zu den Verdichtungsräumen, wenn sie eine Siedlungsdichte aufweist, die über dem Bundesdurchschnitt liegt und einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Verkehrs- und Siedlungsfläche aufweist. Ein weiteres Kriterium ist, dass in den Verdichtungsräumen mehr als 150.000 Menschen leben. Wobei einige solitärartige Räume dieses Kriterium nicht erfüllen (BBSR 2015). Ursprünglich wurde die Kategorie der Verdichtungsräume entwickelt, um die Räume besser beobachten zu können. Man wollte schnell eingreifen können, falls Nachteile von Verdichtung die Lebensverhältnisse der Menschen negativ beeinflussen. Seit der Einführung der Verdichtungsräume, werden sie fortlaufend aktualisiert und weiter beobachtet (ebd.).



Abbildung 1: Verdichtungsräume in Deutschland (BBSR 2015).

Abschließend kann man also festhalten, dass städtische Räume sich vor allem durch eine höhere Siedlungsdichte und Einwohnerzahl von ihrem ländlichen Umland abgrenzen. Dazu kommen auch gewisse zentrale Funktionen, die sich in diesen Räumen ballen und dort vermehrt anzutreffen sind. Was aber tatsächlich als städtisch oder urban empfunden wird, wird häufig sehr individuell bewertet.

## 2.2 Ländlicher Raum

Für den Begriff des ländlichen Raumes gibt es in der Literatur keine klare Definition. Vielmehr wird die Raumkategorie Land zunehmend in Frage gestellt. So wird der ländliche Raum häufig als Kategorie für das nicht städtische gesehen (Danielzyk et al 2019: S.55). Als Indikatoren hierfür gelten somit die Bevölkerungsdichte, und weitere Verdichtungs- oder Zentralitätsmerkmale. Weißt ein Raum also eine geringere Bevölkerungsdichte oder Zentralität als ein Ballungsraum auf, ist er nicht oder weniger städtisch und lässt sich somit eher dem ländlichen Raum zu ordnen. Diese Bewertung ist allerdings sehr ungenau und wenig objektiv. So werden beispielsweise Klein- und Mittelstädte nach manchen Definitionen zum ländlichen Raum gezählt und in anderen wiederum nicht (Danielzyk et al 2019: S.56).

Verschiedene Forschungsinstitute haben versucht eine Definition für den ländlichen Raum zu finden. Das BBSR unterteilt siedlungsstrukturelle Kreistypen nach Einwohnerdichte und dem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädte. Hieraus wird die Zuordnung in städtische und ländliche Räume abgeleitet (vgl. Abbildung 3). Unterschieden wird in kreisfreie Großstädte, städtische Kreise, ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelte ländliche Kreise. Nach der Definition des BBSR leben in Deutschland rund 32% der Bevölkerung in ländlichen Räumen, welche ca. 68% der Gesamtfläche Deutschlands einnehmen (BBSR 2017b). Das Thünen Institut hingegen bildet aus fünf Einzelindikatoren wie bspw. der Anteil forstwirtschaftlicher Fläche einer Gemeinde eine Bewertungsmatrix (vgl. Abbildung 2). Ländlichkeit ist laut dem Thünen Institut immer ausgeprägter je stärker diese Indikatoren ausgeprägt sind. Nach der Definition des Thünen Institutes leben in Deutschland rund 57% der Bevölkerung in ländlichen Räumen, welche ca. 91% der Gesamtfläche Deutschlands einnehmen (Thünen 2016).

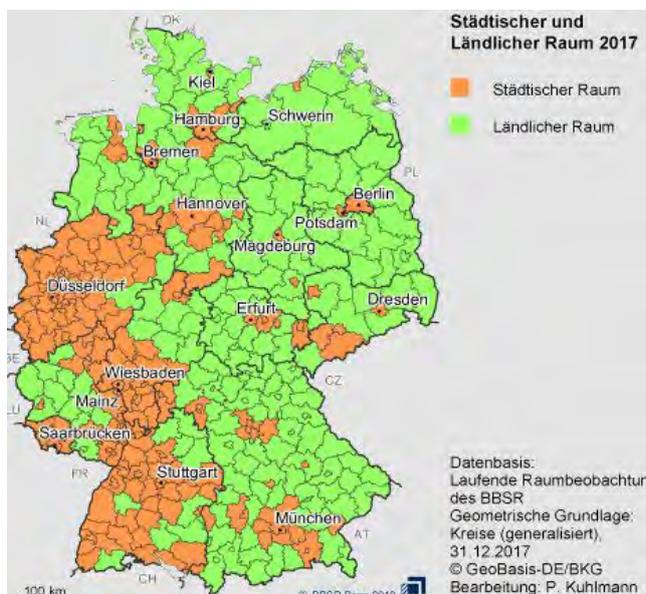


Abbildung 3 städtischer und ländlicher Raum 2017 (BBSR 2018)

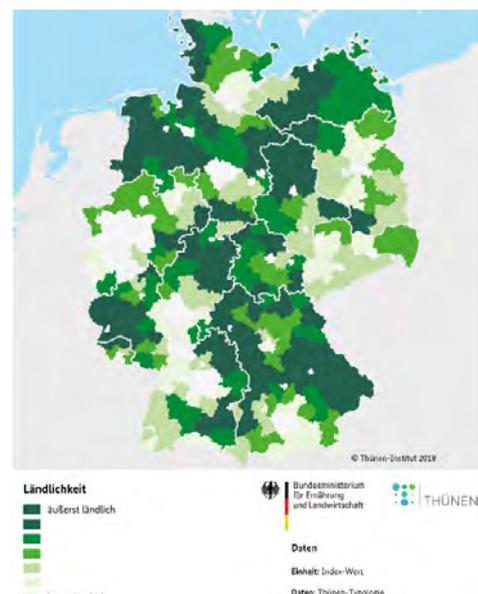


Abbildung 2 Ländlichkeit 2016 (Thünen 2016)

Dieser Vergleich von lediglich zwei Annäherungen an eine Definition des Begriffes ländlicher Raum zeigt, wie weit die Zahlen auseinander gehen. Aufgrund dessen kann auch für Deutschland nicht abschließend geklärt werden, wie viele Menschen auf dem Land bzw. in der Stadt leben. Beachtet werden sollte bei den beiden Raumkategorien Stadt und Land allerdings auch, dass der Lebensraum einer Person häufig nicht mit ihrem Wohnort gleichzusetzen ist. Nur weil eine Person im ländlichen Raum wohnt muss dies nicht bedeuten, dass sie auch die meiste Zeit ihres Lebens dort verbringt. Durch die Arbeit oder Freizeitaktivitäten, die in der Stadt stattfinden, kann sich der Lebensmittelpunkt schnell vom Wohnort wegbewegen. Die Lebensrealität der Menschen lässt sich also oft nur schwer in Raumkategorien einteilen. Aber auch durch Trends wie die Digitalisierung oder verbesserte Mobilität

verlieren die räumlichen Unterteilungen in Stadt und Land im Alltag vieler Menschen zunehmend an Bedeutung (Danielzyk et al 2019: S. 59). Im weiteren Verlauf der Arbeit wird die Definition des BBSR von ländlichen Räumen zugrunde gelegt.

### 2.3 Region

Auch für den Begriff der Region liegt keine allgemeingültige Definition vor. Laut Braun & Schulz ist eine Region ein „Ausschnitt der Erdoberfläche, der über bestimmte gemeinsame oder verbindende Merkmale und Eigenschaften definier- und abgrenzbar ist.“ (2012, S.83). Eine Region ist demnach ein nach klaren Kriterien abgrenzbarer, zusammenhängender Teilraum. Hierbei sind allerdings sehr unterschiedliche Größenordnungen möglich. Nach der Größenordnung, die am häufigsten verwendet wird, liegt die Region unterhalb der staatlichen, jedoch über der lokalen Ebene. Also auf einer mittleren Maßstabsebene. Da es in der Vergangenheit immer wieder Uneinigkeiten darüber gab, was eigentlich eine „wahre Region“ ist, hat sich der sogenannte „offene Regionsbegriff“ durchgesetzt. Demnach dient eine Region der zweckgebundenen Raumaufteilung und kann je nach Kontext unterschiedlich gebildet werden (Danielzyk et al 2019: S. 50).

Je nach wissenschaftlicher Grundorientierung herrschen sehr unterschiedliche Sichtweisen und Kriterien zur Abgrenzung von Regionen vor. Laut dem Homogenitätsprinzip bilden Räume, die spezielle gemeinsame Eigenschaften aufweisen oder durch verschiedene Merkmale möglichst homogen sind, eine Region. Hierzu zählen beispielsweise Naturräume. Das Funktionalitätsprinzip ordnet Räume, die durch bestimmte Indikatoren besonders eng verflochten sind, einer Region zu. Die Abgrenzung erfolgt also über interne Faktoren und Abhängigkeiten voneinander. Ein Beispiel für solche Regionen sind Wohnungsmarkt- oder Pendlerregionen. Nach dem Verwaltungsprinzip erfolgt die Abgrenzung auf Grundlage von administrativen Einheiten. Diese wird gewählt, da häufig nur auf dieser Ebene offizielle Statistiken und Daten vorliegen. Dieses Prinzip hat jedoch oft den Nachteil, dass die Grenzen in Bezug auf wirtschaftliche oder soziale Entwicklungen, die sich schwer abgrenzen lassen, willkürlich wirken. Auch die nach dem Funktionalitäts- oder Homogenitätsprinzip gebildeten Regionen werden häufig gemeinde- oder kreisscharf abgegrenzt (Danielzyk et al 2019: S. 51).

Außerdem kann auch eine diskursive Abgrenzung als Prinzip zur Bildung von Regionen verstanden werden. Diesem Ansatz liegt der Gedanke zugrunde, dass sich nicht alle Regionsbezüge aus bspw. wirtschaftlichen Argumenten ergeben, sondern auch aus politischen oder gesellschaftlichen Debatten (Danielzyk et al 2019: S. 52). Grundsätzlich schließen sich die Prinzipien zur Regionsbildung nicht aus und können auch in Kombination verwendet werden. Diese Arbeit legt im weiteren Verlauf die funktionale und diskursive Abgrenzung zu Grunde.

## 2.4 Interkommunale Zusammenarbeit

Allgemein beschreibt Interkommunale Zusammenarbeit die: „[...] die Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften, also von Gemeinden, kreisangehörigen oder kreisfreien Städten sowie Kreisen zur Realisierung gemeinsamer Ziele und Aufgaben.“ (Gawron 2009: S. 6). Kommunen verständigen sich in Bezug auf bestimmte Themenbereiche auf eine Zusammenarbeit und erhoffen sich dadurch vielfältige Vorteile und Synergieeffekte. Gründe, Vor- und Nachteile von interkommunaler Zusammenarbeit sind sehr vielfältig und werden in Kapitel drei näher erläutert.

Aus historischer Sicht ist IKZ kein neuartiges Phänomen. Erste Ansätze von IKZ lassen sich bereits um das Jahr 1358 mit der Gründung der Hanse feststellen. Neuere Ansätze sind seit Ende des 19. Jahrhunderts durch die Einrichtung von Zweckverbänden erkennbar. Seit 1980 konzentrieren sich interkommunale Kooperationen vermehrt auf verdichtete Räume (BBSR 2017a: S 6).

Interkommunale Kooperationen treten in den unterschiedlichsten Formen auf. So kann man in projektbezogene und regionsbezogene Kooperationen oder in nachbarschaftsbezogene und Stadt-Umland bzw. regionalorientierte Kooperationen unterscheiden. Außerdem gibt es auch unterschiedliche Formalisierungsgrade und Funktionen von IKZ. Bezogen auf die Formalisierungsgrade kann man in harte, weiche oder lose Kooperationen unterscheiden (vgl. Abbildung 4) (BBSR 2017a: S.7).

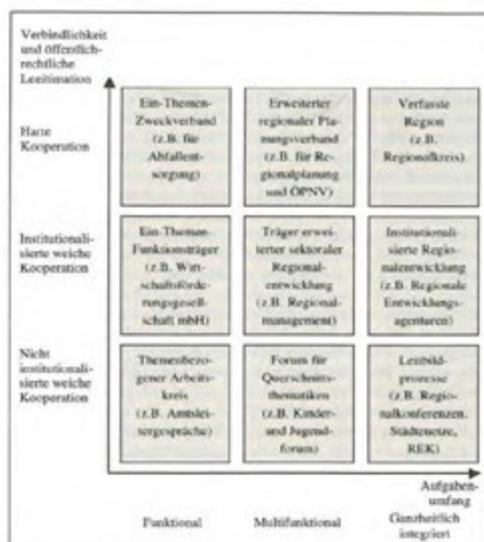


Abbildung 4 Formalisierungsgrade IKZ (BBSR 2017a: S.7)

bearbeitet werden sind ebenfalls von einer großen Vielfalt geprägt. Häufig ändern sich die inhaltlichen Schwerpunkte auch mit gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Trends. So ist beispielsweise das Thema demographischer Wandel und dessen Auswirkungen in der Vergangenheit immer stärker in den Fokus gerückt. Aber auch Themen wie interkommunale

Daneben spielt auch die gewählte Rechtsform eine Rolle. Hier können sich die kooperierenden Kommunen zwischen einer Vielzahl an Rechtsformen für die individuell passende entscheiden. Auch in Bezug auf die Finanzierung kann zwischen diversen Modellen gewählt werden (BBSR 2017a: S.15).

Da die Finanzierungswege einer IKZ im Detail keine große Relevanz für die weitere Vorgehensweise in dieser Arbeit haben, werden sie hier nur kurz erwähnt und nicht vertiefend behandelt. Die inhaltlichen Themen, die im Rahmen einer IKZ

Gewerbegebiete, die gemeinsame Verwaltung von zum Beispiel Tourismusangelegenheiten oder gemeinschaftliche genutzte Infrastrukturen wie Kanalnetze sind häufig Gegenstand einer IKZ. Insgesamt lässt sich festhalten, dass grundsätzlich jedes Thema der kommunalen Verwaltung im Rahmen einer IKZ bearbeitet werden kann. In einigen Themenbereichen liegt dies unter Umständen näher und gestaltet sich effektiver als in anderen (BBSR 2017a: S.12).

## 2.5 Wachstumsgrenze

In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff „Wachstumsgrenze“ häufig verwendet. Bei der Recherche zu der vorliegenden Bachelorarbeit wurde deutlich, dass keine einheitliche Definition des Begriffes „Wachstumsgrenze“ im raumplanerischen Kontext vorliegt. Gerade in der Raumplanung stehen diesbezügliche Definitionen und Untersuchungen noch ganz am Anfang (BMI 2020: S.6). Dennoch ist es von zentraler Bedeutung zu definieren, wie der Begriff „Wachstumsgrenze“ in der vorliegenden Arbeit zu verstehen ist.

Um zu definieren was eine Wachstumsgrenze ist, sollte vorab geklärt werden, was Wachstum im raumplanerischen Kontext überhaupt bedeutet. Betrachtet man dies isoliert von anderen Themen bedeutet dies zunächst, dass sich ein Raum aufgrund von vielfältigen Gründen, wie Einwohnerzuwachs oder Ausdehnung von Gewerbegebieten, ausbreitet. Es werden neue Flächen für Wohnbau oder Gewerbe benötigt, ausgewiesen und bebaut (Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2011).

Ab einem gewissen Punkt ist die Ausbreitung in die Horizontale nur noch schwer möglich, da alle Flächen, die der betroffenen Kommune zur Verfügung stehen, bereits bebaut wurden. Auch wenn die Ressource Fläche endlich ist muss zunächst angemerkt werden, dass das Erreichen einer Wachstumsgrenze im raumplanerischen Kontext mit großer Wahrscheinlichkeit nicht bedeutet, dass praktisch kein Wachstum, also eine weitere Ausbreitung, mehr möglich ist. Theoretisch gesehen würden sich vermutlich immer neue Wege finden bestehende Strukturen weiter zu verdichten, beispielsweise durch vermehrte Ausbreitung in die Vertikale (ebd.).

Auch wenn das Wachstum eines Raumes in der Theorie möglicherweise nicht begrenzt ist, gibt es in einer Stadt viele Faktoren, die von einem starken Wachstum direkt betroffen und deren Kapazitäten begrenzt sind. Die Folgen von überlasteten Systemen und Infrastrukturen bekommen die Bewohner der Stadt am stärksten zu spüren. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Lebensqualität der Menschen aus (BMI 2020: S.4).

Zu den von Wachstum besonders betroffenen Sektoren zählt zum Beispiel der Wohnungsmarkt. Häufig kann der Bedarf an Wohnraum nicht oder nur noch schlecht gedeckt werden. Der vorhandene Wohnraum wird immer teurer und somit für viele Bevölkerungsgruppen

nicht mehr bezahlbar. Dies führt in der Konsequenz oft zu Verdrängungsprozessen. Dieser Trend lässt sich in vielen Großstädten wie beobachten (Kiwitt 2020: S.19f.).

Besonders betroffen sind häufig auch öffentliche Infrastrukturen. Große Bevölkerungszuwächse führen zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen. Davon ist sowohl der MIV als auch der ÖPNV betroffen. In den meisten Fällen führt dies zu verstopften Straßen, Autobahnen und überfüllten öffentlichen Verkehrsmitteln (ebd.). Neben dem Verkehr sind vor allem die sozialen Infrastrukturen stark betroffen. Besonders bei Betreuungsplätzen für Kinder sind Engpässe und lange Wartezeiten in vielen großen Städten schon Realität. Insgesamt sind viele der öffentlichen Infrastrukturen nicht auf große Bevölkerungszuwächse ausgelegt und der Ausbau kann häufig nicht mit dem Wachstum mithalten. Dies führt in vielen Bereichen des Lebens zu spürbaren Einschränkungen (BMI 2020: S.4).

Zu den häufigen Folgen von großem Siedlungsdruck in verdichteten Räumen zählen Suburbanisierungsprozesse. Viele Menschen ziehen aufgrund von hohen Lebenshaltungskosten nicht in die Kernstadt der Region, sondern in umliegende Gebiete. Gleichzeitig arbeiten viele der Menschen aber in der Kernstadt, was zu einem erhöhten Pendleraufkommen führt. Dies bedeutet, auch wenn die Menschen nicht direkt in der Stadt wohnen, eine erhöhte Verkehrsbelastung für das Zentrum. Neben den erhöhten Verkehrsbelastungen ist Suburbanisierung auch ökologisch betrachtet kritisch zu sehen. Häufig werden Ökosysteme im Umland, die für das Stadtklima eine wichtige Rolle spielen (bspw. Kaltluftschneisen) zerstört (Breuste 2016: S.7).

Alle oben beschriebenen Folgen von starkem Bevölkerungswachstum wirken sich zudem stark negativ auf die Umwelt und somit auf die Lebensqualität und Gesundheit der Menschen aus. Dazu zählen vor allem Folgen des zunehmenden Verkehrs wie beispielsweise Lärmbelastung und Luftverschmutzung durch Abgase. Aber auch eine starke Verdichtung und Versiegelung wirken sich negativ auf das Stadtklima aus. So heizen sich versiegelte Flächen wesentlich schneller auf und kühlen auch deutlich langsamer ab. Es bilden sich vermehrt Hitzeinseln in stark verdichteten Räumen (Breuste 2016: S 10f.).

Die oben erläuterten Faktoren können eine Orientierungshilfe bieten, um zu erkennen, ob ein Raum seine Wachstumsgrenze erreicht hat oder ob das Wachstum schon kritische Folgen nach sich zieht. Zusammengefasst zählen dazu:

1. Die Überlastung öffentlicher Infrastrukturen
2. Umweltbelastungen wie Luftverschmutzung oder Lärm
3. Suburbanisierung und starke Pendlerströme aus dem Umland
4. Fehlender/teurer Wohnraum und damit einhergehende Verdrängungsprozesse

Es stellt sich also die Frage, ob eine Wachstumsgrenze nicht bereits erreicht ist, wenn die Kapazitäten eines Raumes ausgeschöpft oder gar überlastet sind und somit auch zunehmend die Lebensqualität der Menschen beeinträchtigt wird. (Wie viel Wachstum ist „gesund“? Wie viel Wachstum führt noch zu einem Mehrwert?) Wie viel Wachstum ist möglich ohne, dass die negativen Begleiterscheinungen die positiven Aspekte überwiegen?

Wenn man eine Wachstumsgrenze so definiert wird auch klar, dass alle Räume diese Grenze zu unterschiedlichen Zeitpunkten erreichen. Somit muss in jedem Raum individuell überprüft werden, wie dort mit Wachstum und dessen Grenzen umgegangen wird. Dies gilt auch für die zu untersuchenden Räume dieser Arbeit. Beeinflusst das Thema die Herangehensweise an eine IKZ oder ist vielleicht sogar das Hauptmotiv für das Eingehen einer solchen?

### 3. Interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit zielt in der Regel darauf ab die Funktionsfähigkeit eines Raumes durch Kooperation zu erhöhen. Auf Grundlage dieses Ziels werden durch Kooperationen die gewünschten positiven aber möglicherweise auch negative Effekte erzielt. Nachfolgend werden zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen des Instrumentes IKZ erläutert. Dabei geht es sowohl um die allgemeinen als auch die für die Regionalplanung besonderen rechtlichen Möglichkeiten eine IKZ zu gestalten. Danach werden die Hauptgründe für das Eingehen einer IKZ sowie die möglichen positiven bzw. negativen Effekte erläutert. Abschließend soll näher auf den aktuellen Stand der Regionalplanung in Bezug auf IKZ eingegangen werden. Welche Rolle spielt IKZ aktuell in der Regionalplanung?

#### 3.1 Organisationsformen

Wie bereits in Kapitel 2.4 erwähnt wurde, stehen den Kommunen auch rechtlich für die Organisation einer IKZ vielfältige Möglichkeiten zur Verfügung. Die Wahl der Rechtsform steht den Kommunen meist frei. Grundsätzlich wird zwischen der öffentlich – rechtlichen Form, der privatrechtlichen Form und der informellen Form, welche rechtlich nicht bindend ist, unterschieden. Jede der Organisationsformen hat ihre speziellen Anforderungen und individuelle Vor- und Nachteile. Dabei sollte bedacht werden, dass innerhalb der verschiedenen Organisationsformen auch unterschiedliche Formalisierungsgrade vorliegen. Nur weil für eine Kooperation eine öffentlich – rechtliche Form gewählt wird, bedeutet dies nicht automatisch auch einen hohen Formalisierungsgrad (BBSR 2017a: S.8). Die verschiedenen Organisationsformen und ihre rechtlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten werden nachfolgend näher erläutert.

Zu beachten ist allerdings, dass jedes Bundesland über eigene Gesetze zur Regelung von IKZ verfügt. Dies hat zur Folge, dass sich die Ausgestaltungsmöglichkeiten von Bundesland zu Bundesland unterscheiden können. Da sich diese Arbeit ausschließlich mit IKZ in Nordrhein – Westfalen (NRW) beschäftigt, beziehen die nachfolgenden Ausführungen auf die entsprechenden Regelungen in NRW. Hier werden die Regelungen für IKZ unter den sogenannten „Gesetzen über interkommunale Gemeinschaftsarbeit NRW“ (GKG NRW) zusammengefasst. Diese regeln sowohl die in NRW genehmigten Formen der Zusammenarbeit als auch Inhalte, Zuständigkeiten und Ausnahmefälle (ebd.).

##### 3.1.1 Formale Organisationsform

###### *Öffentlich – rechtliche Formen*

Für die Zusammenarbeit innerhalb der Rechtsformen des GKG kommen laut §1 GKG NRW grundsätzlich nur Aufgaben in Betracht zu deren Wahrnehmung Kommunen berechtigt oder verpflichtet sind. Darüber hinaus können Aufgaben nicht gemeinsam wahrgenommen

werden, wenn per Gesetz eine besondere Rechtsform vorgegeben ist oder wenn durch das Gesetz die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe nicht zulässig ist (Schneider 2012: S. 10f).

Nach dem GKG NRW liegen vier öffentlich – rechtliche Formen für die Gestaltung einer IKZ vor. Dabei bildet die sogenannte Kommunale Arbeitsgemeinschaft (vgl. GKG NRW §2) die loseste Form der IKZ auf öffentlich – rechtlicher Grundlage. Sie stellt einen losen Zusammenschluss zwei oder mehrerer Kommunen dar. Dieser dient dem Zweck der Regelung kommunaler Sachverhalte. Er soll den Kommunen eine Plattform bieten, auf der sie sich über ein bestimmtes Thema ständig austauschen können. Besonders in dicht besiedelten Gebieten, mit einer hohen funktionalen Verflechtung bietet die kommunale Arbeitsgemeinschaft einen geeigneten Rahmen zum Austausch. Die Grundlage für eine solche Arbeitsgemeinschaft bildet in diesem Fall ein öffentlich – rechtlicher Vertrag, der jedoch keine Außenwirkung hat, sondern lediglich die teilnehmenden Kommunen bindet. Es entsteht kein neues Rechtssubjekt und daher bedeutet dies für die Kommunen weder Organisations- noch Kompetenzverlust. Im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft können aus diesem Grund auch keine rechtsverbindlichen Beschlüsse gefasst werden. Allerdings besteht die Möglichkeit innerhalb einer Arbeitsgemeinschaft weitere Körperschaften öffentlichen Rechts zu gründen. Wie die Zusammenarbeit im Einzelnen gestaltet wird obliegt den beteiligten Kommunen. Insgesamt besteht bei einer Arbeitsgemeinschaft eine große Unverbindlichkeit, die jedoch gleichzeitig ein hohes Maß an Abstimmung und Austausch ermöglicht. Gewählt wird diese Rechtsform häufig für Abstimmungen über Bebauungspläne oder die Ausweisung von Grün-, Industrieflächen und Bauland (Schneider 2012: S11ff).

Der Zweckverband zählt ebenfalls zu den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen der IKZ (vgl. GKG NRW §4,5) und stellt eine Körperschaft des öffentlichen Rechts dar. Er dient dazu, dass Kommunen bestimmte einzelne Aufgaben gemeinsam wahrnehmen können. Dabei gehen Recht und Pflicht der beteiligten Kommunen zur Erfüllung der Aufgabe vollständig auf den Verband über. Das bedeutet, dass der Zweckverband in vollem Umfang an die Stelle der beteiligten Kommunen tritt. Der genaue Umfang und die Aufgaben werden in der Verbandssatzung aufgeführt. Somit sind die Gemeinden nicht mehr für die Erfüllung der entsprechenden Aufgabe zuständig. Es gibt drei verschiedene Arten des Zweckverbandes, den Pflichtverband, den Freiverband und den gesetzlichen Verband. Diese unterscheiden sich in bestimmten Punkten, welche allerdings für diese Arbeit nicht von Relevanz sind und daher nicht weiter erläutert werden. Der Zweckverband verfügt zudem über eigene Organe wie die Verbandsversammlung mit einem Vorsitzenden und einen Verbandsvorsteher, welcher gleichzeitig auch die Geschäftsführung bildet. Finanziert werden Zweckverbände über eine Umlage der beteiligten Kommunen. Dadurch, dass er über eigene Organe verfügt kann

ein Zweckverband auch Beschlüsse fassen. Auch andere Körperschaften können, insofern dies als sinnvoll erachtet wird, Teil des Zweckverbandes sein. In der Regionalplanung sind Zweckverbände häufig in der Form eines sogenannten Regionalverbandes vertreten. Eines der bekanntesten Beispiele stellt der Regionalverband Ruhr dar (Schneider 2012: S15ff).

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (vgl. §23 GKG NRW) bezeichnet einen öffentlich – rechtlichen Vertrag, welcher es den Kommunen ermöglicht einzelne Aufgaben auf eine oder mehrere andere Kommunen zu übertragen. Dabei können nur Aufgaben übertragen werden, die in der Zuständigkeit der jeweiligen Gemeinde liegen. Die Übertragung kann auf zwei Weisen erfolgen. Entweder die Gemeinde gibt die Aufgabe ab und mit ihr auch das Recht und die Pflicht der Erfüllung der Aufgabe oder die Gemeinde gibt die Aufgabe ab und bleibt weiterhin in der Pflicht und hat das Recht die Aufgabe zu erledigen. Unabhängig davon welche der beiden Variante gewählt wird, entsteht hierbei nie ein neuer Rechtsträger. Dies empfinden viele Kommunen als vorteilhaft, da die Gründung eines neuen Rechtsträgers häufig mit einem großen Aufwand und hohen Kosten verbunden ist. Die Beteiligung von weiteren Körperschaften ist bei einer solchen Vereinbarung allerdings nicht zulässig. Darüber hinaus gibt es außerdem verschiedene Arten der öffentlich – rechtlichen Vereinbarung wie eine freiwillige oder verpflichtende Vereinbarung. Den Kommunen steht also auch hier eine Vielzahl von Wahlmöglichkeiten zur Verfügung. Die öffentlich – rechtliche Vereinbarung hat ein breites Anwendungsfeld und kommt zum Beispiel bei der gemeinsamen Nutzung von Friedhöfen und Abwasseranlagen zum Einsatz. So können aber beispielsweise auch Kosten für Schüler, die nicht in ihrer Wohnsitzgemeinde zur Schule gehen und diese somit in einer Nachbargemeinde erzeugen umgelegt werden, indem sich die Wohnsitzgemeinde beteiligt. Das ist auch für interkommunale Wohngebiete interessant, da hier häufig Folgekosten dieser Art entstehen und eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung einen Weg darstellen kann solche Folgekosten gerecht aufzuteilen (Schneider 2012: S14f).

Die vierte und letzte öffentlich – rechtliche Form, die im GKG NRW erwähnt wird ist, das sogenannte „gemeinsame Kommunalunternehmen“ (§27,28 GKG NRW). Es stellt eine Sonderform der Anstalt öffentlichen Rechts dar und ist als juristische Person des öffentlichen Rechts ein selbständiger Verwaltungsträger. Somit kann ein gemeinsames Kommunalunternehmen auch hoheitliche Tätigkeiten wahrnehmen. Ein solches Unternehmen wird durch die Vereinbarung einer gemeinsamen Unternehmenssatzung errichtet (Schneider 2012: S18ff).

Im Baugesetzbuch gibt es darüber hinaus weitere Regelungen zur Gestaltung interkommunaler Zusammenarbeit. Demnach können bzw. sollen Gemeinden gemeinsam einen Flächennutzungsplan (FNP) entwickeln, wenn „ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein

gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht.“ (§204 Abs. 1 BauGB). Dabei kann der gemeinsam erarbeitete FNP auch nur gemeinschaftlich bearbeitet und verändert werden. Sollte sich die gemeinsame Planung nur auf bestimmte Teilbereiche beziehen, reicht es aus, eine Vereinbarung für eine Ergänzung in den bestehenden FNPs der jeweiligen Gemeinden zu treffen (§204 BauGB).

Ein ähnliches Vorgehen ist laut § 13 Abs3 ROG für regionale Flächennutzungspläne möglich bzw. vorgesehen. (§ 13 ROG). Darüber hinaus wird in §14 ROG noch einmal deutlich darauf hingewiesen, dass die Träger der Regionalplanung bei der Vorbereitung und der Umsetzung mit diversen Partnern zusammenarbeiten sollen. Im Weiteren wird auf die verschiedenen rechtlichen Möglichkeiten zur Zusammenarbeit hingewiesen (§14 ROG).

Der Planungsverband nach §205 Baugesetzbuch stellt eine weitere mögliche Rechtsform für die Gestaltung einer interkommunalen Zusammenarbeit dar. Hierbei handelt es sich um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, deren Mitglieder lediglich die beteiligten Gemeinden sowie weitere öffentliche Planungsträger sein können. Die Aufgaben des Planungsverbandes werden durch eine Satzung geregelt. Der Planungsverband tritt dann an die Stelle der Kommunen und ist für die gemeinsame Bauleitplanung und ihre Durchführung zuständig. Dabei können dem Planungsverband alle Aufgaben der Kommunen übertragen werden, wie bspw. Erschließung oder Ausgleichsmaßnahmen. Dabei regelt die Satzung auch organisatorische Dinge wie das Haushaltswesen, die Organe oder die Stimmverhältnisse. Der Planungsverband ist außerdem demokratisch legitimiert und die Vertreter in der Verbandsversammlung haben ein Stimmrecht. Der Unterschied zum Zweckverband besteht darin, dass ein Planungsverband keine anderen Aufgaben außer der Bauleitplanung übernehmen und durchführen kann (§205 Baugesetzbuch).

Die aufgeführten Organisationsformen verdeutlichen, dass Kommunen alleine im öffentlich – rechtlichen Bereich, über eine große Vielfalt an Wahlmöglichkeit verfügen. Dabei muss beachtet werden, dass die einzelnen Varianten häufig noch zusätzlich über individuelle Anpassungsmöglichkeiten verfügen.

#### *Privatrechtliche Formen*

Auch privatrechtlich stehen Kommunen verschiedene Möglichkeiten zur Durchführung einer IKZ zur Verfügung. Dazu zählt beispielsweise die Gründung von gemeinsamen Tochterunternehmen in Form einer GmbH, Aktiengesellschaft (AG) oder Genossenschaft. Hierbei sollte allerdings beachtet werden, dass das Kommunalverfassungsrecht bestimmte Bedingungen an eine solche Gründung knüpft, um die Möglichkeit der Steuerung der Gemeinden zu erhalten. So gibt es beispielsweise Bestimmungen zu Haftungsbegrenzungen, damit das finanzielle Risiko für die beteiligten Gemeinden überschaubar bleibt. Sowohl eine

GmbH, eine AG als auch eine Genossenschaft sehen derartige Haftungsbeschränkungen vor. Andere Formen wie eine offene Handelsgesellschaft oder eine Kommanditgesellschaft sehen eine solche Begrenzung nicht vor, da die Gesellschafter hier unbeschränkt haften. Aus diesem Grund wird die Beteiligung einer Kommune an einer solchen „Personengesellschaft“ meist ausgeschlossen (Schneider 2012: S. 39ff.).

### 3.1.2 Informelle Organisationsformen

Kommunen können eine IKZ nicht nur öffentlich – rechtlich oder privatrechtlich gestalten, sondern auch auf eine informelle Form zurückgreifen. Informelle Organisationsformen sind dabei im Gegensatz zu den bereits erwähnten Formen rechtlich unverbindlich (BBSR 2017a: S. 10). Es gibt sehr viele verschiedene Möglichkeiten eine informelle IKZ zu gestalten. Die gängigsten Beispiele sind hier verwaltungsinterne Gremien, Städtenetze, Regionalkonferenzen oder regionale Arbeitskreise. Die informelle Form wird in der Regionalplanung häufig gewählt. Das hat den Grund, dass regionalplanerische Themen häufig sehr komplex sind und ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit erfordern. Durch ihre rechtliche Unverbindlichkeit erfüllen informelle Organisationsformen diese Kriterien. Die erwähnte Unverbindlichkeit kann allerdings auch Nachteile haben und sich auf die Motivation der teilnehmenden Partner auswirken. Durch fehlende Verbindlichkeit wird den Kooperationsvorhaben häufig eine geringere Priorität eingeräumt und die politische Legitimation ist deutlich geringer als bei formellen Rechtsformen (ebd.).

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Auswahlmöglichkeiten bezüglich der Organisationsform zur Gestaltung einer IKZ sehr vielfältig sind. Dabei gibt es keine klaren Empfehlungen bei welchem Thema oder welcher Akteurskonstellation welche Kooperationsform am geeignetsten ist. Jede Region muss ihre Bedürfnisse genau abwägen und sich dann für die passende Rechtsform entscheiden. Genau hier liegt vermutlich die größte Herausforderung. Die vielen zur Verfügung stehenden Rechtsformen müssen alle geprüft werden. Hinzu kommt, dass es in der Region bzw. in jeder teilnehmenden Kommune jemanden braucht, der sich mit der rechtlichen Thematik auskennt, damit eine fundierte Entscheidung getroffen werden kann. Die Wahl der Organisationsform kann sich also als schwierig herausstellen. Trotzdem sollte jede Region sich Zeit bei der Wahl der lassen und ggf. Experten hinzuziehen. denn die Wahl beeinflusst maßgeblich das Gelingen und den gesamten späteren Ablauf der IKZ. Für eine Übersicht über alle Organisationsformen siehe Abbildung 5.

## Rechtsformen der gemeindlichen Zusammenarbeit



Abbildung 5 Übersicht Organisationsformen IKZ. Eigene Darstellung angelehnt an BBSR 2017a S.9

### 3.3 Gründe für interkommunale Zusammenarbeit

Die Gründe für eine IKZ sind vielfältig. In den meisten Fällen werden Kooperationen eingegangen, um besonders kostenintensive Leistungen wirtschaftlicher erbringen zu können. Zu solchen Leistungen zählt bspw. die Abwasserentsorgung (BBSR 2017a: S. 17).

Außerdem erhoffen sich Kommunen durch eine Kooperation eine Effizienzsteigerung in der Erbringung öffentlicher Aufgaben. Gleichzeitig möchten viele Kommunen von Spezialisierungsvorteilen profitieren, die eine Kommune alleine nicht realisieren kann. Hier ist das Standesamt ein gängiges Beispiel (BBSR 2017a S. 18). Ein weiterer wichtiger Grund ist der häufig angespannte Haushalt vieler Kommunen. Schließungen von öffentlichen Einrichtungen wie Schwimmbädern oder Musikschulen sind oft Folgen von Sparmaßnahmen. Um die Schließung der Einrichtungen zu verhindern gehen viele Kommunen eine Kooperation ein und betreiben die Einrichtungen gemeinsam. Auch zunehmende funktionalräumliche Verflechtungen in Agglomerationsräumen stellen einen Grund dar eine IKZ einzugehen. So können gemeinsame Belange wie bspw. Infrastrukturplanungen gemeinsam geplant und durchgeführt werden. Darüber hinaus können durch Kooperationen Lasten – Nutzen Ausgleiche durchgeführt werden, um die Kosten für gemeinsam genutzte Strukturen gerecht auf alle Kommunen zu verteilen. Nicht nur der Erhalt öffentlicher Leistungen, sondern auch die Schaffung neuer Angebote kann ein Grund sein, um eine IKZ einzugehen. Hierzu zählen

beispielsweise der flächendeckende Breitbandausbau oder regionale Tourismusfördererichtungen (BBSR 2017a S. 18).

Die oben genannten Punkte sind nur einige der Gründe für das Eingehen einer IKZ. Es wird deutlich, dass es nicht nur darum geht öffentliche Leistungen effizienter und so auch kostensparender einzugehen. Vielmehr soll eine gewisse Qualität der öffentlichen Leistungen gewährleistet und ein großes und vielfältiges Angebot ermöglicht werden. Trotzdem erhoffen sich die meisten Kommunen auch einen Kostenvorteil durch eine Kooperation. Obwohl das Thema Finanzvorteile häufig im Vordergrund steht, sind die finanziellen Effekte von IKZ kaum erforscht. Ob Kooperationen also tatsächlich zu Kostenersparnissen führt muss von Fall zu Fall individuell untersucht werden (BBSR 2017a S. 19).

Neben den oben aufgeführten Gründen und erhofften Vorteilen durch IKZ können auch einige Nachteile entstehen. In einigen Fällen wird die Entstehung von Kooperationen durch die Ängste vor möglichen Nachteilen bzw. negativen Effekten sogar behindert. Wie oben bereits erwähnt, sind die finanziellen Wirkungen von IKZ kaum erforscht. Häufig fallen zunächst sogar erhöhte Kosten für die Koordination und Überwachung der Zusammenarbeit an.

Auch die Flexibilität der einzelnen Kommunen kann eingeschränkt werden. Durch die IKZ müssen manche Entscheidungen zunächst mit den Partnern abgesprochen werden. In diesem Zusammenhang fürchten viele Kommunen einen Verlust ihrer Einflussmöglichkeiten. Dies ist einer der am meisten gefürchtetsten negativen Nebeneffekte. Außerdem besteht das Risiko, dass nicht alle Partner zu gleichen Teilen von der Kooperation profitieren. Dies führt häufig zu Konfliktpotential oder im schlimmsten Fall dazu, dass einer der Teilnehmer die Kooperation abbricht. Daher kommt es darauf an die passende Kooperationsform für die zu erreichenden Ziele zu finden, sodass keiner der Partner benachteiligt wird. Ein weiterer Punkt, der zu Konflikten führen kann liegt im Entstehen von doppelten Hierarchien. So sind Zuständigkeiten häufig unklar und es kommt zu Problemen in der Aufteilung der Aufgaben. Daher sollten doppelte Hierarchien unbedingt vermieden und Aufgabenbereiche vollständig übertragen werden (BBSR 2017a S. 20).

### 3.4 Interkommunale Zusammenarbeit in der Regionalplanung

Wie in Kapitel 2.4 erläutert, kann IKZ grundsätzlich in jedem Bereich der kommunalen Aufgaben angewandt werden. IKZ in der Regionalplanung stellt viele Kommunen allerdings aufgrund der Komplexität und einer Vielzahl von Akteuren vor eine große Herausforderung. Manche Themen der Regionalplanung sind wesentlich weniger komplex und aufwendig als andere. Daher wird bezogen auf diese Themen öfter eine IKZ eingegangen, als bspw. beim Thema Siedlungsentwicklung. Dazu zählt zum Beispiel die Gewerbeentwicklung. Von

einem interkommunalen Gewerbegebiet wird gesprochen, wenn mindestens zwei Kommunen an der Entwicklung beteiligt sind (Raab 2011: S. 219). In der Praxis gibt es bereits zahlreiche Beispiele von interkommunalen Gewerbegebieten. Die Gründe, warum IKZ in der Gewerbeflächenentwicklung so häufig angewandt wird, sind vielfältig. Daher werden nachfolgend nur die wesentlichsten näher erläutert.

Gewerbegebiete können häufiger als Wohngebiete unabhängig von bereits bestehenden Siedlungen entwickelt werden. Meist orientieren sie sich eher an Infrastrukturen wie Autobahnen oder Bundesstraßen und können direkt im Freiraum entwickelt werden. Somit müssen weniger Faktoren bei der Standortwahl berücksichtigt werden, was diese vereinfacht (Raab 2011: S.224). Da IKZ in der Gewerbeflächenentwicklung häufig angewandt wird, können Kommunen hier bereits auf zahlreiche Erfahrungswerte zurückgreifen. Dies kann es unter Umständen erleichtern, eine geeignete Organisations- oder Rechtsform zu wählen. Zudem haben die Kommunen Vertrauen in das Instrument und mögliche Risiken können gut eingeschätzt werden. Dies erhöht die Kooperationsbereitschaft wesentlich (Raab 2011: S. 220).

Die Siedlungsentwicklung, auf der in dieser Arbeit der Fokus liegt, gehört zu den Bereichen in denen IKZ noch nicht weit verbreitet ist. Wie in Kapitel 1.2 erläutert wurde, besteht jedoch gerade bei diesem Thema häufig ein erhöhter Handlungsbedarf, weshalb es widersprüchlich erscheint, dass es insbesondere hier erst wenige umgesetzte Projekte gibt. Es gibt allerdings einige Faktoren, die das Zustandekommen einer IKZ im Bereich Siedlungsentwicklung, im Gegensatz zu bspw. einer Gewerbeflächenentwicklung, erschweren. Hierzu zählen unter anderem die Aufteilung der Einkommenssteueranteile oder der Aufwand bezogen auf die Infrastrukturfolgekosten für öffentliche Einrichtungen wie bspw. Schulen (Raab 2011: S. 239). Ein weiterer Grund für die Zurückhaltung vieler Kommunen ist außerdem die Beteiligung von vielen Akteuren am Wohnungsmarkt, die häufig diverse Einzelinteressen verfolgen. Dies bedeutet sowohl einen enormen Mehraufwand als auch eine Erschwernis in der Einigungsfindung (Raab 2011: S. 240). Die oben erläuterten Beispiele zeigen, dass bei jedem Themenbereich in der Regionalplanung eine eigene Herangehensweise an das Thema IKZ erforderlich ist. Überall sollte individuell überprüft werden, welcher Weg der beste zu einer erfolgreichen IKZ ist.

## 4. Analysekriterien

Es gibt viele Faktoren, die eine IKZ und letztlich auch ihre erfolgreiche Umsetzung beeinflussen. Neben Ablauf und der Organisation der Zusammenarbeit selbst haben auch externe Faktoren Einfluss auf das Gelingen beziehungsweise die Umsetzung einer IKZ. Hierzu zählen bspw. politische, rechtliche, ökonomische oder auch administrative Einflüsse. Aus diesen Einflussfaktoren wurden die in diesem Kapitel aufgeführten Analysekriterien abgeleitet. Sie sind das Ergebnis aus der vorgenommenen Literaturrecherche. Anhand der folgend erläuterten Analysekriterien soll in Kapitel 5 die Analyse der interkommunalen Konzepte in der Siedlungsentwicklung durchgeführt werden. So soll herausgearbeitet werden, worin die Schwierigkeiten in der Umsetzung der jeweiligen Konzepte liegen, um in Kapitel 6 neben Antworten auf die eingangs gestellten Forschungsfragen auch Handlungsempfehlungen für eine gelingende IKZ im Bereich Siedlungsentwicklung auszusprechen.

### 4.1 Organisation der Kooperation

Der eigentliche Entstehungsprozess und die Organisation bzw. Koordination der Zusammenarbeit hat einen wesentlichen Einfluss auf das Gelingen und letztlich auch auf die Umsetzung einer IKZ. Zunächst ist das Erkennen und Erfassen von gemeinsamen Handlungserfordernissen von großer Bedeutung, damit alle teilnehmenden Kommunen ein gemeinsames Ziel vor Augen haben und motiviert an die Arbeit im Rahmen der IKZ heran gehen (BBSR 2017a: S.22).

Eine neutrale Moderation des Kooperationsprozesses ist ein weiterer Faktor, der das Gelingen einer IKZ maßgeblich beeinflusst. Die Moderation wird in den meisten Fällen von einem beauftragten externen Planungsbüro übernommen. Dies hat den Vorteil, dass das Büro in der Regel keine eigenen inhaltlichen Interessen verfolgt und sich somit voll und ganz auf die Moderation konzentrieren kann. So werden die Teilnehmer inhaltlich nicht beeinflusst (Schwarming & Krökel 2006: S. 77).

Darüber hinaus ist es von zentraler Bedeutung, dass die IKZ auf Augenhöhe stattfindet. Alle Kooperationspartner sollten die gleichen Mitbestimmungsrechte haben, unabhängig von ihrer Einwohnerzahl oder Wirtschaftskraft. Wenn dieser Punkt nicht erfüllt wird und beispielsweise die Kernstadt dauerhaft über mehr Einfluss verfügt als die Umlandgemeinden ist das Gelingen der Kooperation stark gefährdet. Die kleineren Gemeinden, werden sich schnell benachteiligt fühlen und somit langfristig kein Interesse mehr an einer Zusammenarbeit haben, in der sie kein gleichberechtigtes Mitbestimmungsrecht besitzen. Dass der gesamte Prozess auf Augenhöhe stattfindet, kann beispielsweise auch von der Moderation überprüft beziehungsweise sichergestellt werden (Schwarming & Krökel 2006: S. 74).

Des Weiteren trägt eine klare Zielformulierung dazu bei effizienter zu arbeiten. So können sich die teilnehmenden Kommunen während des Prozesses immer an dem anfangs festgelegten Ziel orientieren. Außerdem können geplante Projekte daraufhin überprüft werden, ob sie wirklich zum Erreichen des Ziels beitragen. Wichtig ist außerdem, dass schnell umsetzbare Projekte zuerst angegangen werden. Somit werden schnell erste Erfolge sichtbar, die teilnehmenden Kommunen bleiben motiviert und trauen sich eventuell komplexere bzw. risikoreichere Projekte gemeinsam anzugehen. Durch eine schnelle und erfolgreiche Umsetzung können auch mögliche Kritiker der IKZ vom Konzept überzeugt werden (BBSR 2017a: S.22ff.).

Außerdem sollte darauf geachtet werden, dass alle Kommunen gleichermaßen von der IKZ profitieren. Gerade die gerechte Aufteilung von Kosten und Gewinnen kann eine IKZ stark beeinflussen. Hier kann ein Abbruch der IKZ durch Kommunen, die sich ungerecht behandelt fühlen, drohen (Schwarming & Krökel 2006: S. 74).

## 4.2 Politische Faktoren

Die Politik hat einen großen Einfluss auf die Kooperation und insbesondere auf die Umsetzung der gemeinsamen Projekte. Dies liegt vordergründig darin begründet, dass letztendlich im Stadtrat darüber entschieden wird, ob die Projekte auch wirklich umgesetzt werden. Wenn die Politik eine Kooperation von Anfang an kritisch betrachtet, könnte sie auch der Umsetzung der daraus resultierenden Projekte voreingenommen gegenüberstehen (Schwarming & Krökel 2006: S.73). Daher haben folgende politische Faktoren besonders großen Einfluss auf die erfolgreiche Umsetzung von interkommunalen Projekten.

Zunächst ist eine frühzeitige Beteiligung der Politik von großer Bedeutung. Dies kann zu einer erhöhten Akzeptanz führen. Wenn die Politik zu spät miteinbezogen oder informiert wird, können sich Politiker schnell übergangen fühlen, was letztendlich dazu führen kann, dass sie der Zusammenarbeit von Beginn an negativ gegenüberstehen (Schwarming & Krökel 2006: S.75). Auch ein Regierungswechsel (auf jeder politischen Ebene) kann einen direkten Einfluss auf die interkommunale Zusammenarbeit haben. Eventuell unterstützt die neue Regierung die IKZ nicht oder nicht in ausreichendem Maße.

Im Zuge einer IKZ kann es dazu kommen, dass kommunale Aufgaben zentral von einer gemeinsam koordinierten Stelle übernommen werden. So verschieben sich auch Kompetenzen und Aufgaben. Dies kann möglicherweise den Einfluss mancher Einzelpersonen oder auch ganzer Kommunen einschränken. Dieser Punkt kann auch großen Einfluss auf eine IKZ haben. Vielleicht stellen sich einige Politiker dagegen, da sie Macht- und Einflussverlust fürchten. Solche Umverteilungen sollten daher von Beginn der IKZ an transparent dargelegt werden. Allerdings können solche Ängste nicht immer direkt von der IKZ

beeinflusst werden, egal wie transparent sie dargelegt werden. Sie sind häufig sehr subjektiv. Mancher fürchtet direkt beim Zustandekommen einer Kooperation einen Machtverlust, während andere diese möglicherweise auch in Kauf nehmen, da sie die Ergebnisse der Zusammenarbeit als wichtiger bewerten, als ihre eigene Position oder die der Kommune (Schwarming & Krökel 2006: S.75).

Auch fehlendes Regionalbewusstsein der Politik kann eine IKZ behindern. Dies hängt häufig eng mit der Angst vor Machtverlust zusammen. In vielen Fällen ist die Politik bei fehlendem Regionalbewusstsein sehr auf die Vorteile der eigenen Kommune aus. Der Blick für regionale Zusammenhänge und Handlungserfordernisse ist nicht vorhanden oder geht verloren, auch wenn eigene Probleme durch eine regionale Zusammenarbeit oft wesentlich schneller gelöst werden könnten. In manchen Fällen ist eine IKZ sogar unumgänglich, um eigene Probleme nachhaltig zu lösen. Aufgrund des starken Blickes nach innen sind viele Entscheidungsträger nicht offen für Kooperationen oder scheuen den anfänglichen finanziellen und personellen Aufwand, der lieber in vermeintlich lukrativere Aufgaben investiert wird. Interkommunalen Projekten wird kommunalen Projekten gegenüber häufig eine geringere Priorität eingeräumt (Frick & Hokkeler 2008: S.79).

Wenn im Verlauf der Kooperation Erfolge ausbleiben kann dies die Politik am Nutzen und der Wirtschaftlichkeit der Zusammenarbeit zweifeln lassen. Dies kann dazu führen, dass die politische Unterstützung der Zusammenarbeit langfristig immer geringer wird. So geht die Legitimation der Zusammenarbeit verloren, was eine Zustimmung für neue Projekte erschwert.

Auch die Regierungen der verschiedenen beteiligten Kommunen können sich gegenseitig blockieren und so eine erfolgreiche Umsetzung interkommunaler Projekte behindern. Daher ist eine Absprache zwischen den verschiedenen Regierungen sehr wichtig. Die genannten Aspekte verdeutlichen, dass die Politik einen großen Einfluss auf das Gelingen einer interkommunalen Zusammenarbeit und die Umsetzung der Projekte hat.

### 4.3 Rechtliche Faktoren

Wie bereits in Kapitel 3.1 erläutert unterliegt eine IKZ bestimmten gesetzlichen Vorgaben. Innerhalb dieser kann eine Kooperation frei gestaltet werden. Da es jedoch eine Vielzahl an rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten gibt, kann beispielsweise auch die Wahl der Rechtsform die Kooperation stark beeinflussen. Wenn man eine informelle Form wählt bedeutet dies für die Kooperationspartner eine geringe Verbindlichkeit. Dies kann zur Folge haben, dass manche Teilnehmer weniger motiviert an die Zusammenarbeit herangehen oder sich die Bearbeitungszeiten verlängern, weil der IKZ eine geringere Priorität beigemessen wird. Auch Politiker könnten eine informelle Kooperation unter Umständen weniger

ernst nehmen. Öffentlich – rechtliche Formen genießen häufig eine höhere Legitimation als informelle, können aber auch nicht mehr so flexibel auf sich möglicherweise ändernde Bedürfnisse der Kooperationspartner angepasst werden. Alle zur Verfügung stehenden Rechtsformen haben Vor- und Nachteile. Daher muss individuell geprüft werden, ob die passende Rechtsform gewählt wurde (BBSR 2017a: S.9).

Ein weiterer Punkt, der in rechtlicher Hinsicht zu Problemen (vor allem in der Umsetzung einer interkommunalen Kooperation) führen kann hängt mit Eigentumsrechten zusammen. Für städtebauliche Planungen werden Flächen benötigt. Dies betrifft sowohl Siedlungserweiterungen als auch Nachverdichtungen im Bestand. Problematisch kann es jedoch werden, wenn sich entsprechenden Flächen nicht im Eigentum der Kommune befinden. In diesem Fall sind Kommunen häufig mit vielen Einzeleigentümern und dementsprechend sehr diversen Einzelinteressen konfrontiert und müssen die jeweiligen Eigentümer von einem Verkauf der Flächen überzeugen. Umso mehr Einzeleigentümer betroffen sind, desto komplizierter gestaltet sich dieser Prozess.

#### 4.4 Ökonomische Faktoren

Ökonomische Faktoren haben insofern einen großen Einfluss auf eine erfolgreiche IKZ, als dass die Legitimation einer Zusammenarbeit von ihrer Wirtschaftlichkeit abhängt. Eine IKZ muss sich, zumindest im Hinblick auf eine langfristige Perspektive, ökonomisch rechnen. Die Projekte der IKZ sollten ökonomisch geplant und umgesetzt werden, sonst ist die gesamte Kooperation wenig sinnvoll. Gerade vor dem Hintergrund, dass (wie in Kapitel 3.3 erwähnt) die Hoffnung auf finanzielle Vorteile einer der Hauptgründe ist eine IKZ einzugehen, sollten die ökonomischen Faktoren genau geprüft werden. Nachfolgend werden die wichtigsten dieser Einflüsse näher erläutert.

Eine der bedeutsamsten Einflüsse stellt der Erfolg der Projekte dar. Wenn gemeinsame Projekte voraussichtlich keinen ökonomischen Mehrwert darstellen, sind sie wenig sinnvoll und werden von Seiten der Politik keinen Rückhalt erfahren. Hierbei müssen eventuelle Folgekosten beachtet werden, die insbesondere bei Infrastrukturplanungen entstehen können. Diesbezüglich ist es entscheidend die Kosten von Beginn an realistisch zu berechnen bzw. einzuschätzen und einen genauen Plan zur Finanzierung aufzustellen. Dabei sollte beachtet werden, dass die Kosten gerecht auf alle aufgeteilt werden (Schwartz & Krökel 2006: S.79).

Auch die IKZ selbst bedeutet, in Form von regelmäßigen Treffen, sowohl finanzielle als auch personelle Investitionen. Daher sollte darauf geachtet werden, den eigentlichen Kooperationsprozess so wirtschaftlich wie möglich zu gestalten. Es sollte bedacht werden, wichtige Dinge, die maßgeblich für eine erfolgreiche Umsetzung sind, nicht zu Sparzwecken

zu vernachlässigen. So sollte bspw. nicht an einer guten Moderation oder der Anzahl an Treffen der Kooperationspartner gespart werden. Dies sollte im Rahmen der Analyse überprüft werden (Frick & Hockeler 2008: S.79).

Änderungen im kommunalen Haushalt können einen Einfluss auf die Kooperation haben. Viele Kommunen haben nicht viel Geld zur Verfügung und müssen daher sparen. So kann es passieren, dass ursprünglich finanzielle Mittel für eine IKZ oder gemeinsame Projekte vorgesehen waren, diese aber im Zuge von Sparmaßnahmen anders verteilt wurden. Somit können in der Konsequenz weniger oder keine Mittel mehr für die interkommunalen Projekte zur Verfügung stehen, was die Umsetzung erheblich verlangsamen oder verhindern kann. Darüber hinaus kann auch das Ausbleiben von Fördergeldern Einfluss auf die Umsetzung von Projekten haben. Wenn Fördergelder fest in die Finanzierung des Kooperationsprozesses und der Projekte eingerechnet wurde und dann die Beantragung scheitert fehlen erhebliche finanzielle Mittel und die Umsetzung der Projekte ist gefährdet.

Darüber hinaus kann ein starkes finanzielles Leistungsgefälle zwischen den, an der IKZ beteiligten Kommunen, die Umsetzung beeinflussen. Dies betrifft vor allem Regionen in denen Kommunen kooperieren, die sehr unterschiedlich groß sind, wie beispielsweise in der Regiopoleregion Bielefeld. Dort gibt es einerseits Bielefeld mit über 300.000 Einwohnern und auf der anderen Seite Kommunen, die wie bspw. Steinhagen lediglich 20.000 Einwohner haben (Kurth et al. 2019c: S4; Kurth et al. 2019l: S4). In den meisten Fällen verfügen große Städte über deutlich größere finanzielle und auch personelle Ressourcen als kleinere. Dies sollte bei einer Zusammenarbeit immer berücksichtigt werden, um gerechte Lösungen zu finden, damit die Kosten und Nutzen gleichmäßig und vor allem verhältnismäßig aufgeteilt werden können (Schneider 2012: S. 90).

#### 4.5 Administrative Faktoren

Die Verwaltung der beteiligten Kommunen, sowie die Verwaltung der gesamten IKZ hat einen großen Einfluss auf eine erfolgreiche Zusammenarbeit. In manchen Fällen herrschen innerhalb der Verwaltung verschiedene Sichtweisen bezüglich des Themas IKZ. Auch einzelne Ämter innerhalb einer Kommune können unterschiedliche Ansichten vertreten. Dies führt dazu, dass das Zustandekommen einer IKZ deutlich länger dauern kann. Im Zweifelsfall kann eine Kommune aufgrund nicht zu lösender interner Unstimmigkeiten nicht an der Zusammenarbeit teilnehmen.

Auch bürokratische Faktoren, wie bspw. lange Bearbeitungszeiten, komplizierte Verfahren oder unklare Zuständigkeiten können eine IKZ behindern. So verlängert sich der zeitliche Aufwand erheblich. Das schnelle Erzielen von Ergebnissen wird beeinträchtigt und die Motivation an den entsprechenden Projekten zu arbeiten sinkt. In Zusammenhang zu langen

Bearbeitungswegen steht eine ungleiche Verteilung von Kapazitäten zwischen den teilnehmenden Kommunen. Das bedeutet konkret, dass größere Kommunen häufig über mehr personelle Ressourcen verfügen als kleine. In der Realität können sich Mitarbeiter in Kommunen mit großen personellen Kapazitäten ausschließlich mit einem Thema wie der IKZ beschäftigen. In der Folge sind die Bearbeitungszeiten meist kurz. In Kommunen, die personell eher eng aufgestellt sind, muss ein Mitarbeiter häufig viele, diverse Aufgaben erfüllen und kann sich somit mit den einzelnen Aufgaben nur oberflächlich auseinandersetzen. Dies kann dazu führen, dass einige Kommunen wesentlich länger für die Bearbeitung benötigen als andere, die personell besser aufgestellt sind. Falls dieses Problem vorliegt, sollte es von Beginn der Zusammenarbeit an angesprochen und eine entsprechende Lösung gesucht werden (Schneider 2012: S. 90).

Einen weiteren wichtigen Einflussfaktor stellt das sogenannte „Kirchturmdenken“ dar. Dieser Begriff bezeichnet die Einstellung einiger Kommunen, die sich ausschließlich um ihren eigenen Vorteil sorgen und ihr gesamtes Handeln danach ausrichten. Dieser Gedanke ist wenig förderlich für das Zustandekommen einer IKZ und beeinflusst die Bereitschaft Kompromisse einzugehen stark. Häufig fehlt Kommunen mit einem stark ausgeprägten Kirchturmdenken die Motivation an Projekten mitzuwirken, die eher dem großen Ganzen einen Nutzen bringen als ihnen selbst, obwohl sie von positiven Auswirkungen in der gesamten Region profitieren würden. Sie erkennen häufig kein konkretes Handlungserfordernis, bis sie selbst direkt und unmittelbar betroffen sind. Die oben beschriebene Einstellung ist wenig förderlich für eine IKZ. Die Erkenntnis, dass manche Probleme nur gemeinsam bewältigt werden können ist unabdingbar (Frick & Hokkeler 2008: S.79).

#### 4.6 Gesellschaftliche Faktoren

Auch die Gesellschaft hat, wie bei nahezu allen städtebaulichen Vorhaben, einen Einfluss auf eine IKZ im Bereich Siedlungsflächenentwicklung. Daher ist es wichtig die Bevölkerung ausführlich über die IKZ zu informieren und falls erforderlich zu beteiligen. Dabei ist es von großer Bedeutung den Kooperationsprozess und die damit verbundenen Ziele von Beginn an transparent darzulegen und der Bevölkerung eine Möglichkeit zu geben sich dazu zu äußern. Bei der Umsetzung konkreter Projekte sollten umfangreiche Beteiligungsmöglichkeiten vorgesehen werden, um die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen. Das Risiko von Einwänden zu einem späten Zeitpunkt und eine damit verbundene Verzögerung der Umsetzung wird somit von Beginn an minimiert (Schwaring & Krökel 2006: S.75).

Ein weiterer Punkt, der bei konkreten Projekten im Rahmen einer IKZ unbedingt beachtet werden sollte, sind Verdrängungsprozesse. Oft sind einkommensschwächere Gruppen hiervon betroffen, wenn neuer Wohnraum entsteht. Daher sollte darauf geachtet werden ausreichend Wohnraum für alle Einkommensgruppen zu planen und niemanden außen vor

zu lassen. Denn gerade Bevölkerungsgruppen, die möglicherweise vernachlässigt werden, können sich am Ende gegen nachfolgende Projekte stellen und diese auch blockieren (Priebis 2019: S.33).

Abschließend können sich ändernde gesellschaftliche Trends eine IKZ beeinflussen. Hierzu zählen zum Beispiel Wanderungsbewegungen. Möglicherweise wurde zum Zeitpunkt der Entstehung der Zusammenarbeit von starkem Bevölkerungswachstum und positiven Wanderungssalden ausgegangen, aber zum Zeitpunkt der Umsetzung haben sich diese Prognosen nicht oder nur im geringen Maße bestätigt. Dies kann dazu führen, dass die Projekte nicht mehr wie geplant oder im schlimmsten Fall gar nicht umgesetzt werden können. In diesem Fall wären alle Vorbereitungen und Investitionen umsonst gewesen. Daher sollten gesellschaftliche Trends oder Prognosen, die wichtig für die Planung und Umsetzung der Kooperation sind überprüft werden (Danielzyk et al 2014: S.162).

#### 4.7. Regionsspezifische Faktoren

Diese Kategorie soll überprüfen, ob es in der Region individuelle, nicht übertragbare Faktoren gibt, die die IKZ und die Umsetzung der Projekte beeinflussen. Dazu können beispielsweise besondere politische oder finanzielle Gegebenheiten in der Region zählen.

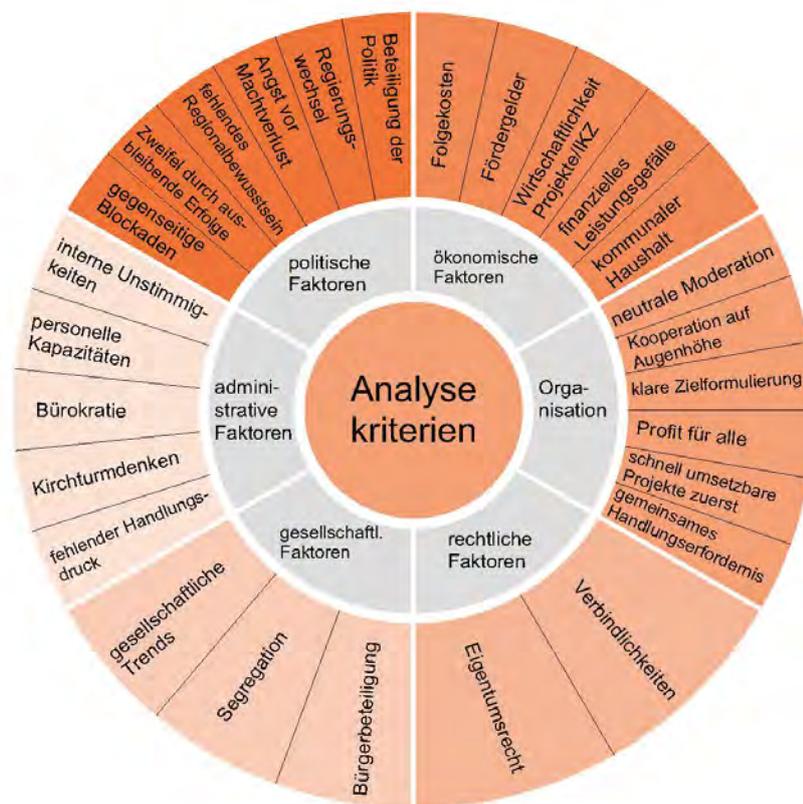


Abbildung 6 Übersicht Analyse kriterien. Eigene Darstellung

## 5. Interkommunale Konzepte in der Siedlungsentwicklung

Aufgrund der in Kapitel 1.2 beschriebenen Situation in deutschen Ballungsräumen, kommen immer mehr Kommunen zu dem Schluss, dass der zunehmende Siedlungsdruck nicht mehr von einer Kommune alleine bewältigt werden kann. Aufgrund dessen schließen sich zunehmend mehr Kommunen zusammen und entwickeln Konzepte für eine interkommunal abgestimmte Siedlungsentwicklung. Der folgende Abschnitt soll drei dieser Konzepte beispielhaft untersuchen und herausstellen, wie das Thema interkommunal abgestimmte Siedlungsentwicklung heute in Deutschland adressiert wird, wo die Schwierigkeiten in der Umsetzung liegen und ob IKZ ein geeignetes Instrument darstellt, um auf den zunehmenden Handlungsdruck zu reagieren. Die Analyse soll anhand der in Kapitel vier erläuterten Analysekriterien durchgeführt werden.

### 5.1. Köln und rechtsrheinische Nachbarn

Das interkommunale Konzept „Köln und rechtsrheinische Nachbarn“ (KRN) bezieht sich räumlich auf einen Teil der Region Köln/Bonn. Der Betrachtungsraum ist für eine Vielzahl an Menschen sehr attraktiv, weshalb viele sich dazu entscheiden dorthin zu ziehen. Insbesondere Köln ist stark von Zuwanderung betroffen. Darüber hinaus ist der Raum stark funktional verflochten, weshalb Verwaltungsgrenzen zunehmend an Bedeutung verlieren. Aufgrund des steigenden Siedlungsdruckes und den zunehmenden funktionalen Verflechtungen haben sich die betreffenden Kommunen zusammengeschlossen und im Rahmen des Stadt.Umland.NRW Wettbewerbs die „Raumperspektive 2035“ aufgestellt. Diese enthält Lösungsvorschläge zu den oben genannten Herausforderungen. Nachfolgend werden zunächst die Organisation und Ziele der IKZ erläutert, um einen Überblick für die in Kapitel 5.1.4 folgende Analyse zu schaffen.

#### 5.1.1 Die Region

Dieser Abschnitt soll einen Überblick über den Betrachtungsraum der IKZ geben. Hierzu werden zunächst die Kooperationspartner vorgestellt. Anschließend folgt eine kurze Beschreibung der (individuellen) Eigenschaften der Region. Der Fokus liegt hierbei auf dem Thema Wohnen, weshalb auch der Wohnungsmarkt des Betrachtungsraumes genauer erörtert werden soll.

An der IKZ KRN nehmen folgende Kommunen und Kreise teil: Die Städte: Köln (rechtsrheinisch), Bergisch Gladbach, Leverkusen, Niederkassel, Rösrath, Troisdorf, sowie der Rhein Sieg Kreis und der Rheinisch Bergische Kreis (siehe Abbildung 7). Folgende Partner arbeiten eng mit der Kooperation zusammen: Region Köln/Bonn e.V. (Regionalmanagement), Nahverkehr Rheinland, Verkehrsverbund Rhein Sieg (Stein & Schultz 2018: S.2.).

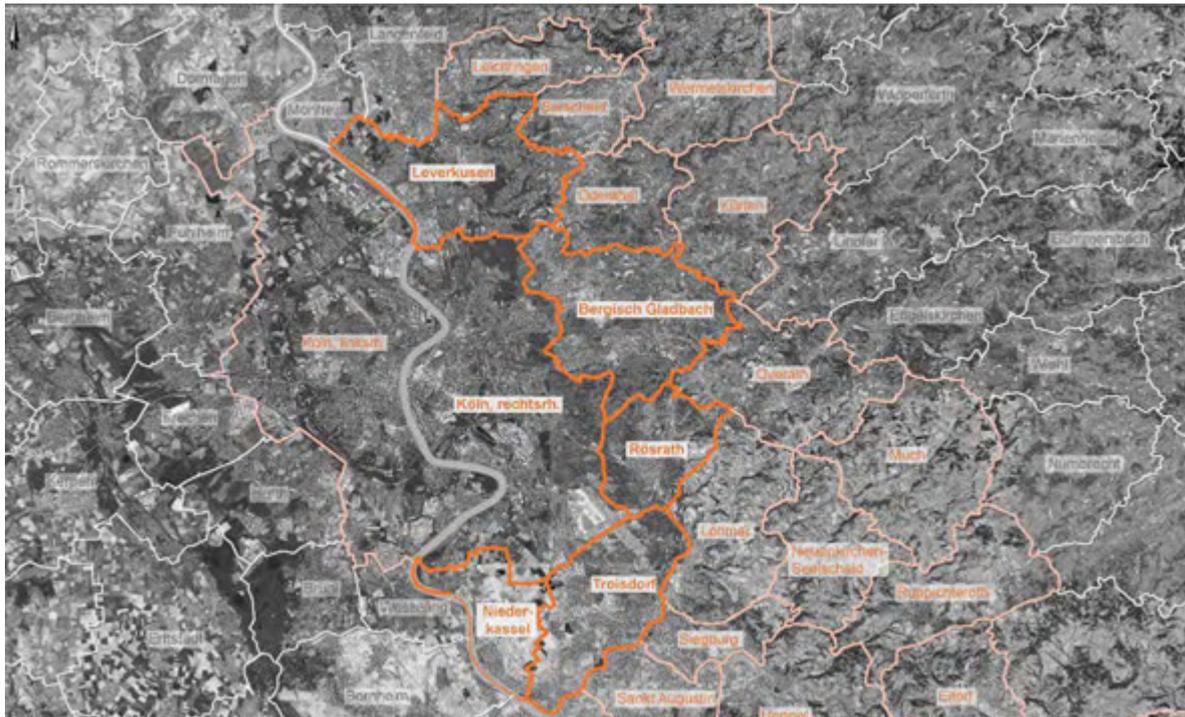


Abbildung 7 Karte Region Köln. Eigene Darstellung

Der Betrachtungsraum der IKZ liegt in der Region Köln/Bonn und beschäftigt sich lediglich mit einem Teil der Gesamtregion. Der Kooperationsraum ist in vielen Hinsichten sehr vielfältig. Er ist geprägt vom Rhein und großen verkehrlichen Infrastrukturen wie bspw. der Autobahn A3 oder dem Flughafen Köln/Bonn. Auch für den Schienenverkehr gilt die Region als Knotenpunkt. Großstädte wie Köln, Leverkusen oder Bergisch Gladbach liegen direkt neben dem eher ländlich geprägten Bergischen Land. So ergibt sich auch landschaftlich ein abwechslungsreiches Bild. Insgesamt verfügt der Betrachtungsraum über eine hohe Attraktivität. Besonders junge Menschen, die das große Angebot an Kultur und Bildungsmöglichkeiten attraktiv finden, zieht es in den Betrachtungsraum. Wirtschaftlich gibt es ein breites Angebot und somit auf dem Arbeitsmarkt gute und vielfältige Karrieremöglichkeiten (Stein & Schultz 2018: S.7).

KRN ist nicht die einzige Kooperation in der Region. Weitere Kooperationen sind das Stadt Umland Netzwerk S.U.N, welches die linke Rheinseite Kölns und die entsprechenden Nachbarkommunen betrachtet und der Arbeitskreis „:rak“, welcher sich mit der Stadt Bonn und Umland auseinandersetzt. Hinzu kommt das Agglomerationskonzept, welches den gesamten Raum der drei Konzepte KRN, S.U.N und :rak als Ganzes betrachtet. Es wurde vom Region Köln/Bonn e.V erstellt. Dies zeigt, dass in der Region viele interkommunale bzw. regionale Konzepte und Ideen vorliegen.

Um die anschließend folgenden Analyse besser einordnen zu können soll nun der Wohnungsmarkt des Betrachtungsraumes der IKZ KRN näher betrachtet werden. Hierzu wurden die Kommunen, mit denen ein Interview geführt wurde, beispielhaft ausgewählt und

gegenübergestellt. Auch wenn mit der Stadt Köln kein Gespräch stattgefunden hat wurde sie wegen ihrer Rolle als Kernstadt mit in die Betrachtung einbezogen. Daher werden nachfolgend verschiedene Aspekte der Wohnungsmärkte der Städte Köln (ca. 1.085.000 Einwohner), Bergisch Gladbach (ca. 112.000 Einwohner) und Leverkusen (ca. 159.000 Einwohner) vorgestellt (Kurth et al 2019b: S. 4; Kurth et al 2019h: S. 4; Kurth et al 2019i: S. 4). Alle Daten beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, auf den 31.12.2018. Sie wurden den jeweiligen Wohnungsmarktprofilen der NRW.Bank entnommen. So kann eine gute Vergleichbarkeit gewährleistet werden. Die Zahlen, die von den Kommunen selbst erhoben und veröffentlicht werden, beziehen sich häufig auf verschiedene Zeiträume oder sind nicht aktuell. Zudem können verschiedene Erhebungsmethoden zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, womit die eignen Zahlen der Kommunen insgesamt schwieriger miteinander zu vergleichen sind.

Der mittlere Preis für baufreies Land pro Quadratmeter ist in Köln in den letzten Jahren stark angestiegen und beträgt aktuell 630 €. Dies bedeutet für Zeitraum von 2008-2018 eine Steigerung von 96,9 % (Kurth et al 2019h: S.4). In Bergisch Gladbach und Leverkusen hingegen sind die Preise mit 460 € und 340 € pro Quadratmeter noch deutlich günstiger. Doch auch hier bedeutet der Preis eine große Steigerung. Gegenüber dem Jahr 2008 stiegen die mittleren Preise für baufreies Land in Bergisch Gladbach um 48,8 % und in Leverkusen um 33,3 % an (Kurth et al 2019b: S. 4; Kurth et al 2019i: S. 4). Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei näherer Betrachtung der mittleren Nettokaltmiete bei Wiedervermietung (im Bestand). Diese beträgt in Köln 10,50 €, was gegenüber dem Jahr 2008 eine Steigerung von 25 % bedeutet (Kurth et al 2019h: S. 4). Auch hier zeigt sich in Bergisch Gladbach (8,47 € pro Quadratmeter, Steigerung seit 2008 17,3 %) und Leverkusen (7,53 € pro Quadratmeter, Steigerung seit 2008 17,5 %) noch ein entspannteres Bild (Kurth et al 2019b: S. 4; Kurth et al 2019i: S. 4). Die Preissteigerung hat sich in beiden Städten also nahezu gleich entwickelt, wobei die Mieten in Bergisch Gladbach fast einen Euro teurer sind als in Leverkusen. Die Preise der mittleren Nettokaltmieten bei Wiedervermietung sind im Vergleich zu den mittleren Preisen für baufreies Land weniger stark angestiegen. Dabei sollte beachtet werden, dass es sich um Mieten bei Wiedervermietung handelt. Aufgrund der enormen Preissteigerung für baufreies Land, könnten die Nettokaltmieten in Neubauten wesentlich teurer sein bzw. könnte hier eine wesentlich größere Preissteigerung vorliegen. Zu den Entwicklungen der Mietpreise in Neubauten gibt es in den Wohnungsmarktprofilen der NRW.Bank keine Informationen. Insgesamt zeigt die oben erläuterte Entwicklung der beiden Parameter, dass Wohnen in Köln immer teurer wird. Dies trifft ebenso auf die hier dargestellten direkten Nachbarn der Stadt zu. Auch wenn die Preissteigerungen in Bergisch Gladbach und Leverkusen noch nicht so stark sind wie in Köln, ist ein erkennbarer Trend zu verzeichnen. Langfristig werden sich die Preise in den drei Städten wohl immer weiter angleichen.

Dies zeigt, dass sich der Siedlungsdruck schon jetzt auf die direkten Nachbarkommunen der Stadt Köln, sozusagen den Speckgürtel, ausweitet. Zu beachten ist, dass es in den anderen Kommunen des Betrachtungsraumes, die hier nicht näher betrachtet werden, durchaus andere oder deutlich abgeschwächte Trends geben kann. Dies liegt sogar nahe, da die anderen an der IKZ beteiligten Kommunen deutlich kleiner sind als Bergisch Gladbach und Leverkusen und im Gegensatz dazu wie bspw. Niederkassel nicht alle direkt an Köln grenzen.

Der Anteil an Sozialwohnungen liegt in allen drei Städten unter dem NRW-weiten Durchschnitt von 9,3 %. In Köln ist der Anteil mit 9,2 % noch am höchsten, während Bergisch Gladbach (6,2%) und Leverkusen (8,4 %) deutlich darunter liegen (Kurth et al 2019b: S. 4; Kurth et al 2019h: S. 4; Kurth et al 2019i: S. 4). Dies zeigt, dass es nur wenig geförderten Wohnraum gibt. Gerade im Umland, wo die Diversität der Bevölkerung häufig geringer ist als in der Kernstadt, mangelt es an gefördertem Wohnraum, was angesichts der weiter zunehmenden Preissteigerungen für Mietwohnungen problematisch ist.

Die Leerstandsquote ist ein guter Indikator, um abzulesen wie angespannt der Wohnungsmarkt einer Stadt ist. In der Regel gilt in der Stadtplanung: je niedriger die Leerstandsquote ist, desto angespannter ist die Situation auf dem Wohnungsmarkt. Als „angemessen“ gelten Leerstandsquoten zwischen drei und fünf Prozent. Dabei gilt alles unter null bis zwei Prozent als Leerstandsreserve bzw. Fluktuationsreserve, die im Normalfall immer gegeben sein sollte. Erreicht eine Stadt also die zwei Prozent kratzt sie bereits an diesen sogenannten Reserven (Diez et al 2015 S.6). Die durchschnittliche Leerstandsquote in NRW beträgt 3,7% und liegt dementsprechend im „Normalbereich“ (Kurth et al 2019b: S. 9). Die Leerstandsquoten in Leverkusen und Bergisch Gladbach entsprechen mit 3,7 % genau dem landesweiten Durchschnitt (Kurth et al 2019b: S. 9; Kurth et al 2019i: S. 9). Köln hingegen weist lediglich einen Leerstand von 2,4 % auf, was für eine angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt spricht (Kurth et al 2019h: S. 9). Die Zahlen beziehen sich auf den 31.12.2011. Aktuellere Daten liegen laut NRW.Bank zum aktuellen Zeitpunkt nicht vor.

Laut den Zahlen der NRW.Bank sollen alle drei beschriebenen Kommunen bis zum Jahr 2040 wachsen, also ein Bevölkerungswachstum aufweisen. Der Stadt Köln werden bis zum Jahr 2040 ca. 1,25 Millionen Einwohner prognostiziert, was einem Zuwachs von ca. 165.000 Menschen (ca.13,2 %) bedeutet. Dies entspricht der aktuellen Gesamtgröße der Stadt Leverkusen (Kurth et al 2019h: S. 16). Die Prognosen für Bergisch Gladbach mit ca. 4.000 (ca. 3,6 %) zusätzlichen Einwohnern und Leverkusen mit ca. 7.000 (ca. 4,4 %) zusätzlichen Einwohnern fallen dagegen deutlich geringer aus (Kurth et al 2019h: S. 16; Kurth et al 2019i: S. 16). Allerdings ist davon auszugehen, dass sich die große Anzahl von

165.000 neuen Einwohnern in Köln deutlich auf das Umland der Stadt auswirken würde und somit vermutlich auch Leverkusen und Bergisch Gladbach davon betroffen wären.

Die Wanderungssalden der Städte lagen in der Vergangenheit so gut wie immer über den natürlichen Bevölkerungssalden. Dies bedeutet, dass der Einwohnerzuwachs so gut wie ausschließlich durch Wanderungsbewegungen entsteht (Kurth et al. 2019b: S. 18; Kurth et al 2019h: S. 18; Kurth et al 2019i: S. 18). Leider geben die Zahlen der NRW.Bank keinen Aufschluss über die Herkunft der Zuwanderer. Es kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob die Zuwanderer aus dem Umland der Städte, aus anderen Regionen oder dem Ausland kommen. Eine Statistik der NRW.Bank ermöglicht einen Überblick über die Altersgruppen der Zu- und Abwanderer. Beispielsweise wies die Stadt Köln lediglich bei der Altersgruppe der 18-25 - Jährigen positive Wanderungssalden auf (Kurth et al 2019h: S. 19). Dies unterstreicht die These, dass Großstädte aufgrund ihrer vielfältigen (Bildungs-) Möglichkeiten besonders attraktiv für junge Menschen sind. Die bevölkerungsstärkste Gruppe in Köln bilden jedoch aktuell noch die 25-45 - Jährigen (Kurth et al 2019h: S. 20). In Bergisch Gladbach weisen die Gruppen der 0-18, 25-45 und 45-65 - Jährigen positive Wanderungssalden auf, was dafürspricht, dass vor allem Familien mit Kindern nach Bergisch Gladbach ziehen. Diese Gruppen sind in der Stadt gleichzeitig auch am stärksten vertreten (Kurth et al 2019b: S. 19-20). In Leverkusen wiesen alle Gruppen zwischen 0 und 45 Jahren ein positives Wanderungssaldo auf. Dies lässt darauf schließen, dass die Stadt sowohl für Familien als auch für jüngere Menschen attraktiv ist. Auch hier sind diese Gruppen gleichzeitig auch am stärksten vertreten (Kurth et al 2019i: S. 19-20).

Die Frage die sich am Ende dieses Abschnitts stellt, ist ob die Region bereits ihre Wachstumsgrenze erreicht hat. Eingangs wird davon ausgegangen, dass die Ballungsräume in Deutschland häufig ihre Wachstumsgrenze erreicht oder überschritten haben. Um dies zu überprüfen wurden in Kapitel 2.5 Kriterien aufgestellt, nach denen das Erreichen einer Wachstumsgrenze in der vorliegenden Bachelorarbeit definiert wird. Dies soll nun anhand der vier Kriterien für den Betrachtungsraum der IKZ KRN überprüft werden. Das erste Kriterium bezieht sich auf die Überlastung öffentlicher Infrastrukturen. Dieser Punkt ließ sich in der Analyse und den Interviews so nicht klar bestätigen bzw. wurde nicht angesprochen. Daher ist davon auszugehen, dass die öffentlichen Infrastrukturen (noch) nicht an ihren Kapazitätsgrenzen angelangt sind. Das zweite Kriterium bezieht sich auf Umweltbelastungen durch bspw. eine starke Versiegelung oder ein hohes Verkehrsaufkommen. Konkret wurde dieser Punkt von niemanden angesprochen, jedoch wurde mehrfach auf hohes Verkehrsaufkommen hingewiesen. Dies lässt darauf schließen, dass gerade die Zentren der Ballungsräume stark unter den Umweltfolgen der Verkehrsbelastung leiden. Das nächste Kriterium bezieht sich auf starke Pendlerverflechtungen und eine zunehmende

Suburbanisierung. Dieser Aspekt wurde von allen Interviewpartnern mehrfach betont und als großes Problem angesehen. Gerade die Autobahnen und Straßen sind zu den Stoßzeiten stark überfüllt. Dies gilt auch für den ÖPNV. Viele Arbeitnehmer wohnen nicht im Zentrum des Ballungsraumes, sondern im Umland und pendeln jeden Tag nach Köln. Dieser Punkt trifft also deutlich auf den Betrachtungsraum der IKZ zu. Das letzte Kriterium bezieht sich auf den vorhandenen Wohnraum. Nach der in Kapitel 5.1.1 durchgeführten Analyse des Wohnungsmarktes hat sich herausgestellt, dass der Wohnraum im Betrachtungsraum, insbesondere in der Kernstadt Köln, teuer ist. Die Interviewpartner sprachen auch von ersten Verdrängungsprozessen durch die stark angestiegenen Preise. Demnach ziehen einkommensschwächere Gruppen schon ins (noch) günstigere Umland, um sich eine Wohnung leisten zu können. Dies verstärkt gleichzeitig das Problem des Pendleraufkommens. Auch wenn eins der Kriterien nicht klar bestätigt werden konnte, lässt sich festhalten, dass der Betrachtungsraum der IKZ KRN zumindest kurz davor steht seine Wachstumsgrenze zu erreichen. Insbesondere der immer teurer werdende Wohnraum und die starken Pendlerverflechtungen bzw. das hohe Verkehrsaufkommen sprechen dafür.

#### 5.1.2 Kooperationsprozess und Organisation

Nachfolgend sollen die Entstehung und Organisation der IKZ näher erläutert werden. Dabei beziehen sich die hier erläuterten Fakten auf den Stand zu dem die Kooperation gegründet wurde. Die aktuelle Situation wird in der Analyse in Kapitel 5.1.4 näher erläutert.

In der Region gab es schon vor der Gründung der Kooperation Köln und rechtsrheinische Nachbarn interkommunale Überlegungen. So wurde im Jahr 2014 bereits ein Raumossier über die aktuelle räumliche Situation und die Herausforderungen in der Region erstellt. Dieses diente schlussendlich als Grundlage für das später entstandene Regiebuch. Im Jahr 2016 nahm die Region am Wettbewerb Stadt.Umland.NRW teil (Stein & Schultz 2018 S.6).

Mit dem Programm Stadt.Umland.NRW hat der ehemalige Stadtentwicklungsminister Michael Groschek Großstädte und ihre Umlandkommunen im Jahr 2016 dazu aufgerufen Konzepte für eine IKZ zu entwickeln. Hierbei sollten vor allem Ideen erarbeitet werden, die Lösungen für aktuelle Herausforderungen wie Wachstums- und Schrumpfungsprozesse oder zukunftsfähige Mobilität aufzeigen. Dies haben dreizehn Stadtumlandverbände zum Anlass genommen entsprechende Konzepte zu erarbeiten. Danach wurden acht Konzepte durch eine Jury ausgewählt und für die weitere Ausarbeitung mit 200.000 Euro vom Land NRW finanziell unterstützt. Nach der Weiterentwicklung der Konzepte wurden im Juli 2017 schließlich die drei besten Konzepte ausgewählt und ausgezeichnet. Diese sind: Regio-Netzwerk (Düsseldorf) Stadt Umland Netzwerk (Köln und linksrheinische Nachbarn) und Zwischen Rhein und Wupper: zusammen – wachsen (Landesregierung NRW 2016).

Im Rahmen von Stadt.Umland.NRW wurden dann die vorangegangenen Überlegungen des Raumdossiers der Region konzeptionell aufgearbeitet und in der sogenannten Raumperspektive 2035 festgehalten. Im Rahmen des Wettbewerbs fand auch ein Werkstattprozess mit externen Planungsbüros statt. Dabei sollten diese Zukunftsbilder für die Region bezogen auf das Jahr 2035 entwerfen. Die daraus entstandenen Entwürfe und Ideen sind ebenfalls Bestandteil des Regiebuches und sollten insbesondere als Inspiration und Denkanstoß dienen. In einem weiteren interkommunalen Werkstattprozess wurde dann die integrierte Raumperspektive und ein strategischer Handlungsrahmen bis 2035 entwickelt. Die Wettbewerbsphase wurde von einem externen Planungsbüro begleitet (Stein & Schultz 2018: S. 6). Alle Kooperationspartner haben eine Kooperationsvereinbarung unterschrieben, die die Bereitschaft der Partner unterstreichen soll. Die IKZ ist allerdings rein informell und aktuell auf unbestimmte Zeit angelegt. Begleitet wird der Prozess von einem externen, frei beruflichen Planer. Dieser übernimmt weitestgehend die Organisations- und Koordinationsaufgaben. Er ist immer bei der Stadt angestellt, die aktuell den Vorsitz der Kooperation hat. Der Vorsitz wechselt alle zwei Jahre in einem rotierenden System und liegt aktuell bei der Stadt Köln. Dies bedeutet, dass die jeweilige Kommune die Finanzen verwaltet und mit dem angestellten Planer die Organisation übernimmt. Im Laufe der IKZ sollen Kooperationsrunden und Dezernentenkonferenzen etabliert werden (Stein & Schultz 2018: S.2).

### 5.1.3 Inhalte und Ziele der Kooperation

In diesem Abschnitt sollen die im Konzept aufgeführten Inhalte und Ziele der IKZ KRN genauer erläutert werden. Die teilnehmenden Kommunen in Köln und Umgebung nutzten, wie in Abschnitt 5.1.2. erläutert, den Programmaufruf von StadtUmland.NRW, um ihre bisherigen interkommunalen Überlegungen in einem Konzept festzuhalten. So entstand 2017 das sogenannte „Regiebuch“, indem Ziele, Herangehensweisen, Strategien und erste Ideen zur Umsetzung konkreter Projekte beschrieben werden. Die Ziele und Visionen, die formuliert werden, beziehen sich dabei auf das Jahr 2035. Das Regiebuch ist auf den Webseiten der teilnehmenden Kommunen zum Download verfügbar. Über eine eigene Webseite, auf der News und Ähnliches veröffentlicht werden, verfügt das Konzept, im Gegensatz zum RegioNetzWerk, nicht.

Zunächst wird im Konzept die Ausgangssituation der Region beschrieben. Es wird erwähnt, dass der Betrachtungsraum ein Wachstumsraum mit sehr hohem Siedlungsdruck ist, in dem eine sehr starke Flächenkonkurrenz herrscht. Diese wird vor allem durch eine hohe Wohnraumnachfrage und eine starke Wirtschaftsentwicklung begründet. Die Region geht davon aus, dass bis 2035 rund 100.000 – 200.000 neue Einwohner in den Betrachtungsraum ziehen werden (Stein & Schultz 2018: S 7.).

Außerdem herrscht aktuell ein enges Nebeneinander sehr diverser Strukturen vor. Dichte Innenstädte liegen neben zwischenstädtischen Bereichen, ländlichen Strukturen und begehrten Wohnlagen. Dies erhöht die Komplexität des Vorhabens. Darüber hinaus gibt es in der Region viele, große Gewerbe- und Industrieareale, die sowohl in der Region als auch darüber hinaus eine wichtige Rolle spielen. Auch die Bedeutung als Verkehrsknotenpunkt wächst. In der Region überlagern sich lokale, nationale und internationale Verkehrswege. Hierzu zählen bspw. der Flughafen Köln/Bonn, der Rhein aber auch wichtige Schienenwege und Autobahnen. Dazu wird allerdings auch erwähnt, dass das aktuelle Verkehrsnetz schon heute an seiner Grenze angekommen ist. Es kommt immer häufiger zu Staus oder vollen Bahnen und Bussen. Da in Zukunft mit weiteren Einwohnern gerechnet wird, werden sich Probleme wie Siedlungsdruck oder Überlastungen des Verkehrsnetzes weiter verschärfen. Insgesamt nehmen die bereits vorhandenen starken funktionalen Verflechtungen in der Region immer weiter zu. Daher sehen die teilnehmenden Kommunen die dringende Notwendigkeit die erwähnten Herausforderungen gemeinsam anzugehen. Im Rahmen des Konzeptes soll gemeinsam eine zukunftsfähige Strategie entwickelt werden, die auf die Herausforderungen der Region reagiert, gemeinsame Potentiale bündelt und erste Lösungsansätze aufzeigt (Stein & Schultz 2018: S 10).

Dazu werden im weiteren Verlauf des Regiebuches zu allen wichtigen Themenbereichen der Raumplanung Ziele formuliert (Zeithorizont 2035). Im Bereich Siedlungs- und Wohnentwicklung soll der Fokus ganz klar auf der Verringerung des Flächenverbrauches liegen. Dabei soll das Prinzip von Innenentwicklung vor Außenentwicklung zugrunde gelegt werden. In diesem Zuge soll der Fokus auf der Entwicklung von Bestandspotentialen liegen. Wohnen soll multifunktionaler und flexibler gestaltet werden können. Das bedeutet, dass zukünftig die Möglichkeit bestehen soll Grundrisse und Wohnformen schneller an sich ändernde Bedürfnisse der Menschen anpassen zu können. Auch das Thema Dichte spielt eine zentrale Rolle. An Punkte wo dies möglich ist muss die Dichte erhöht werden, da ansonsten der Siedlungsdruck nicht zu bewältigen ist. Wohngebäude sollen hierfür zukünftig nicht mehr in die Breite, sondern vielmehr in die Höhe gebaut werden. Die Wohnquartiere sollen zukünftig durchmischte und von Multifunktionalität geprägt sein, um auf die immer diverser werdenden Wohnansprüche in der Bevölkerung zu reagieren und für eine möglichst breite Masse an Menschen attraktiv zu sein (ebd.).

Auch zum Thema Mobilität werden Ziele formuliert. Der Fokus soll hier auf dem ÖPNV liegen. Dieser soll deutlich ausgebaut und wesentlich leistungsfähiger werden. Hierzu sollen insbesondere die Schnittstellen zwischen ÖPNV und anderen Verkehrsmitteln (bspw. Fahrrad) optimiert werden, damit ein reibungsloses Umsteigen ermöglicht werden kann. Auch das Prinzip der kurzen Wege soll verstärkt umgesetzt werden. Neben dem Ausbau des

ÖPNV soll gleichzeitig der MIV stark verringert werden, um perspektivisch einen möglichst CO<sub>2</sub> neutralen Verkehr zu erreichen. Um dies zu erreichen sollen außerdem Rad- und Fußwege weiter ausgebaut werden (Stein & Schultz 2018: S 11).

Bezogen auf das Thema Wirtschaft formulieren die Kommunen klare Zielvorstellungen. Bis 2035 soll es vor allem mehr standortunabhängige Wertschöpfung geben. Dazu gehen die Kommunen davon aus, dass weiche Standortfaktoren zunehmend an Bedeutung gewinnen werden. Unternehmen werden ihre Standortentscheidung immer öfter an den Bedürfnissen ihrer Mitarbeiter orientieren. Die zunehmende Digitalisierung wird zur Folge haben, dass immer mehr Menschen von zu Hause ausarbeiten können. Daher wird sich der berufsbedingte Verkehr stark minimieren. Außerdem wird voraussichtlich der Bedarf an Gewerbeflächen, aufgrund der Attraktivität der Region, bis 2035 stark steigen. Daher ist das Ziel innovative, platzsparende Lösungen für die Industrie zu entwickeln. Zusammenfassend verfolgt das Konzept als oberstes Ziel eine Verbesserung der Lebensqualität für die Menschen die aktuell in der Region leben oder in der Zukunft noch hinzuziehen werden (ebd.).

Anschließend wird die Herangehensweise zum Erreichen der Ziele erläutert. Hier wird erwähnt, dass nur durch eine Kooperation auf Augenhöhe „das Ziel einer ausgewogenen und nachhaltigen Siedlungsentwicklung“ (Stein & Schultz 2018: S 12) erreicht werden kann. Um den Siedlungsdruck zu verringern soll daher in der gesamten Region (nicht nur in Köln, wo das Problem am akutesten ist) staatlich geförderter Wohnraum entstehen. Die durch konkrete Projekte und den Gesamtprozess entstehenden Kosten bzw. Lasten sollen auf alle teilnehmenden Kommunen verteilt werden. Am Ende sollen alle gleichermaßen von den Vorteilen und Synergieeffekten der Kooperation profitieren. Dabei soll das Konzept einen fachlichen Rahmen setzen, der aber gleichzeitig offen für kurzfristige Änderungen oder Neuerungen ist. Dies ist gerade bei einem dynamischen Thema wie Siedlungsentwicklung von großer Bedeutung (ebd.).

Flächensparend zu planen ist angesichts der geringen Anzahl an noch vorhandenen Flächenpotentialen unbedingt erforderlich, gerade auch im Hinblick auf das Ziel den Flächenverbrauch allgemein zu minimieren. Hierzu soll der Fokus auf die Innenentwicklung beitragen. Potentiale sollen erkannt und genutzt werden. Hier soll sich besonders auf Flächen konzentriert werden, die zurzeit untergenutzt werden. Dazu zählen laut dem Konzept vordergründig Brachflächen, Gewerbe- und Mischgebiete sowie Stadtränder. Um die Entwicklung dabei so ausgewogen wie möglich zu gestalten, ist es von zentraler Bedeutung die Funktionen Wohnen und Arbeiten gleichmäßig auf die Stadt und das Umland zu verteilen. So soll das Entstehen von Schlafstädten und weiteren Pendlerströmen verhindert werden (ebd.). Um die Ziele im Themenbereich Mobilität zu erreichen, sollen innovative Mobilitätskonzepte entstehen, die den Verkehr in der Region neu denken. Insgesamt soll bei allen

Planungen eine fachliche Integration stattfinden. Das bedeutet, dass alle Themenbereiche konsequent unter einander abgestimmt werden sollen. Siedlungs-, Verkehrs- und Freiraumentwicklung sollen eng miteinander vernetzt werden (ebd.).

Für die konkrete Umsetzung der Ziele sollen zeitnah erste Projekte realisiert werden. Dabei möchten sich die Kooperationspartner zunächst auf Projekte konzentrieren, die schnell umsetzbar sind und zu zeitnahen Erfolgen führen. Die Projekte wurden zudem in sogenannte Schlüsselprojekte und Impulsprojekte unterteilt. Erstere sind gesamtträumlich angelegt und sollen durch ihre Umsetzung eine Grundlage für eine zukunftsfähige Raumstrategie bilden. Letztere sollen als Test dienen, ob sich die gemeinsamen Überlegungen auch in der Realität umsetzen lassen (Stein & Schultz 2018: S 31). Ein Schlüsselprojekt stellt zum Beispiel das Integrierte Siedlungs- Mobilitäts- und Freiraumkonzept dar, welches sich näher und ausführlicher mit einzelnen Themen beschäftigen und vertiefende Möglichkeiten für eine zukunftsfähige Entwicklung aufzeigen soll (ebd.). Der Umbau der Hauptverkehrsachse „Bergisch Gladbacher Straße“ bezeichnet ein Beispiel für ein Impulsprojekt. Hier sollen Umstiegsmöglichkeiten verbessert und der Straßenraum attraktiver und sicherer gestaltet werden (ebd.). Abschließend wird in Form eines Zeitplanes noch ein kleiner Ausblick in die Zukunft gegeben. Hier wird dargestellt in welchem Zeitrahmen die Projekte umgesetzt werden sollen. Die IKZ selbst ist auf unbestimmte Zeit ausgelegt und hat keine vorbestimmte Laufzeit (Stein & Schultz 2018: S 42f).

#### 5.1.4 Analyse

In diesem Abschnitt soll die IKZ anhand der in Kapitel 4 aufgestellten Analysekriterien untersucht werden. So soll herausgestellt werden, wo die individuellen Herausforderungen in der Umsetzung der Kooperation liegen. Um die Situation besser einordnen zu können, wird zunächst erläutert, wie weit die Umsetzung der Kooperation zum heutigen Zeitpunkt (Juni 2020) fortgeschritten ist. Außerdem sollen die Interviewpartner kurz vorgestellt werden.

Im Rahmen der vorliegenden Bachelorarbeit wurden insgesamt fünf Interviews mit Beteiligten der Kooperation KRN geführt. Interviewpartner A ist Konsortialführer der IKZ. Er ist für alle koordinatorischen und organisatorischen Aufgaben zuständig. Angestellt ist er jeweils bei der Kommune, die aktuell den Vorsitz über die IKZ hat. Dieser wechselt alle zwei Jahre in einem rotierenden System. Interviewpartner A verfügt darüber hinaus über ein sehr ausgeprägtes Netzwerk in der Region, da er zuvor als Baudezernent in einer der an der Kooperation beteiligten Städte beschäftigt war.

Interviewpartnerin B arbeitet bei einer der teilnehmenden Kommunen. Sie ist eine Sachbearbeiterin im Stadtplanungsamt und kümmert sich vordergründig um die Themen Wohnbauentwicklung und Regionales. Die dritte Interviewpartnerin C arbeitet in dem

Planungsbüro, welches die Kooperation im Rahmen des Stadt.Umland.NRW Wettbewerbes betreut hat. Sie verfügt über große Erfahrung mit dem Thema interkommunale bzw. regionale Zusammenarbeit. Nach Beenden des Wettbewerbes endete auch die Zusammenarbeit zwischen Interviewpartner C und der IKZ. Von allen anderen Interviewpartnern wurde erwähnt, dass sie sehr zufrieden mit der Arbeit von Interviewpartner C waren. Die weitere Begleitung durch ein externes Büro sei aber ein großer Kostenfaktor, sodass man sich im weiteren Verlauf dafür entschieden habe die Kooperation durch Interviewpartner A begleiten zu lassen und ein Planungsbüro nur bedarfsweise hinzuzuziehen (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020; Interviewpartnerin B, 12.05.2020; Interviewpartnerin D, 15.05.2020). Interviewpartnerin D arbeitet, wie Interviewpartnerin B, bei einer an der Kooperation beteiligten Kommune. Sie hat früher das Stadtentwicklungsamt der Stadt geleitet. Heute ist sie dem Baudezernent unterstellt und ausschließlich für interkommunale und regionale Kooperationen zuständig. Interviewpartner E arbeitet für einen Verein, der für die Regionalentwicklung in der gesamten Region/Köln Bonn zuständig ist. Er unterstützt die IKZ Köln und rechtsrheinische Nachbarn bei fachlichen und organisatorischen Belangen. Es war leider nicht möglich mit der Stadt Köln, als Kernstadt der IKZ, zu sprechen. Dies sollte im weiteren Verlauf der Analyse bedacht werden.

Bis heute wurde von den, im Rahmen des Konzeptes, beschlossenen Projekten und Maßnahmen noch nichts umgesetzt. Aktuell arbeitet man an einem Konzept für ein regionales Radwegenetz. Außerdem wird in naher Zukunft ein neuer regionaler Flächennutzungsplan aufgestellt. Dieser ist zwar nicht Teil des Konzeptes, hat aber eine hohe Priorität und bindet aktuell viele personelle Ressourcen. Wo die Schwierigkeiten bezüglich der Umsetzung liegen und wie die Kooperationspartner in Zukunft weiter an der Umsetzung arbeiten möchten wird in der folgenden Analyse näher erläutert.

### *Organisation der Kooperation*

Bezogen auf die Organisation und den Ablauf der IKZ ergab sich im Rahmen der Interviews ein recht ähnliches Meinungsbild. Ein Handlungserfordernis wird von allen Interviewpartnern deutlich erkannt. Die Kooperation wird als „alternativloser Weg“ (Interviewpartner A, 06.05.2020) beschrieben, um die aktuellen Herausforderungen in der Region zu lösen. Diese seien nur gemeinsam zu bewältigen (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020). Als größte Herausforderung wird mit Abstand der Siedlungsdruck genannt. Danach folgten Themen wie ein hohes Verkehrs- bzw. Pendleraufkommen und die zunehmende Verflechtung der Region. Die Interviewpartner B und D erwähnten darüber hinaus „Überschwappeffekte“, die für ihre Kommunen eine große Herausforderung darstellen (vgl. Interviewpartnerin B, 12.05.2020; Interviewpartnerin D, 15.05.2020). Damit ist Bevölkerung gemeint, welche aus finanziellen Gründen in das Kölner Umland abwandert und dorthin „überschwappt“. Diese

Bewegungen seien schwer vorherzusehen und insbesondere schwer zu steuern. Somit kommt es im Stadtgebiet von Interviewpartnerin D zu einer relativ unkontrollierten Verdichtung. Diese zeigt sich insofern, als dass immer mehr Menschen ihre Einfamilienhäuser zu Mehrfamilienhäusern umbauen und dort so wesentlich mehr Menschen wohnen können als vorher (vgl. Interviewpartnerin D, 15.05.2020). Interviewpartnerin B fürchtet außerdem soziale Folgen der „Überschwappeneffekte“. Sie betont, dass ihre Kommune nicht nur die einkommensschwächeren Gruppen, die sich keine Wohnung mehr in Köln leisten können in ihrem Stadtgebiet möchte (vgl. Interviewpartnerin B, 12.05.2020). Dies verdeutlicht, wie divers die Folgen des Siedlungsdruckes sein können und wie deutlich spürbar sie in der Region schon sind. Daher wurde von allen Kommunen das Handlungserfordernis deutlich erkannt und die grundsätzliche Bereitschaft zu kooperieren ist in jedem Fall gegeben. Daraus ergab sich auch eine klare Zielformulierung, die alle Kommunen unterstützen und verfolgen. Jedoch merken Interviewpartner A und D an, dass man sich von Beginn an zu viel vorgenommen habe. Der tatsächliche Zeit-, Arbeits- und Kostenaufwand sei bei der Planung der Projekte deutlich unterschätzt worden (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020; Interviewpartnerin D, 12.05.2020).

Die Zusammenarbeit innerhalb der IKZ wird von allen Interviewpartnern grundsätzlich als ergebnisorientiert und auf Augenhöhe beschrieben. Vor allem Interviewpartner A und E empfinden die Kommunikation unter den Teilnehmern als sehr partnerschaftlich (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020; Interviewpartner E, 25.05.2020). Dabei wird von allen betont, dass Konflikte durch Diskussionen gelöst werden konnten. Diese liefen stets fair und konsensorientiert ab. Interviewpartner A und D merken allerdings an, dass die Stadt Köln in manchen Punkten größere Schwierigkeiten bei der Kompromissfindung hatte als die anderen Teilnehmer (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020; Interviewpartnerin D, 15.05.2020). Dies lag laut Interviewpartnerin D aber auch an der Vertreterin der Stadt, die stets die besondere Bedeutung und Strahlkraft der Stadt Köln gegenüber den anderen Kommunen betonte und sie somit deutlich in den Vordergrund stellen wollte. Interviewpartnerin D vermutet allerdings, dass dies vor allem an dem politischen Hintergrund der Vertreterin der Stadt Köln lag (vgl. Interviewpartnerin D, 15.05.2020). Laut allen Interviewpartnern haben die gelegentlichen Kommunikationsschwierigkeiten mit der Stadt Köln die Kooperation jedoch nicht negativ beeinflusst. Diese Aussagen konnten allerdings, aufgrund des fehlenden Interviews mit der Stadt Köln nicht nachgeprüft werden (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020; Interviewpartnerin B, 12.05.2020; Interviewpartnerin C, 15.05.2020; Interviewpartnerin D, 15.05.2020; Interviewpartner E, 25.05.2020).

Ob alle teilnehmenden Kommunen gleichermaßen von der Kooperation profitieren konnte aufgrund der fehlenden Umsetzung nicht nachgeprüft werden. Die Projekte sind jedoch laut

Interviewpartner A darauf ausgelegt, dass alle Kommunen ihrer Rolle entsprechend profitieren (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020).

Die Bedeutung eines neutralen Moderators wurde von den Interviewpartnern unterschiedlich eingeschätzt. Interviewpartner A findet einen neutralen Moderator sehr hilfreich, insbesondere wenn dieser auch fachliche Impulse geben kann (ebd.). Interviewpartnerin B sieht in der IKZ KRN keine Notwendigkeit für eine neutrale Moderation und findet, dass die Zusammenarbeit auch ohne neutrale Moderation gut funktioniert (vgl. Interviewpartnerin B, 12.05.2020). Aus der Sicht von Interviewpartnerin D ist der Mehrwert eines externen Moderators immer von der Person abhängig, die diese Rolle übernimmt. Interviewpartner A sieht sie als wichtiges Bindeglied zwischen den einzelnen Teilnehmern der IKZ an. Jedoch schätzt sie diesen als nicht vollständig neutral ein und begründet dies auch mit seiner beruflichen Vergangenheit bei einer der teilnehmenden Kommunen. Grundsätzlich sei es jedoch wichtig, dass der Moderator frei von den Hierarchien der Kommunen sei, denn nur so könne er frei und unabhängig agieren (vgl. Interviewpartnerin D, 15.05.2020). Alle Interviewpartner betonen allerdings auch den finanziellen Mehraufwand, den die Beschäftigung eines neutralen Moderators bedeutet.

Abschließend kann man zum Einflussfaktor „Organisation der Kooperation“ sagen, dass er die Umsetzung des Konzeptes nicht negativ beeinflusst hat. Es gab keine großen Schwierigkeiten. Alle Teilnehmer sind grundsätzlich zufrieden mit dem Ablauf und der Organisation der Kooperation. Bis auf kleinere Kommunikationsschwierigkeiten, die allerdings keinen großen Einfluss auf die gesamte Konsensfindung haben bzw. hatten, findet der Umgang auf Augenhöhe statt.

### *Politische Einflussfaktoren*

Bei der Analyse der politischen Einflüsse auf die IKZ wurde deutlich, dass dieses Thema in der Region viel diskutiert wird. Grundsätzlich sind sich alle Interviewpartner einig, dass die Politik einen sehr großen Einfluss auf den Erfolg einer IKZ haben kann (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020; Interviewpartnerin B, 12.05.2020; Interviewpartnerin C, 15.05.2020; Interviewpartnerin D, 15.05.2020; Interviewpartner E, 25.05.2020). Im Detail waren einige Ansichten dann jedoch eher divers. Ein Punkt, der von allen angesprochen wurde, war der Regierungswechsel in der Landesregierung. Bis 2017 regierte in NRW die rot-grüne Landesregierung, unter der auch der Stadt.Umland.NRW Wettbewerb stattfand, aus dem die Kooperation KRN, so wie sie heute ist, hervor ging. Bei der Landtagswahl 2017 kam es jedoch nicht zur Wiederwahl, die CDU gewann die Wahlen und seitdem regiert eine schwarz-gelbe Landesregierung. Dies beeinflusst die IKZ laut den Interviewpartnern insofern, als dass die rot-grüne Landesregierung das Thema stark gefördert hat und die schwarz-gelbe Regierung dies aktuell kaum bzw. nicht in ausreichendem Maße tut. Das hat

vor allem Auswirkungen auf Fördergelder, die zwar von der Landesregierung versprochen waren, dann jedoch nie geflossen sind. Dies verzögert die Umsetzung der Projekte maßgeblich. Interviewpartnerin C schätzt die Situation sogar als so drastisch ein, dass unter einer schwarz-gelben Landesregierung keine der von der IKZ vorgesehenen Projekte mehr umgesetzt werden können (vgl. Interviewpartnerin C, 15.05.2020). Ein weiteres Problem, das mit dem Regierungswechsel der Landesregierung einhergeht ist die Teilung von Ministerien. Zuvor waren die Themenbereiche Siedlungs- und die Verkehrsentwicklung in einem Ministerium untergebracht. Dies hat sich unter der schwarz-gelben Regierung geändert, sodass die Verkehrsplanung nun in einem eigenen Ministerium geregelt wird. Dies erschwert laut Interviewpartner A und C die vorgesehen „integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung“ erheblich und sorgt für einen deutlichen bürokratischen Mehraufwand (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020; Interviewpartnerin C, 15.05.2020).

Die Beteiligung der Politik hätte laut allen Interviewpartnern früher und vor allem umfassender stattfinden sollen. Interviewpartnerin D erläutert, dass die Beteiligung gerade in der Entstehungsphase des Konzeptes nicht in ausreichendem Maße erfolgt ist. Dies begründet sie damit, dass die Arbeit am Konzept aufgrund der Wettbewerbsbedingungen unter großem Zeitdruck ablief und kaum Zeit blieb die Politik über alles genau zu informieren (vgl. Interviewpartnerin D, 15.05.2020). Von allen Interviewpartnern wird zu dem angemerkt, dass es neben der Kooperation KRN noch sehr viele weitere interkommunale Netzwerke gibt und es für die Politiker schwierig ist den Überblick zu behalten.

Das Thema Machtverlust wird ebenfalls von allen Interviewpartnern angesprochen. Insbesondere Interviewpartner A und D betonen, dass viele Politiker in einem Konflikt zwischen lokalem und regionalem Handeln stehen. Gewählt werden sie, um lokal zu handeln und nicht regional. Regionale Belange haben häufig eine geringere Priorität und daher fällt die Entscheidung in den meisten Fällen zugunsten der lokalen Belange aus, auch wenn die regionalen Themen gesehen und als bedeutsam erachtet werden. Viele der Politiker fürchten nicht wiedergewählt zu werden, sollten sie sich nicht zugunsten der lokalen Belange entscheiden. Die Angst vor Machtverlust ist laut allen Interviewpartnern also durchaus real, aber gleichzeitig, unter den aktuellen Gegebenheiten, schwer zu beeinflussen. So liegt das Kirchturmdenken auch in der aktuellen Situation häufig noch näher als der regionale Gedanke, obwohl ein grundsätzliches Regionalbewusstsein vorhanden ist (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020; Interviewpartnerin D, 15.05.2020).

Direkte Zweifel der Politik an der IKZ soll es nicht gegeben haben. Allerdings sind sie Themen, die im Rahmen der IKZ bearbeitet werden sollen, nach Aussagen von Interviewpartner B und D für die Politiker so unkonkret und schwer greifbar, dass das Interesse daran allmählich deutlich zurückgeht. Interviewpartnerin B hat einen deutlichen Rückgang bei der

Teilnahme an den halbjährlichen „interkommunalpolitischen Austauschtreffen“ wahrgenommen (vgl. Interviewpartnerin B, 12.05.2020; Interviewpartnerin D, 15.05.2020). Das einzige Thema, das in der Politik mit Skepsis betrachtet wird ist laut Interviewpartner A der Dichtebegriff. Dieser sei sehr negativ behaftet, weshalb gerade hier besondere Überzeugungsarbeit geleistet werden müsse (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020).

Insgesamt liegen in der Region keine politischen Unstimmigkeiten vor, wodurch es auch nicht zu gegenseitigen Blockaden kommt, die die IKZ behindern könnten. Die größte Schwierigkeit stellt hier der Regierungswechsel und die damit einhergehenden Folgen dar. Auch der Konflikt zwischen lokalem und regionalem Handeln, in dem sich viele Politiker befinden ist nicht unbedingt förderlich für eine zeitnahe Umsetzung der Projekte. Darüber hinaus ist auch das deutlich abnehmende politische Interesse an der IKZ als problematisch anzusehen.

#### *Rechtliche Einflussfaktoren*

Die rechtlichen Einflussfaktoren wurden vordergründig von den Interviewpartnern A und D angesprochen, wobei die Meinungen insbesondere beim Thema Verbindlichkeit stark auseinander gehen. Interviewpartnerin D ist sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht sicher wie stark der Einfluss der gewählten Rechtsform ist und welche Vorteile die jeweiligen Formen haben. Die aktuelle Unverbindlichkeit der IKZ sieht sie bis auf eine negative Erfahrung nicht als kritisch an. Da alles informell läuft wurden laut ihrer Aussage einige Dinge „unter der Hand“ geklärt, was im Nachhinein häufig zu Konflikten geführt hat. Dies ist aber wie oben erwähnt die einzige negative Erfahrung die sie mit der aktuellen unverbindlichen Organisationsform gemacht hat (vgl. Interviewpartnerin D, 15.05.2020). Interviewpartner A sieht die Unverbindlichkeit deutlich kritischer. Er betont, dass die Kooperation keine eigene Instanz sei und daher keine richtige eigene Entscheidungsmacht besäße. Dies führe dazu, dass man viel häufiger davon abhängig sei, dass die Partner in Politik und Verwaltung die Arbeit anerkennen und schätzen. Eine gesetzliche Legitimation würde viele Prozesse vereinfachen und beschleunigen (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020). Anschließend erwähnt er noch, dass auch eigentumsrechtliche Fragen, die Umsetzung beeinflussen. Gerade bei der Verdichtung im Bestand sei die große Anzahl an Eigentümern und Einzelinteressen besonders problematisch und behindere die Umsetzung maßgeblich (ebd).

#### *Ökonomische Einflussfaktoren*

Auf ökonomische Einflüsse sind die Interviewpartner oft nur am Rande eingegangen. Ein Punkt, der jedoch häufig genannt wurde, sind die schwer abschätzbaren Folgekosten von Siedlungsentwicklungsprojekten. Dabei geht es bspw. um Infrastrukturfolgekosten oder Kosten für Sozialleistungsempfänger. Oft ist von Beginn an unklar, wie diese Kosten aufgeteilt

werden sollen. Dies stellt eine große Hürde dar, wie vor allem Interviewpartnerin B erwähnt (vgl. Interviewpartnerin B, 12.05.2020; Interviewpartnerin C, 15.05.2020).

Das unter „politische Einflussfaktoren“ bereits angesprochene Fehlen von ursprünglich zugesicherten Fördergeldern stellt ökonomisch ein sehr großes Problem für die Umsetzung des Konzeptes dar. Die Kooperationspartner haben sich von Beginn an darauf verlassen, dass sie durch Fördermittel unterstützt werden, was sich rückblickend als Fehler erwiesen hat. Projekte wie das integrierte Siedlung- Verkehrs- und Freiraumkonzept sind nicht aus Eigenmitteln finanzierbar, was dazu führt, dass sie ohne Fördermittel nicht umgesetzt oder begonnen werden können (ebd.).

Inwiefern Punkte wie ein finanzielles Leistungsgefälle zwischen den teilnehmenden Kommunen oder die Wirtschaftlichkeit von Projekten Einfluss auf die Umsetzung genommen haben kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden. Änderungen im kommunalen Haushalt, die dazu geführt haben, dass weniger finanzielle Mittel für die IKZ zur Verfügung stehen gab es laut den Interviewpartnern B und D zumindest in ihren Kommunen nicht. Trotzdem spielt die kommunale Haushaltsplanung eine Rolle, denn scheinbar wurden so wenige finanzielle Mittel für die Umsetzung der Projekte eingeplant, dass diese ohne Fördermittel nicht realisierbar ist. Es besteht also eine grundlegende finanzielle Abhängigkeit von externen Mitteln (vgl. Interviewpartnerin B, 12.05.2020; Interviewpartnerin D, 15.05.2020).

#### *Administrative Einflussfaktoren*

Auf administrative Einflüsse ist die Mehrheit der Interviewpartner nur am Rande eingegangen. Lediglich Interviewpartnerin D geht deutlich detaillierter auf das Thema ein. Dazu muss angemerkt werden, dass drei der fünf Interviewpartner nicht bei einer der teilnehmenden Kommunen arbeiten und daher wenige (direkte) Berührungspunkte mit der Verwaltung und ihren Einflüssen haben.

Auf die Frage nach internen Unstimmigkeiten innerhalb einer, an der Kooperation beteiligten Kommune, gibt Interviewpartnerin D an, dass keine direkten Unstimmigkeiten vorliegen. Vielmehr herrsche in ihrer Kommune ein konstantes „Nebeneinander“. Das heißt, dass viele Angestellte sehr auf die eigenen Themen fokussiert sind und selten nach rechts oder links schauen. Es herrscht kein großes Interesse an der Arbeit anderer Angestellter oder gar Abteilungen. So werden in der Kommune von Interviewpartnerin D laut ihrer Aussage viele Überschneidungen mit anderen Gebieten übersehen, was zu zusätzlicher, grundsätzlich vermeidbarer, Arbeit führt. Hinzu kommen bürokratische Hürden, die viele der Prozesse deutlich stärker verzögert haben, als zuvor angenommen (vgl. Interviewpartnerin D, 15.05.2020). Ein Problem hierbei ist laut allen Interviewpartnern auch, dass das Thema IKZ

noch zusätzlich zu den eigentlichen Aufgaben anfällt. Daher hat es häufig keine Priorität und andere scheinbar wichtigere Dinge werden bevorzugt bearbeitet. Dies behindert trotz vorhandenem Handlungsdruck eine zügige Bearbeitung interkommunaler Belange (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020; Interviewpartnerin B, 12.05.2020; Interviewpartnerin C, 15.05.2020; Interviewpartnerin D, 15.05.2020; Interviewpartner E, 25.05.2020).

Darüber hinaus erwähnten Interviewpartner B und D eine ungleiche Verteilung personeller Ressourcen, was zur Folge hat, dass die Bearbeitungszeiten der Kommunen sehr stark variieren. Dies hat darüber hinaus den Nachteil, dass sich manche Kommunen deutlich stärker mit der Thematik beschäftigen konnten als andere, weil sie einen Mitarbeiter haben, der wie Interviewpartner D nur für IKZ der Kommune zuständig ist. So waren nicht immer alle auf demselben Stand und manche Treffen haben sich verzögert (vgl. Interviewpartnerin B, 12.05.2020; Interviewpartnerin D, 15.05.2020).

### *Gesellschaftliche Einflussfaktoren*

Gesellschaftliche Einflüsse wurden von allen Themenbereichen am wenigsten angesprochen. Dies liegt vermutlich daran, dass es für die Bevölkerung aktuell kaum Berührungspunkte mit dem Konzept gibt, da noch nichts umgesetzt wurde. Im Rahmen der IKZ fand bis heute kaum Bürgerbeteiligung statt. Interviewpartner A erwähnt jedoch, dass die Bevölkerung gerade dem Dichtbegriff gegenüber skeptisch eingestellt ist. Aus diesem Grund spricht er sich dafür aus diesen zu entstigmatisieren und positiv zu belegen, denn auch viele Politiker meiden das Thema Dichte aus Angst vor negativen Reaktionen von Seiten der Bevölkerung (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020).

Das Thema Segregation beeinflusst nicht die Umsetzung des Konzeptes, sondern vielmehr den Handlungsdruck. Wie oben erwähnt sind gerade die Kommunen von Interviewpartner B und D von zunehmenden „Überschwappereffekten“ einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen betroffen, die den Handlungsdruck deutlich erhöhen. Gerade Interviewpartnerin B betont, dass ihre Kommune diese Bewegungen gerne vermehrt steuern würde um nicht tatenlos zuzusehen (vgl. Interviewpartnerin B, 12.05.2020; Interviewpartnerin D, 15.05.2020). Abweichende Trends wie ein übermäßiges Wachstum oder eine plötzliche Schrumpfung sind in der Region nicht aufgetreten und haben deshalb auch keinen Einfluss auf die IKZ genommen.

### 5.1.5 Zwischenfazit

In diesem Abschnitt sollen kurz Schlussfolgerungen für die IKZ Köln und rechtsrheinische Nachbarn aus der vorangegangenen Analyse gezogen werden. Im Rahmen der IKZ wurden seit Aufstellung des Konzeptes „Raumperspektive 2035“ keine der darin geplanten Projekte umgesetzt. Dies hat wie oben erwähnt vielfältige Gründe. Die größten Schwierigkeiten bei

der Umsetzung des Konzeptes liegen in den nachfolgend erläuterten Punkten. Die fast vollständige Abhängigkeit von Fördermitteln hat sich als größtes Hindernis für die IKZ herausgestellt. Von Beginn an wurden so gut wie keine Eigenmittel für die Umsetzung der Projekte eingeplant, sodass das Ausbleiben der fest eingerechneten Landesfördermittel bedeutet, dass keine finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Dies blockiert die Umsetzung maßgeblich.

Ein weiteres Hindernis stellt der tatsächliche personelle, finanzielle und zeitliche Aufwand der geplanten Projekte dar. Die Interviewpartner betonten einstimmig, dass man sich zu viel vorgenommen habe. Dazu seien die Projekte zum Teil noch sehr unkonkret, was die Bearbeitung zusätzlich erschwere (vgl. Interviewpartner A, 06.05.2020; Interviewpartnerin B, 12.05.2020; Interviewpartnerin C, 15.05.2020; Interviewpartnerin D, 15.05.2020; Interviewpartner E, 25.05.2020).

Die fehlende Konkretheit wirkte sich in der Vergangenheit negativ auf das Interesse der Politik aus. Dieses ging im Laufe der IKZ zunehmend verloren. Das abnehmende politische Interesse kann gerade, wenn die Planungen zukünftig mehr Gestalt annehmen von großem Nachteil sein, da sich die Beteiligung der Politik dann voraussichtlich wesentlich mühsamer gestalten wird. Eine weitere politische Herausforderung stellt das noch immer vorhandene Kirchturmdenken dar. Dies liegt vorrangig darin begründet, dass sich viele Politiker in einem Spannungsfeld zwischen lokalen und regionalen Interessen befinden. Oftmals fällt die Entscheidung, aufgrund von Angst vor Machtverlust, zugunsten der lokalen Ebene aus.

Auf administrativer Ebene beeinflussen die internen Strukturen und Absprachen die Arbeit der IKZ. Dadurch, dass viele Abteilungen stark auf die eigene Arbeit fokussiert sind und häufig nicht nach rechts und links schauen, werden gelegentlich wichtige Wirkungszusammenhänge übersehen. Dies verlangsamt manche Arbeitsabläufe erheblich und Aufgaben müssen doppelt bearbeitet werden. Problematisch ist außerdem, dass die Projekte im Rahmen der IKZ häufig zusätzliche Arbeit bedeuten. Sie kommen also bei den meisten Mitarbeitern zu der regulären Arbeit dazu. Daher haben sie oft eine niedrige Priorität und werden nicht so schnell und zeitnah bearbeitet, wie die „Hauptaufgaben“ der Mitarbeiter.

Im Rahmen der Interviews hat sich allerdings auch eine große Chance für die Region herausgestellt. Diese liegt in der Kommunikation und in bestehenden Netzwerken begründet. Durch die starke Verflechtung in der Region gab es schon lange vor dem Stadt.Umland.NRW Wettbewerb zahlreiche, unterschiedliche Kooperationen und Austauschgremien. Dadurch ist ein sehr gutes Kommunikationsnetzwerk entstanden, von dem die Arbeit innerhalb der Kooperation KRN stark profitiert. Dies bildet eine gute Grundlage, auch für die zukünftige Umsetzung und ist einer der Gründe, wieso die Kommunikation und Konsensfindung grundsätzlich gut funktionieren. Dies allein reicht nur, wie zuvor dargestellt, nicht

für eine zielorientierte Umsetzung aus. Unter den heutigen Umständen bleibt es daher fragwürdig, ob jemals Projekte aus der gemeinsamen „Raumperspektive 2035“ umgesetzt werden.

## 5.2 Kooperation RegioNetzWerk Düsseldorf

Die IKZ RegioNetzWerk (Düsseldorf) bezieht sich räumlich auf die Stadt Düsseldorf und einige Umlandkommunen. Der Betrachtungsraum ist für eine Vielzahl an Menschen sehr attraktiv, weshalb viele sich dazu entscheiden dorthin zu ziehen. Insbesondere die Stadt Düsseldorf und die direkt angrenzenden Kommunen sind stark von Zuwanderung betroffen. Darüber hinaus ist der Raum stark funktional verflochten, weshalb Verwaltungsgrenzen zunehmend an Bedeutung verlieren. Aufgrund des steigenden Siedlungsdruckes und den zunehmenden funktionalen Verflechtungen haben sich die betreffenden Kommunen zusammengeschlossen und im Rahmen des Stadt.Umland.NRW Wettbewerbs das „RegioNetzWerk Zukunftskonzept“ aufgestellt. Diese enthält Lösungsvorschläge zu den oben genannten Herausforderungen. Nachfolgend werden zunächst die Organisation und Ziele der IKZ erläutert, um einen Überblick für die in Kapitel 5.2.4 folgende Analyse zu ermöglichen.

### 5.2.1 Die Region

Dieser Abschnitt soll zunächst einen Überblick über den Kooperationsraum geben. Hierzu werden zu Beginn die Kooperationspartner vorgestellt. Anschließend folgt eine kurze Beschreibung der (individuellen) Eigenschaften der Region. Der Fokus liegt hierbei auf dem Thema Wohnen, weshalb auch der Wohnungsmarkt des Betrachtungsraumes genauer erörtert werden soll. An der IKZ RegioNetzWerk nehmen folgende Kommunen und Kreise teil: Die Städte Düsseldorf, Duisburg, Krefeld, Meerbusch, Ratingen, sowie der Kreis Mettmann. Die Kooperation wird regelmäßig durch Partner wie die Bezirksregierung Düsseldorf, den Rhein Kreis Neuss oder den Verkehrsverbund Rhein Ruhr unterstützt (Mölders 2018: S.3).

Der Betrachtungsraum der IKZ liegt, wie auch das KRN, in der Metropolregion Rheinland und bildet die Schnittstelle zwischen Ruhrgebiet und Rheinland. Der Raum ist sehr vielfältig und bietet für eine Vielzahl an Menschen einen attraktiven Lebensraum. Dies liegt insbesondere an qualitativen Wohnangeboten, diversen Freizeitmöglichkeiten und guten Bildungsmöglichkeiten. Auch landschaftlich ist der Raum mit dem Rhein und vielen angrenzenden Wäldern attraktiv. Mit dem Flughafen Düsseldorf und dem Binnenhafen in Duisburg verfügt die Region über international bedeutende Mobilitätsknotenpunkte. Auch für den Schienenverkehr stellt sie eine Drehscheibe dar. Insgesamt ist der Raum sehr stark verflochten und wird schon heute als ein Raum ohne Grenzen wahrgenommen (ebd.).

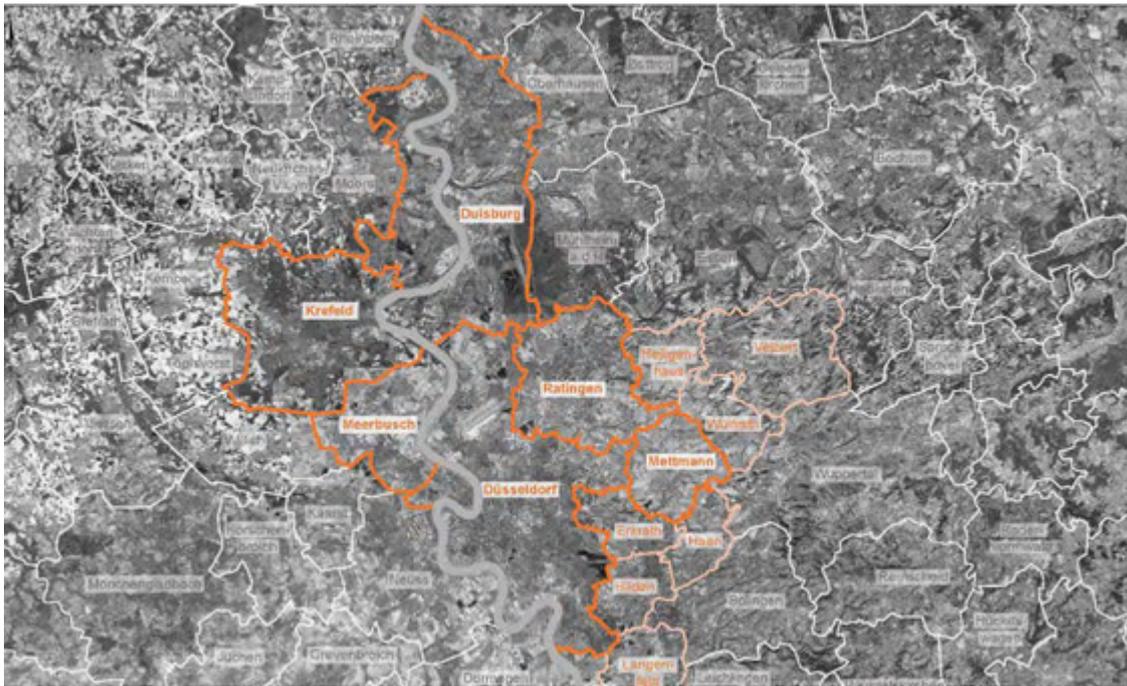


Abbildung 8 Karte Region Düsseldorf. Eigene Darstellung

Um die in Kapitel 5.2.4 folgende Analyse des Konzeptes besser einordnen zu können, soll nachfolgend der Wohnungsmarkt des RegioNetzWerkes näher erläutert werden. Dazu wurden beispielhaft die Wohnungsmärkte der Kommunen, mit denen Interviews stattgefunden haben ausgewählt und gegenübergestellt. Mit der Stadt Düsseldorf wurde kein Gespräch geführt. Sie wurde wegen ihrer Rolle als Kernstadt trotzdem mit in die Betrachtung einbezogen. Demnach werden nachfolgend verschiedene Aspekte der Wohnungsmärkte der Städte Düsseldorf (ca. 619.000 Einwohner), Krefeld (ca. 227.000 Einwohner) und Ratingen (ca. 87.300 Einwohner) vorgestellt. (Kurth et al 2019d: S.4; Kurth et al 2019g: S.4; Kurth et al 2019k: S.4). Alle Daten beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf den 31.12.2018. Sie wurden den jeweiligen Wohnungsmarktprofilen der NRW.Bank entnommen. So kann eine gute Vergleichbarkeit gewährleistet werden. Die Zahlen, die von den Kommunen selbst erhoben und veröffentlicht werden beziehen sich häufig auf verschiedene Zeiträume oder sind nicht aktuell. Zudem können verschiedene Erhebungsmethoden zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, womit die eigenen Zahlen der Kommunen insgesamt schlecht vergleichbar sind.

Die Stadt Ratingen grenzt im Süden an die Stadt Düsseldorf und gehört zum Kreis Mettmann. Krefeld liegt nord-westlich von Düsseldorf, grenzt jedoch nicht direkt an die Landeshauptstadt. Der mittlere Preis für baufreies Land pro Quadratmeter liegt in Düsseldorf aktuell bei 800 €, was seit dem Jahr 2008 eine Zunahme von 68,4 % bedeutet (Kurth et al 2019d: S.4). In den Städten Ratingen und Krefeld sind die mittleren Preise für baufreies Land mit 445 € und 320 € pro Quadratmeter noch vergleichsweise niedrig (Kurth et al

2019g: S.4; Kurth et al 2019k: S.4). Jedoch bedeuten auch diese Beträge eine Steigerung von 45,9 % in Ratingen und 28 % in Krefeld gegenüber dem Jahr 2008 (Kurth et al 2019g: S.4; Kurth et al 2019k: S.4). Der niedrigere Preis und die geringere Steigerung in Krefeld kann damit begründet werden, dass die Stadt nicht direkt an Düsseldorf grenzt und daher für Zuwanderer nicht so attraktiv ist wie bspw. Ratingen. Bei der Betrachtung der mittleren Nettokaltmieten pro Quadratmeter bei Wiedervermietung ergibt sich im Hinblick auf die Stadt Krefeld jedoch ein anderes Bild. Die Nettokaltmiete liegt hier bei 6,61 € pro Quadratmeter, was gegenüber dem Jahr 2008 eine Steigerung von 34,50 % bedeutet (Kurth et al 2019g: S.4). Dies bedeutet die höchste Steigerung und gleichzeitig die günstigste Miete im Vergleich mit den beiden anderen Städten. In Düsseldorf bezahlt man aktuell 9,95 € Nettokaltmiete, was einer Steigerung von 28,2 % seit dem Jahr 2008 bedeutet (Kurth et al 2019d: S.4). In Ratingen hingegen ist die Nettokaltmiete bei Wiedervermietung im benannten Zeitraum lediglich um 12,4 % angestiegen und liegt aktuell bei 8,36 € pro Quadratmeter (Kurth et al 2019k: S.4). Insgesamt wird das Wohnen in den betrachteten Städten des Kooperationsraumes immer teurer. Der Siedlungsdruck der Stadt Düsseldorf hat zunehmende Auswirkung auf das Umland. In Krefeld scheint die Nachfrage nach baufreiem Land nicht so groß zu sein. Gleichzeitig sind die Mieten hier zwar noch günstig, in den letzten zehn Jahren prozentual aber am stärksten gestiegen. Obwohl Ratingen neben Düsseldorf eine kleinere Stadt ist, scheint Wohnraum hier, gerade aufgrund der direkten Nähe zur Kernstadt, besonders attraktiv zu sein. Die Nettokaltmieten sind preislich nicht weit vom Düsseldorfer Niveau entfernt. Trotzdem bleiben die Preise in Düsseldorf am teuersten, auch im Vergleich zu anderen Großstädten wie Köln sind insbesondere die Preise für baufreies Land hier teuer. Bei den Nettokaltmietpreisen muss an dieser Stelle beachtet werden, dass es sich um die Preise bei Wiedervermietung handelt. Bei der starken Preissteigerung von baufreiem Land ist zu erwarten, dass sich die Nettokaltmieten bei Neuvermietung deutlich mehr gesteigert haben, als bei Wiedervermietung. Hierzu liegen der NRW.Bank keine Zahlen vor.

Die Anzahl der Sozialwohnungen liegt in allen drei Kommunen unter dem Schnitt des Landes NRW von 9,3 %. Düsseldorf weist mit 5,2 % hinter Krefeld mit 7,5 % und Ratingen mit 8,7 % die geringste Quote an Sozialwohnungen auf (Kurth et al 2019d: S.4; Kurth et al 2019g: S.4; Kurth et al 2019k: S.4). Demnach ist es besonders in Düsseldorf schwierig günstigen Wohnraum zu finden, was Verdrängungsprozesse stark begünstigen kann.

Die Leerstandsquote, die wie in Kapitel 5.1.1 bereits erläutert, einen Indikator für die Situation auf dem Wohnungsmarkt darstellt, liegt in Düsseldorf mit 2,9 % und Ratingen mit 20,5 % unter dem NRW weiten Durchschnitt von 3,7 % (Kurth et al 2019d: S.9; Kurth et al 2019k: S.9). Da die Quote in beiden Fällen unter drei Prozent liegt, kann die Situation auf dem Wohnungsmarkt als angespannt bezeichnet werden (vgl. Kapitel 5.1.1). In Krefeld zeigt sich

jedoch ein anderes Bild. Hier liegt die Leerstandsquote bei 4,9 %, was einer vergleichsweise entspannten Situation auf dem Wohnungsmarkt entspricht (Kurth et al 2019g: S.9). Dieser Vergleich zeigt, dass der Wohnungsmarkt der Anrainerkommune Ratingen deutlich stärker betroffen ist als der in Krefeld, was nicht direkt an Düsseldorf grenzt.

Die Bevölkerungsprognosen für das Jahr 2040 gehen weit auseinander. Für die Stadt Düsseldorf wird ein Einwohnerplus von 80.000 (ca. 12,9 %) vorhergesagt, was einer Gesamteinwohnerzahl von ca. 700.000 entspräche (Kurth et al 2019d: S.16). Düsseldorf würde bis 2040 einmal um die Einwohnerzahl der gesamten Stadt Ratingen wachsen. Krefeld wird hingegen ein leichter Bevölkerungsrückgang von ca. 7.000 (ca. 3,1%) Einwohnern vorhergesagt, während Ratingens Einwohnerzahl mit einem Zuwachs von lediglich 700 (ca. 0,8%) Einwohnern bis 2040 so gut wie stagniert (Kurth et al 2019g: S.16; Kurth et al 2019k: S.16). Die Stadt Düsseldorf weist laut Prognose den stärksten Bevölkerungszuwachs auf, wobei die anderen beiden Städte stagnieren oder sogar einen Bevölkerungsrückgang verzeichnen. Es bleibt jedoch fraglich inwiefern sich der enorme Bevölkerungszuwachs der Stadt Düsseldorf auf das Umland auswirkt.

Die Wanderungssalden der betrachteten Städte liegen über den natürlichen Bevölkerungssalden, was bedeutet, dass das Bevölkerungswachstum bzw. der Rückgang durch Zu- bzw. Abwanderung erzeugt wird (Kurth et al 2019d: S.18; Kurth et al 2019g: S.18; Kurth et al 2019k: S.18). Leider wird aus den Zahlen der NRW.Bank nicht ersichtlich, woher die Zuwanderer kommen bzw. wohin die Abwanderer ziehen. Es liegen allerdings Zahlen zu den Altersgruppen der Zu- bzw. Abwanderer vor. Die Stadt Düsseldorf verzeichnet aktuell bei den Gruppen der 18-25 und 25-45-Jährigen positive Wanderungssalden (Kurth et al 2019d: S.19). Dies lässt darauf schließen, dass die Stadt insbesondere für junge Erwachsene interessant ist. Die bevölkerungsstärkste Gruppe bilden in Düsseldorf die 25-45-Jährigen (Kurth et al 2019d: S.20). In Ratingen weisen die Gruppen der 0-18 und 25-45-Jährigen ein positives Wanderungssaldo auf, was die Nachbarstadt Düsseldorfs offenbar gerade für junge Familien interessant macht (Kurth et al 2019d: S.19). Die bevölkerungsstärksten Gruppen sind hier die 0-18 und die 45-65 - Jährigen (Kurth et al 2019k: S.20). In Krefeld liegen bei allen Gruppen von 0-45 sehr leicht positive Wanderungssalden vor, was zu dem prognostizierten Bevölkerungsrückgang passt (Kurth et al 2019g: S.19). Am stärksten vertreten sind hier die 45-65 - Jährigen (Kurth et al 2019g: S.20).

Die Frage die sich am Ende dieses Abschnitts stellt, ist ob die Region bereits ihre Wachstumsgrenze erreicht hat. Eingangs wird davon ausgegangen, dass die Ballungsräume in Deutschland häufig ihre Wachstumsgrenze erreicht oder überschritten haben. Um dies zu überprüfen wurden in Kapitel 2.5 Kriterien aufgestellt, nach denen das Erreichen einer Wachstumsgrenze in der vorliegenden Bachelorarbeit definiert wird. Dies soll nun anhand

der vier Kriterien für den Betrachtungsraum der IKZ RegioNetzWerk Düsseldorf überprüft werden. Das erste Kriterium bezieht sich auf die Überlastung öffentlicher Infrastrukturen. Dies wurde von niemanden der Interviewpartner angesprochen. Auch bei der Recherche gab es keine Hinweise diesbezüglich. Das Kriterium Umweltbelastung wird auch nicht direkt erwähnt, jedoch wurde mehrfach eine hohe Verkehrsbelastung angesprochen. Dies lässt darauf schließen, dass gerade in der Kernstadt des Betrachtungsraumes die Luft stark belastet ist. Starke Pendlerverflechtungen werden auch angesprochen. Viele der Menschen, die in Düsseldorf arbeiten leben im Umland und müssen täglich pendeln. So kommt es insgesamt zu einem starken Verkehrsaufkommen, auf der Straße und im ÖPNV. Gerade zu den Stoßzeiten sind viele der Hauptverbindungen stark betroffen. Das letzte Kriterium, welches sich auf teuren Wohnraum und damit verbundene Verdrängungsprozesse bezieht, war in der Analyse des Wohnungsmarktes der Region besonders auffällig. Insbesondere die Preise für baufreies Land sind in den letzten Jahren sehr stark angestiegen und im Vergleich zu den beiden anderen analysierten Regionen deutlich am teuersten. (siehe oben). Diese großen Preissteigerungen führen, laut Aussage der Interviewpartner bereits zu Verdrängungsprozessen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Betrachtungsraum gerade bezogen auf die Themen Wohnen und Mobilität kurz vor dem Erreichen der Wachstumsgrenze steht. Umweltbelastungen und die Überlastung öffentlicher Einrichtungen können sich in Zukunft auch noch weiter zu spitzen.

### 5.2.2 Kooperationsprozess und Organisation

Nachfolgend sollen die Entstehung und Organisation der Kooperation näher erläutert werden. Dabei beziehen sich die hier erläuterten Fakten auf den Stand, zu dem die Kooperation gegründet wurde. Die aktuelle Situation wird in der Analyse in Kapitel 5.2.4 näher erläutert.

Entstanden ist die Kooperation im Rahmen des Wettbewerbs Stadt.Umland.NRW. Zu diesem Zeitpunkt haben sich die sechs Kooperationspartner zum ersten Mal zusammengeschlossen. Die Initiative ging dabei von den Städten Düsseldorf und Duisburg aus.

Die organisatorische Basis der Kooperation bildet das sogenannte „Team Regionetzwerk“. Es ist auf der Ebene der Amts- oder Abteilungsleitungen der Kommunen angesiedelt. In jeder Kommune sind ein bis zwei Mitarbeiter diesem Team Regionetzwerk fest zugeordnet und kümmern sich um die Kooperation. Sie führen Ergebnisse zusammen und übernehmen die Steuerung. Auch die Einhaltung der Qualitätskriterien und die Evaluierung wird hier überwacht. Die Federführung rotiert alle sechs Monate (Mölders 2018: S. 5). Auf der Ebene der Fachverwaltungen gibt es außerdem ressortübergreifende Projektgruppen mit interkommunalen Beteiligten, die sich regelmäßig treffen. Von hier aus wird die Umsetzung der Projekte koordiniert und überwacht (Mölders 2018: S. 6). Zusätzlich findet halbjährlich eine Beigeordnetenkonferenz statt. Diese soll die Verbindlichkeit der Kooperation garantieren.

Es soll sichergestellt werden, dass die abgesprochenen regionalen Interessen eingehalten werden. Um die IKZ politisch zu verankern und somit die Umsetzung der Projekte zu erleichtern findet jährlich die sogenannte „RegioKonferenz“ statt (ebd.). Zukünftig soll ein regionaler Netzwerker eingestellt werden, der organisatorische und prozessbezogene Aufgaben übernimmt. Außerdem könnte er die IKZ bei wichtigen Treffen vertreten und das regionale Bewusstsein weiter ausbauen. Er soll von allen Kommunen gemeinsam getragen und finanziert werden. Das Netzwerk soll sich langfristig von einer weichen Kooperation weiter Richtung Institutionalisierung bewegen, dabei aber immer die aktuellen Bedürfnisse der Kommunen und Projekte im Blick behalten. Der Aufbau der Organisationsstruktur soll in vier aufeinanderfolgenden Phasen erfolgen. Beginnend mit der Gründung des Netzwerkes im Rahmen des Stadt.Umland.NRW Wettbewerbs über erste konkrete Projekte bis hin zu Evaluierung und Weiterentwicklung (Mölders 2018: S.7).

### 5.2.3 Inhalte und Ziele der Kooperation

In diesem Abschnitt sollen die im Konzept aufgeführten Inhalte und Ziele der IKZ genauer erläutert werden. Wie schon in Kapitel 5.2.2. erläutert entstand das Konzept, wie das KRN, 2017 im Rahmen des Projektauftrages Stadt.Umland.NRW. In ihrem Zukunftskonzept hält die Region die Herausforderungen, Ziele und eine erste Herangehensweise an die Thematik fest. Das Konzept ist auf einer eigenen Webseite der Kooperation zum Download verfügbar. Dort werden auch regelmäßig Updates zum Konzept und der Umsetzung der Projekte veröffentlicht (vgl. RegioNetzWerk o.J).

Zunächst wird im Konzept die aktuelle Ausgangssituation der Region beschrieben. Demnach gibt es im Betrachtungsraum viele attraktive Wohnlagen, eine vielfältige Freizeitinfrastruktur und eine große Anzahl hochqualifizierter Bildungseinrichtungen. Die Region stellt außerdem mit Orten wie dem Düsseldorfer Flughafen, dem Duisburger Hafen, vielen wichtigen Schienenverbindungen und Autobahnen einen wichtigen Verkehrsknotenpunkt im nationalen und internationalen Mobilitätsnetz dar. Die Verfasser betonen zudem, dass die Region schon heute so stark vernetzt ist, dass Verwaltungsgrenzen keine Rolle mehr in den Köpfen der Bewohner spielen und sozusagen eine „Region ohne Grenzen“ darstellt (Mölders 2018: S. 3). Die Attraktivität des Betrachtungsraumes hat allerdings auch einen sehr starken Siedlungsdruck zur Folge, der zunehmend zu einer immer größeren Herausforderung für die teilnehmenden Kommunen wird. Bis 2030 rechnet man mit einem Bedarf an 60.000 neuen Wohnungen für ca. 100.000 zusätzliche Einwohner. Dem gegenüber steht ein großes Defizit an Potentialflächen und eine sehr hohe Verkehrsbelastung. Aufgrund der vielfältigen Herausforderungen sehen die Kommunen den einzigen adäquaten Lösungsweg in einer besseren regionalen Verteilung der Bedarfe. Dies möchten sie im Rahmen einer IKZ erreichen (Mölders 2018: S. 4).

Im weiteren Verlauf des Konzeptes wird beschrieben, welche ergänzenden Ziele die Region über eine ausgewogenere Verteilung der Bedarfe hinaus hat und nach welchem Leitgedanken sie dabei in Zukunft handeln möchte. Um zukünftig interkommunal abgestimmte Antworten auf die Fragen des Siedlungsdruckes geben zu können, soll nach dem Leitsatz der „integrierten Raumentwicklung“ gehandelt werden. Dieser besagt, dass zu jeder Zeit zukunftsorientiert geplant werden soll. Dabei sollen in jedem Projekt individuelle Kernziele und Qualitätskriterien festgelegt und regelmäßig geprüft werden. Um einen größtmöglichen Lerneffekt zu erzielen und das Konzept stetig verbessern zu können, soll jedes Projekt am Ende evaluiert werden (Mölders 2018: S.10). Außerdem wurden neun Qualitätskriterien aufgestellt, die gleichzeitig die Leitlinien der Kooperation darstellen und eine Orientierungshilfe für jedes Projekt bieten sollen. Diese können wie oben beschrieben (wenn nötig) individuell angepasst oder erweitert werden.

Nachfolgend werden die Qualitätskriterien aufgezählt und teilweise näher erläutert. Das Kriterium „städtebauliche Dichte“ bezieht sich vordergründig auf einen nachhaltigen Flächenverbrauch. Es wird davon ausgegangen, dass eine stärkere Verdichtung des Bestandes unvermeidbar ist, wenn man eine Verbesserung des Siedlungsdruckes erreichen möchte. Außerdem soll das negative Image der Dichte durch hohe architektonische und freiraumplanerische Qualität verbessert werden. Die neu entstehende Dichte soll als attraktiv vermarktet werden (ebd.). Das Kriterium „vernetzte Mobilität“ sieht vor den ÖPNV zu stärken und gleichzeitig den MIV zu verringern. Dies soll vor allem durch eine Erweiterung von Sharing Angeboten, Multimodalität und dem Ausbau von kurzen Wegen erreicht werden (ebd.). Das Kriterium „neue Wohnformen“ erläutert die Wichtigkeit von vielfältigen neuen Wohnformen als Reaktion auf die zunehmende Diversität der Gesellschaft. Darüber hinaus soll zukünftig ein breites Spektrum an Miet- und Eigentumssegmenten, -formen und -preisen bei den Planungen berücksichtigt werden. Es soll Wohnraum für alle Einkommensschichten realisiert werden, um Gentrifizierungs- und Verdrängungsprozesse zu verhindern (Mölders 2018: S. 11). Der Punkt „öffentlicher Raum“ bezieht sich auf die zukünftige Planung und Nutzung von Frei- und Grünflächen. Diese sollen so geplant werden, dass sie für alle Bevölkerungsgruppen zugänglich und nutzbar sind. Außerdem sollen sie intensiver genutzt werden. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass man die Räume multicodiert, damit sie auf möglichst viele Wege genutzt werden können. Des Weiteren soll die Freiflächenentwicklung immer in die Siedlungsentwicklung integriert werden (Mölders 2018: S.12). Ein weiteres Kriterium beschäftigt sich mit dem Thema „Klimaverträglichkeit und Energieversorgung“. In Zukunft soll in der Region darauf geachtet werden, das Kleinklima in den Quartieren zu verbessern. Hitzeinseln sollen verringert und vorgebeugt werden. Dies soll vorrangig über intensive Fassaden- und Dachbegrünung erreicht werden. Um neu entstehende Quartiere möglichst autark zu gestalten sollten sie zukünftig dezentral mit Wärme

versorgt werden (ebd.). Die weiteren Qualitätskriterien behandeln die Themen: „technische, soziale und Sharing Infrastruktur“, „starke Gemeinschaftsstrukturen“, „gelebte Partizipation“ und „gefühlte Heimat.“ Letzteres zielt darauf durch diverse Maßnahmen eine möglichst schnelle Identifizierung mit dem Quartier und der Region herzustellen. Da Menschen die sich in ihrer Umgebung wohl fühlen tendenziell länger dort leben möchten und sich auch eher für ihre Region einsetzen ist dies ein wichtiger Punkt (Mölders 2018: S.13). Die anderen aufgeführten Qualitätskriterien sind für diese Arbeit von zweitrangiger Bedeutung und werden daher nicht näher erläutert.

Für die konkrete Umsetzung der Ziele soll möglichst zeitnah eine Vielzahl an Projekten umgesetzt werden. Diese sind unterteilt in Leit- und Zukunftsprojekte. Erstere sind teilweise schon politisch beschlossen oder verfügen zumindest über politischen Rückhalt und sollen in den nächsten Jahren umgesetzt werden (Mölders 2018: S.14). Ein Beispiel hierfür ist ein neues Wohngebiet auf einer ehemaligen Bahnfläche in Duisburg Wedau. Hier sollen auf 90 Hektar ca. 3000 neue Wohneinheiten entstehen (ebd.). Anzumerken ist, dass viele der Leitprojekte sich auf Siedlungs- oder Verkehrsentwicklung beziehen. Die Umsetzung der Zukunftsprojekte ist auf einen etwas späteren Zeitpunkt angelegt. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass diese weder politisch beschlossen sind, noch über einen solch starken Rückhalt wie die Leitprojekte verfügen. Ein Beispiel für ein Zukunftsprojekt ist ein mögliches neues interkommunales Gewerbegebiet auf den Flächen der Kommunen Meerbusch und Krefeld. Über den aktuellen Stand der Projekte wird in einem unregelmäßig erscheinenden Newsletter informiert (Mölders 2018: S. 19).

#### 5.2.4 Analyse

In diesem Abschnitt soll die IKZ RegioNetzWerk Düsseldorf anhand der in Kapitel 4 aufgestellten Analyse Kriterien untersucht werden. So soll herausgestellt werden, wo die individuellen Herausforderungen in der Umsetzung der Zusammenarbeit liegen. Um die Situation besser einordnen zu können, wird zunächst erläutert, wie weit die Umsetzung der IKZ zum heutigen Zeitpunkt (Juni 2020) fortgeschritten ist. Außerdem sollen die Interviewpartner kurz vorgestellt werden.

Im Rahmen der vorliegenden Bachelorarbeit wurden drei Interviews mit Teilnehmern der IKZ RegioNetzWerk geführt. Davon konnten zwei, aufgrund von Zeitdruck bei den Interviewpartnern, nur schriftlich durchgeführt werden. Hierzu wurde ihnen der Fragebogen per Mail zugesendet. Dieser wurde anschließend ausgefüllt an den Verfasser zurückgesendet. Das dritte Interview, fand wie alle anderen im Rahmen dieser Bachelorarbeit, telefonisch statt.

Interviewpartnerin F arbeitet in einem freien Planungsbüro und hat die IKZ im Rahmen des Stadt.Umland.Wettbewerb begleitet. Aktuell ist sie noch immer für die IKZ zuständig und übernimmt vor allem organisatorische Aufgaben. Die Zusammenarbeit mit Interviewpartnerin F wird jedoch in naher Zukunft beendet, da die Stelle des „RegioNetzWerkers“ besetzt werden soll. Dieser soll die Aufgaben von Interviewpartnerin F übernehmen und bei der Stadt Düsseldorf angestellt sein. Das Interview fand schriftlich statt. Interviewpartnerin G arbeitet im Stadtplanungsamt einer teilnehmenden Kommune. Ihre Aufgabenbereiche sind Bauleitplanung, Flächennutzungsplanung und regionale Kooperation. Auch dieses Interview fand schriftlich statt. Das dritte Interview H wurde mit jemandem geführt, der ebenfalls bei einer an der IKZ beteiligten Kommune beschäftigt ist. Interviewpartner H übernimmt im Stadtplanungsamt seiner Kommune vordergründig regionalplanerische Aufgaben und ist somit auch für die IKZ RegioNetzWerk zuständig. Dieses Interview wurde telefonisch durchgeführt. Es bestand leider keine Möglichkeit mit der Stadt Düsseldorf als Kernstadt der IKZ, ein Interview durchzuführen.

Zum heutigen Zeitpunkt befinden sich einige der Projekte bereits in Umsetzung. Abgeschlossen ist jedoch noch keines der Projekte. Über den aktuellen Stand der Umsetzung informiert das RegioNetzWerk im Rahmen von Newslettern, die auf der eigenen Internetseite veröffentlicht werden. Zu den in Umsetzung befindlichen Projekten gehört bspw. das Leitprojekt fünf „Krefeld Planker Heide“. Dabei handelt es sich um die Entwicklung eines Wohngebietes. Die Fläche liegt direkt an einer Strecke der sogenannten „K-Bahn“, der Krefelder Stadtbahn (Mölders 2018: S.16). Hierbei sollte angemerkt werden, dass alle Wohnflächenentwicklungsprojekte, die im Rahmen des RegioNetzWerkes geplant wurden im Kern nicht interkommunal sind. Die Teilnehmer haben zwar im Rahmen des Konzeptes die Flächen gemeinsam ausgewählt, die Umsetzung wird jedoch von der Kommune, auf deren Gebiet die Entwicklungsflächen liegen, selbst übernommen. Es gehen keine Kompetenzen an das RegioNetzWerk über. Somit müssen auch alle Entscheidungen die Umsetzung betreffend nur im Rat der jeweiligen Kommune beschlossen werden. Natürlich muss sich dabei an den „Standards“ des RegioNetzWerkes orientiert werden, damit keine Widersprüche entstehen (vgl. Interviewpartner H, 13.05.2020). Im Falle des Projektes „Planker Heide“ wurde die Entwicklungsgesellschaft NRW.Urban von der Stadt Krefeld damit beauftragt einen städtebaulichen Wettbewerb zu organisieren, die Durchführung sowie die Bürgerbeteiligung zu begleiten und zum Schluss die Vermarktung der Fläche zu übernehmen. Dazu wird das Projekt im Rahmen des Landesprogrammes „Kooperative Baulandentwicklung“ gefördert (Mölders 2018: S.16). Die geplanten Gewerbegebiete sollen im Gegensatz zu den Wohngebieten auch interkommunal umgesetzt werden. Ein Grund hierfür ist, dass die geplanten Gewerbegebiete fast ausschließlich nicht auf dem Gebiet einer, sondern mehrerer teilnehmender Kommunen liegen. Der genaue Stand der Umsetzung aller Projekte kann in

den Newslettern nachgelesen werden. Wo mögliche Schwierigkeiten in der Umsetzung liegen oder noch Verbesserungspotential besteht, wird nachfolgend näher erläutert.

### *Organisation der Kooperation*

Das bestehende Handlungserfordernis wurde auf jeden Fall von allen Interviewpartnern erkannt. Interviewpartnerin F bezeichnet das Instrument IKZ sogar als unausweichlich, um auf die bestehenden Herausforderungen angemessen zu reagieren (vgl. Interviewpartnerin F, 05.05.2020). Von Interviewpartner H wird angeführt, dass es trotz des bestehenden Handlungsdruckes erst nach dem Aufruf der Landesregierung zum Stadt.Umland.NRW Wettbewerb zu einer IKZ in der Region kam. Davor hätte es kaum Tendenzen in diese Richtung gegeben. Zwar haben einzelne Kommunen auch zuvor schon miteinander kooperiert, eine Zusammenarbeit mit so vielen Teilnehmern und einer klaren regionalen Tendenz, habe es zuvor aber noch nicht gegeben (vgl. Interviewpartner H, 13.05.2020).

Laut allen Interviewpartnern findet die Zusammenarbeit innerhalb des RegioNetzWerkes stets auf Augenhöhe statt. Interviewpartnerin G betont, dass sie insbesondere die Zusammenarbeit auf der Arbeits- und der Beigeordnetenebene als partnerschaftlich empfindet (Interviewpartnerin G, 06.05.2020). Alle gaben an, dass Konflikte stets durch angeregte Diskussionsrunden gelöst werden konnten und keine gravierenden Meinungsverschiedenheiten vorliegen. Die klare Zielformulierung helfe den Fokus nicht aus den Augen zu verlieren und sich in Diskussionen auf das wesentliche zu konzentrieren (Interviewpartnerin F, 05.05.2020; Interviewpartnerin G, 06.05.2020; Interviewpartner H, 13.05.2020).

Zu Beginn wurden keine schnell umsetzbaren Projekte zuerst in Angriff genommen. Die Siedlungsentwicklungsprojekte sind alle langfristig angelegt und entsprechend aufwendig zu planen und umzusetzen. Da sie allerdings bereits politisch beschlossen oder zumindest gewollt waren, konnte die Umsetzung schnell beginnen. Das für den Beginn keine schnell umsetzbaren Projekte gewählt wurden hatte keinen Einfluss auf die Motivation der Teilnehmer oder die Umsetzung.

Ob die Kooperation für alle teilnehmenden Kommunen Vorteile bietet, konnte von keinem der Interviewpartner genau beurteilt werden, jedoch sind sich alle einig, dass dies das Ziel sein sollte. Interviewpartner H führt an, dass die Beurteilung schwer sei, da die Siedlungsentwicklungsprojekte von jeder Kommune selbstständig durchgeführt werden. Indirekt würden aber natürlich alle davon profitieren, wenn sich der Siedlungsdruck in der Region verringert und man neue Einwohner auf dem eigenen Stadtgebiet unterbringen kann (vgl. Interviewpartner H, 13.05.2020). Interviewpartnerin F bestätigt, dass die Kooperation für ihre Kommune klare Vorteile bietet. Die Situation der anderen Kommunen kann sie allerdings nicht einschätzen (vgl. Interviewpartnerin F, 05.05.2020).

Die Rolle eines neutralen Moderators wird von den Interviewpartnern unterschiedlich bewertet. Interviewpartner H schätzt eine neutrale Moderation als wichtig ein, damit sich niemand benachteiligt fühlt. Ohne Moderation befürchtet er, dass die größeren Städte die kleineren „unterbuttern“ könnten (vgl. Interviewpartner H, 13.05.2020). Interviewpartner G ist ähnlicher Ansicht und schätzt es, wenn die Moderation auch inhaltliche Anreize und Inspirationen bieten kann (vgl. Interviewpartnerin G, 06.05.2020). Im Gegensatz dazu steht die Aussage von Interviewpartnerin F, die erläutert, dass es nicht unbedingt nötig sei eine IKZ extern begleiten zu lassen. Falls es jedoch keinen externen Moderator gibt, sollte immer klar sein, wer für die Organisation zuständig ist. Die zuständige Person sollte insbesondere über ausreichend Zeit und Ressourcen verfügen, um eine gute Organisation gewährleisten zu können. Diese sei von zentraler Bedeutung, da alle Teilnehmer stets über wenig Zeit verfügen (vgl. Interviewpartnerin F, 05.05.2020).

Insgesamt lief die Organisation der IKZ gut ab und es gab keine nennenswerten Schwierigkeiten. Durch die baldige Einstellung des RegioNetzWerkers, ist eine neutrale Moderation mit guten zeitlichen Ressourcen auch nach dem Ende der Zusammenarbeit mit Interviewpartnerin F gewährleistet. Die konsensorientierte Kommunikation in Zusammenhang mit einer klaren Zielvorstellung beeinflusste die Umsetzung der IKZ in keinem Fall negativ und trug vielmehr dazu bei sie schnell voranzubringen.

### *Politische Faktoren*

Die Antworten zu den politischen Einflussfaktoren fielen sehr divers aus. Während Interviewpartnerin G in politischer Hinsicht keine Probleme sieht und erwähnt, dass die Politiker ihrer Stadt sehr offen seien, empfindet Interviewpartner H die Politik als den größten Hemmfaktor bezogen auf die Umsetzung der Projekte (vgl. Interviewpartnerin G 06.05.2020; Interviewpartner H, 13.05.2020). Interviewpartnerin F schätzt die Situation so ein, dass viele der Politiker überfordert sind, da das Thema IKZ häufig einen großen Mehraufwand bedeutet und für Außenstehende sehr komplex wirkt (vgl. Interviewpartnerin F, 05.05.2020).

Der Einflussfaktor Regierungswechsel wird lediglich von Interviewpartner H angesprochen. Er berichtet, dass sich der Regierungswechsel der Landesregierung von rot-grün zu schwarz-gelb (nähere Erläuterung siehe 5.1.4) negativ auf das RegioNetzWerk ausgewirkt hat. Gerade die Teilung der Ministerien und die fehlenden Fördergelder seien problematisch. Nun müsse man in manchen Projekten nach alternativen Finanzierungen Ausschau halten (vgl. Interviewpartner H, 13.05.2020).

Auf die Frage, ob die Politiker in der Region einen Machtverlust durch die IKZ befürchten, antwortet ebenfalls nur Interviewpartner H. Er schätzt die Situation so ein, dass ein Großteil der Politiker in seiner Kommune diese Angst haben. Sie sei äußerst problematisch und

blockiere wichtige Entscheidungen für regionale Projekte. Dazu kommt laut seiner Aussage, dass der Politik in seiner Kommune an vielen Stellen die Offenheit für innovative Projekte fehlt. Daher sieht er es persönlich als wenig sinnvoll an, sich Mühe mit kreativen, lösungsorientierten Projekten zu geben, wenn die Aussicht auf Bewilligung von vornherein sehr gering ist (ebd.). Im Gegensatz dazu steht die Aussage von Interviewpartnerin G, die die Politik in ihrer Kommune als sehr offen beschreibt (vgl. Interviewpartner G, 06.05.2020). Dies verdeutlicht, dass die politische Situation innerhalb der Kommunen einer Region stark variieren kann.

Zum Thema Regionalbewusstsein herrschen ebenfalls unterschiedliche Ansichten unter den Interviewpartnern. Während Interviewpartnerin F sagt, dass das Regionalbewusstsein in der Politik stark ausgeprägt ist, führt Interviewpartner H an, dass Kirchturmdenken in seiner Kommune noch sehr stark ausgeprägt ist (vgl. Interviewpartnerin F, 05.05.2020; Interviewpartner H, 13.05.2020). Interviewpartnerin G äußert sich diesbezüglich nicht. Dies verdeutlicht, dass eine solche Einschätzung von Kommune zu Kommune unterschiedlich ausfallen kann. Interviewpartnerin F hat, dadurch dass sie die externe Moderation durchführt, möglicherweise einen objektiveren Blick als Interviewpartner H, der viel öfter mit der Politik seiner Kommune arbeitet. Daher könnte seine Meinung diesbezüglich auch von früheren Erfahrungen beeinflusst werden. Insgesamt ist es schwer abschätzbar wie stark das Regionalbewusstsein bzw. Kirchturmdenken in der Region ausgeprägt ist.

Die Beteiligung der Politik wurde lediglich von Interviewpartnerin G angesprochen und als gut eingeschätzt. Sie sei sehr früh und ausführlich erfolgt (vgl. Interviewpartnerin G, 06.05.2020). Davon abgesehen kann man aufgrund der vielen beschlossenen und gewollten Projekten auch darauf schließen, dass die Politik ausreichend beteiligt wurde.

Zwei Punkte die gar nicht angesprochen wurden und daher vermutlich für die IKZ keine große Relevanz haben, beziehen sich auf gegenseitige politische Blockaden oder Zweifel der Politik an der IKZ. Auch nach einer weiteren Recherche gab es keine Hinweise darauf, dass diese beiden Punkte die IKZ beeinflusst haben.

### *Rechtliche Faktoren*

Rechtliche Faktoren werden nur am Rande erwähnt. Auf die Verbindlichkeit der IKZ und die gewählte Rechtsform geht niemand der Interviewpartner ein. Laut des Zukunftskonzeptes sollte sich die Verbindlichkeit im Laufe der IKZ immer weiter erhöhen. Es gibt allerdings keine Anzeichen dafür, dass dies bereits passiert ist. Da die Umsetzung aktuell ohne Probleme abläuft, hat die Unverbindlichkeit der Zusammenarbeit vermutlich keinen negativen Einfluss auf die Umsetzung.

Der Faktor Eigentumsrecht wird von Interviewpartnerin F kurz erwähnt. Sie geht nicht direkt darauf ein, erwähnt aber, dass unumstrittene Flächenpotentiale einer der größten Erfolgsfaktoren für die Umsetzung von Wohnentwicklungsprojekten darstellt (vgl. Interviewpartnerin F, 05.05.2020). Dies lässt darauf schließen, dass in der Realität häufig viele Akteure sehr unterschiedliche Interessen an einer Fläche haben, was die Entwicklung erschwert. Wenn es nur noch wenige unbebaute Flächen in einer Stadt oder Region gibt, ist dieses Problem besonders gravierend. Diese Aussagen decken sich mit denen von Interviewpartner A aus der Region Köln.

### *Ökonomische Faktoren*

Auf ökonomische Faktoren sind die Interviewpartner kaum eingegangen. Lediglich das Thema Fördergelder wurde von Interviewpartner H erwähnt. Durch den Regierungswechsel fehlten nun zuvor eingeplante Fördergelder. Jedoch hatte dies offensichtlich keinen großen Einfluss auf die Umsetzung, da viele der Projekte trotzdem begonnen und durch andere Förderprogramme (siehe Leitprojekt fünf) finanziert werden konnten (vgl. Interviewpartner H, 13.05.2020). Insgesamt hat sich die IKZ von Beginn an nicht vollkommen abhängig von den ursprünglich eingeplanten Fördergeldern gemacht. Von Beginn an wurde mit vielen Eigenmitteln geplant, was auch damit zusammenhängt, dass jede Kommune die Umsetzung der Wohnprojekte selbst übernimmt. So ist das Fehlen von Fördergeldern zwar ärgerlich, verhindert aber nicht gänzlich die Umsetzung.

Der Grund wieso ökonomische Faktoren so gut wie gar nicht thematisiert wurden, ist, dass die Projekte, die sich gerade in Umsetzung befinden, nur interkommunal gedacht wurden, aber lokal umgesetzt werden. Somit entfallen Überlegungen über die mögliche Aufteilung von Folgekosten oder die Problematik eines großen finanziellen Leistungsgefälles. Die Kommunen setzen die Projekte zwar nach den Qualitätskriterien des RegioNetzWerkes um, sind aber in der sonstigen Planung und Gestaltung völlig frei. Daher sind sie auch bezogen auf Themen wie Wirtschaftlichkeit der Projekte oder Änderungen in ihrem eigenen kommunalen Haushalt unabhängig von den anderen Kommunen. Nahezu die gesamten finanziellen Überlegungen werden so in die Hände der Kommunen und nicht in die des RegioNetzWerkes gelegt. Auf diese Weise entfallen viele potentielle Konflikte um Finanzierung und Folgekosten.

### *Administrative Einflussfaktoren*

Administrative Faktoren werden von keinem der Interviewpartner näher erläutert. Dies ist ähnlich zu begründen wie bei den ökonomischen Faktoren. Auf der Umsetzungsebene müssen die Kommunen bei den Siedlungsentwicklungsprojekten nicht zusammenarbeiten, weil diese von jeder Kommune alleine durchgeführt wird. Daher gibt es auf dieser Ebene

kaum Berührungspunkte. Der allgemeine Austausch zwischen den Verwaltungen auf der Arbeitsebene läuft, wie bereits erwähnt, sehr gut und weitestgehend konfliktfrei ab (vgl. Interviewpartnerin F, 05.05.2020; Interviewpartnerin G, 06.05.2020; Interviewpartner H, 13.05.2020). Auch von internen Unstimmigkeiten innerhalb einzelner Kommunalverwaltungen ist bei den Interviews keine Rede. Dadurch, dass die Planungshoheit bei den Kommunen verbleibt, ändert sich auch für die Verwaltungsmitarbeiter bei der Umsetzung der Konzepte nicht viel. Die Siedlungsentwicklungsprojekte können wie jedes andere Wohnbauprojekt bearbeitet werden. So wird dies auch nicht als zusätzlicher Aufwand empfunden und genießt die gleiche Priorität wie andere Projekte, die nicht im Zusammenhang mit dem RegioNetzWerk stehen. Auch ungleich verteilte personelle Kapazitäten stellen keine Schwierigkeit dar, weil die Kommunen in der Bearbeitung nicht von anderen abhängig ist.

#### *Gesellschaftliche Faktoren*

Gesellschaftliche Faktoren wurden auch nur eingeschränkt erwähnt. Laut Interviewpartner G und H gibt es in kaum Widerstände aus der Bevölkerung (vgl. Interviewpartnerin G, 06.05.2020). H schätzt die Situation als „normal“ ein, die Widerstände seien nicht stärker als bei anderen städtebaulichen Projekten auch (vgl. Interviewpartner H, 13.05.2020). Interviewpartnerin F führt an, dass die Bevölkerung in zwei Projekten (sie erwähnt nicht welche konkret) gegen die Siedlungserweiterung wären. Dies sei aber üblich und kein außergewöhnlicher Protest (vgl. Interviewpartnerin F, 05.05.2020). Abweichende Trends oder Segregation beeinflussen die Umsetzung des Konzeptes nicht negativ. Segregation ist ein Prozess, den die Kommunen verhindern möchten und der den Handlungsdruck eher verstärkt.

#### *Regionale Besonderheiten*

Im Wesentlichen liegen in diesem Fall zwei besondere Gegebenheiten vor, die maßgeblich für die erfolgreiche Umsetzung der ersten Projekte verantwortlich sind. Es hat sich als sehr zielführend herausgestellt Projekte in das Konzept mit aufzunehmen, die bereits vorher politisch gewollt oder schon beschlossen waren. So konnte schnell mit der eigentlichen Umsetzung begonnen werden. Die Politik war schon informiert und man war sich ihrer Unterstützung auch im Umsetzungsprozess sicher. Dazu kommt als zweiter Punkt, dass die Planungshoheit bei der Umsetzung der Konzepte bei den einzelnen Kommunen bleibt. Die Wohnentwicklungsprojekte wurden also interkommunal durchdacht, aber kommunal umgesetzt. So gestalten sich alle nachfolgenden Prozesse einfacher, da sie nur von einer Kommune organisiert und geregelt werden müssen.

### 5.2.5 Zwischenfazit

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Umsetzung der Projekte innerhalb des RegioNetzWerkes trotz einiger Herausforderungen verhältnismäßig gut abläuft. Dies hat maßgeblich mit den oben erläuterten regionalen Besonderheiten zu tun, durch die die Umsetzung der Projekte gut vorbereitet und wesentlich erleichtert wurde. Alle Interviewpartner sehen die IKZ im Rahmen des RegioNetzWerkes als alternativlos an, um den Herausforderungen in der Region zu begegnen. Somit stehen alle hinter dem Konzept und möchten den Prozess voranbringen. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die IKZ überwiegend dem Austausch und der gemeinsam vorbereitenden Planung dient, als der tatsächlichen Umsetzung. Laut Interviewpartner H sollen alle Siedlungsentwicklungsprojekte von den jeweiligen Kommunen selbst umgesetzt werden. Lediglich die geplanten Gewerbegebiete sollen interkommunal entwickelt werden (Interviewpartner H, 13.05.2020). Demnach wird ein Großteil der Projekte nicht gemeinsam umgesetzt. Alle Kommunen müssen sich allerdings an den gemeinsam aufgestellten Qualitätskriterien orientieren (vgl Kapitel 5.2.3). Diese Vorgehensweise unterstreicht die Komplexität von interkommunalen Wohngebieten. Indem Wohngebiete zwar interkommunale durchdacht und nach gemeinsamen Qualitätskriterien entwickelt, jedoch nicht gemeinsam umgesetzt werden, werden dennoch komplexe Themen wie die Aufteilung möglicher Folgekosten oder interkommunale politische Entscheidungen umgangen.

Neben den überwiegend positiven Aspekten lagen auch Herausforderungen wie da Ausbleiben von Fördermitteln vor. Diese haben die IKZ jedoch nicht so stark beeinflusst wie es bspw. in Köln der Fall war. Die Kommunen des RegioNetzWerkes haben alternative Wege gefunden, um die Projekte zu fördern. Darüber hinaus waren von Beginn an wesentlich mehr Eigenmittel eingeplant, was auch damit zusammenhängt, dass die Kommunen die Projekte letztendlich selbst entwickeln. Insgesamt ist die Abhängigkeit von Fördermitteln nicht so groß, dass sie die Umsetzung der Projekte gravierend einschränkt. Eine weitere Herausforderung stellt das, laut Interviewpartner H, partiell noch immer vorhandene Kirchturmdenken dar. Auch die fehlende politische Offenheit für innovative Ideen ist nicht förderlich für die Umsetzung. Diese Themen sollten bei weiteren Planungen bedacht werden. Eventuell sollte über eine intensivere Beteiligung der Politik nachgedacht werden, um Zweifel aus dem Weg zu räumen und eine größere Sensibilität gegenüber dem Thema IKZ zu erzeugen.

### 5.3 Regiopolregion Bielefeld

Die Regiopolregion Bielefeld bezieht sich räumlich auf die Stadt Bielefeld und ihre Nachbarkommunen. Der Betrachtungsraum liegt in Ostwestfalen – Lippe (OWL) und stellt neben Paderborn eines der beiden Oberzentren der Region dar. Der Siedlungsdruck in der

Regiopolregion ist noch nicht so stark ausgeprägt, wobei die funktionalen Verflechtungen immer weiter zunehmen. Die Region möchte sich, aufgrund des zunehmenden Konkurrenzkampfes zwischen den Agglomerationsräumen in Deutschland besser aufstellen und die eigene Position stärken. Aufgrund dessen haben die Beteiligten beschlossen im Rahmen des Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) Forschungsprogrammes des BBSR eine gesamtträumliche, interkommunale Strategie aufzustellen. Aktuell beschäftigt sich die Region vordergründig mit den Themen Mobilität und Verwaltungskooperation. Eine interkommunale Siedlungsentwicklung ist noch nicht vorgesehen, könnte aber in der Zukunft noch zum Thema werden. Nachfolgend werden zunächst die Organisation und Ziele der IKZ erläutert, um einen Überblick für die in Kapitel 5.3.4 folgende Analyse zu ermöglichen. Abschließend folgt ein Zwischenfazit, welches die wesentlichen Erkenntnisse aus der Analyse zusammenfasst.

### 5.3.1 Die Region

Dieser Abschnitt soll einen Überblick über die Region in der kooperiert wird geben. Hierzu werden zunächst die Kooperationspartner vorgestellt. Anschließend folgt eine kurze Beschreibung der (besonderen) Eigenschaften der Region. Der Fokus liegt hierbei auf dem Thema Wohnen, weshalb auch der Wohnungsmarkt des Betrachtungsraumes genauer erörtert werden soll. Hierzu wurden beispielhaft die Kommunen ausgewählt, mit denen im weiteren Verlauf ein Interview geführt wurde.

Der Betrachtungsraum der IKZ liegt, in der Region Ostwestfalen Lippe (OWL). An der Kooperation nehmen neben der Stadt Bielefeld folgende Kommunen teil: Die Städte Herford, Gütersloh, Oerlinghausen, Bad Salzuflen, Enger, Spenge, Werther, Halle, Schloß Holte – Stukenbrock, sowie die Gemeinden Leopoldshöhe und Steinhagen Bielefeld ist neben der Stadt Paderborn eins der beiden Oberzentren in OWL. Die Regiopolregion ist sehr vielfältig und bietet diverse attraktive Angebote, die für viele Menschen interessant sind. Dazu zählen bspw. attraktive Wohngebiete, ein großes Angebot an Bildungseinrichtungen wie die Uni Bielefeld, aber auch eine interessante Unternehmensstruktur. Durch den Teutoburger Wald hat die Region auch landschaftlich viel zu bieten. Insgesamt weist der Raum starke funktionale Verflechtungen auf. Die Bewohner bewegen sich schon heute selbstverständlich über Grenzen hinweg. Gerade deshalb ist es wichtig zukünftig gesamtträumliche Strategien zu entwickeln und gemeinsam zu planen. Hier soll die IKZ in der Regiopolregion ansetzen (BMVI 2016: S 24f.).

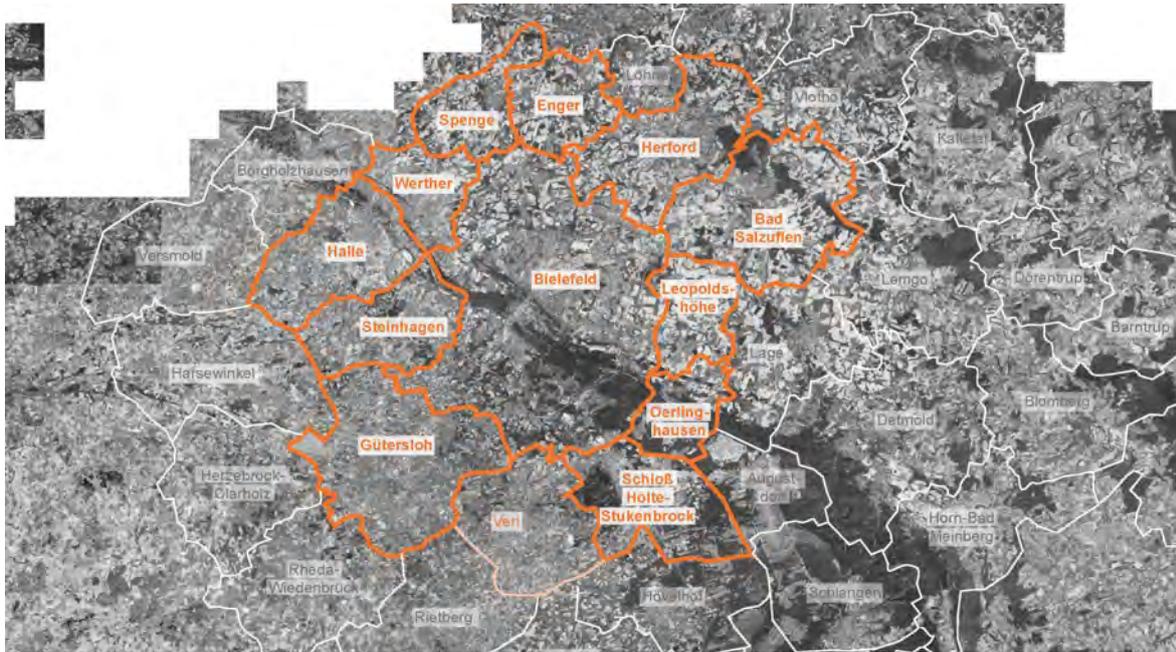


Abbildung 9 Karte Region Bielefeld. Eigene Darstellung

Um die in Kapitel 5.3.4 folgende Analyse der Kooperation besser einordnen zu können soll in diesem Abschnitt der Wohnungsmarkt des Betrachtungsraumes der Regiopole Bielefeld näher analysiert werden. Dementsprechend werden nachfolgend ausgewählte Aspekte der Wohnungsmärkte der Städte Bielefeld, Gütersloh, Herford, Bad Salzuffen, Steinhagen und Oerlinghausen aufgegriffen und gegenübergestellt. Alle Daten beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf den 31.12.2018. Sie wurden den jeweiligen Wohnungsmarktprofilen der NRW.Bank entnommen. So kann eine gute Vergleichbarkeit gewährleistet werden. Die Zahlen, die von den Kommunen selbst erhoben und veröffentlicht werden beziehen sich häufig auf verschiedene Zeiträume oder sind nicht aktuell. Zudem können verschiedene Erhebungsmethoden zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, womit die eigenen Zahlen der Kommunen insgesamt schlecht vergleichbar sind.

Die oben genannten Städte sind bezogen auf ihre Einwohnerzahlen sehr unterschiedlich groß. Es sind sowohl Großstädte wie die Kernstadt Bielefeld mit 338.000 Einwohner oder Gütersloh mit rund 100.000 Einwohnern als auch Mittelstädte wie Herford (66.600 Einwohner), Bad Salzuffen (54.000 Einwohner) und Kleinstädte wie Steinhagen (20.000 Einwohner) und Oerlinghausen (17.000 Einwohner) vertreten (Kurth et al 2019a: S.4; Kurth et al 2019c: S.4; Kurth et al 2019e: S.4; Kurth et al 2019f: S.4; Kurth et al 2019j: S.4; Kurth et al 2019l: S.4). Alle Städte sind direkte Nachbarn der Kernstadt Bielefeld.

Die mittleren Preise für baufreies Land pro Quadratmeter sind in den Großstädten Bielefeld (260 €) und Gütersloh (270 €) am höchsten (Kurth et al 2019c: S.4; Kurth et al 2019e: S.4). In den anderen, kleineren Kommunen schwanken die Preise zwischen 115 € in Herford und 180 € in Oerlinghausen (Kurth et al 2019f: S.4; Kurth et al 2019j: S.4). Die größten

Preissteigerungen im Zeitraum 2008 bis 2018 liegen in Gütersloh (38,5 %) und Oerlinghausen (33,3 %) vor (Kurth et al 2019e: S.4; Kurth et al 2019j: S.4). In Bielefeld stiegen die Preise im benannten Zeitraum lediglich um 23,8 %. (Kurth et al 2019c: S.4). Die geringste Preissteigerung in den letzten zehn Jahren verzeichnet allerdings Herford mit 4,6 % (Kurth et al 2019f: S.4). Obwohl die mittleren Preise für baufreies Land im Umland noch deutlich geringer sind als in Bielefeld selbst, zeigen die teilweise höheren Preissteigerungen, dass auch das Umland als Wohnstandort deutlich gefragt ist. Gerade Gütersloh, wo die Preise und die Steigerungen höher sind als in Bielefeld ist stark betroffen. Dies wird auch später bei der Erläuterung der Bevölkerungsprognosen verdeutlicht.

Die mittleren Nettokaltmieten pro Quadratmeter bei Wiedervermietung sind 2018 in Bielefeld (6,96 €) und Gütersloh (6,62 €) am höchsten (Kurth et al 2019c: S.4; Kurth et al 2019e: S.4). Am günstigsten ist die Nettokaltmiete in Bad Salzuflen mit 5,90 € und in Herford mit 5,70 € (Kurth et al 2019a: S.4; Kurth et al 2019f: S.4). Die größten Preissteigerungen seit dem Jahr 2008 weisen Bielefeld (22,5 %) und Gütersloh (22,1 %) auf, während die Nettokaltmieten in Herford (4,6 %) und Oerlinghausen (11,9 %) im benannten Zeitraum am wenigsten angestiegen sind (Kurth et al 2019c: S.4; Kurth et al 2019e: S.4; Kurth et al 2019f: S.4; Kurth et al 2019j: S.4). Auch wenn die Großstädte die teuersten Nettokaltmieten und die größten Preissteigerungen aufweisen liegen die die Nettokaltmieten insgesamt mit einer Spanne von 5,70 – 6,96€ nah beieinander.

Der Bestand an Sozialwohnungen ist in den betrachteten Städten recht hoch. Vier Kommunen liegen über dem NRW weiten Durchschnitt von 9,3 %. Herford verfügt mit 16,5 % klar über den größten Bestand an Sozialwohnungen, gefolgt von Bielefeld (11,3 %), Bad Salzuflen (11,3 %) und Steinhagen (10,9 %) (Kurth et al 2019a: S.4; Kurth et al 2019c: S.4; Kurth et al 2019f: S.4; Kurth 2019l: S.4). Unter dem landesweiten Schnitt von 9,3% liegen Gütersloh (8,3 %) und Oerlinghausen (5,8 %) (Kurth 2019e: S.4; Kurth 2019j: S.4). Auch im Bielefelder Umland gibt es die Möglichkeit günstig zu wohnen. Auffällig ist jedoch, dass Gütersloh als Großstadt im Vergleich den zweitniedrigsten Bestand an Sozialwohnungen aufweist.

Die Leerstandsquote als Indikator für die Situation auf dem Wohnungsmarkt (vgl. Erläuterung Kapitel 5.1.1) liegt in den Städten Steinhagen (3,0 %), Bielefeld (3,2 %) und Gütersloh unter dem NRW – Schnitt von 3,7 % (Kurth et al 2019c: S.9; Kurth et al 2019e: S.9; Kurth et al 2019l: S.9). Insgesamt bedeutet eine solche Zahl, dass die Situation auf den Wohnungsmärkten eher angespannt ist. Sie bewegt sich allerdings noch nicht im kritischen bzw. sehr angespannten Bereich. Die Leerstandsquoten der übrigen Städte sind deutlich höher und liegen zwischen 4,7 % in Herford und 5,4 % in Oerlinghausen (Kurth et al 2019f: S.9; Kurth et al 2019j: S.9). Dies spricht für einen eher entspannteren Wohnungsmarkt. Insgesamt ist die Situation in den Großstädten etwas angespannter als in Teilen des Umlandes,

jedoch liegt keine der Quoten in einem kritischen Bereich. Die Zahlen hierzu beziehen sich auf den 31.12.2011. Der NRW Bank liegen keine aktuelleren Zahlen vor. Daher könnte sich die Situation heute anders oder in den Großstädten evtl auch verschärfter darstellen als im Jahr 2011.

Bei dem Bevölkerungsprognosen für das Jahr 2040 zeigt sich in den verschiedenen Kommunen ein unterschiedliches Bild. Bielefeld soll bis zum Jahr 2040 lediglich um rund 2.000 (ca. 0,6 %) Einwohner wachsen und dann ca. 340.000 Einwohner zählen (Kurth et al 2019c: S.16). Gütersloh soll um ca. 5.000 (ca. 5 %) Einwohner auf ca. 105.000 wachsen, was prozentual einen deutlich höheren Anstieg bedeutet als in Bielefeld (Kurth et al 2019e: S.16). Oerlinghausen soll bis 2040 um ca. 1800 (ca. 10.6 %) Einwohner wachsen, was zu einer prognostizierten Gesamtzahl von ungefähr 18.500 führt (Kurth et al 2019c: S.16). Dies bedeutet prozentual das größte Wachstum der verglichenen Kommunen. Eine ähnliche Entwicklung wird für Steinhagen und Herford prognostiziert. Die beiden Städte rechnen mit einem Plus von 1.300 (ca. 6,5 %) und 3.400 (ca. 5,1 %) Einwohnern (Kurth et al 2019f: S.16; Kurth et al 2019l: S.16). Prozentual bedeutet das für alle Städte einen größeren Bevölkerungszuwachs als für die Stadt Bielefeld. Das Umland ist also in diesem Fall stark nachgefragt. Lediglich in der Stadt Bad Salzuflen soll es einen Bevölkerungsrückgang von ca. 3.100 (ca. 5,7 %) auf dann 51.000 Einwohner geben (Kurth et al 2019a: S.16).

Im Jahr 2018 weisen alle Städte bis auf Oerlinghausen und Herford positive Wanderungssalden bei wenigstens einer Altersklasse auf (Kurth et al 2019f: S.19; Kurth et al 2019j: S.19). Positive Wanderungssalden bei allen Altersklassen liegen in Gütersloh und Bad Salzuflen vor (Kurth et al 2019a: S.19; Kurth et al 2019c: S.19). Unter diesem Aspekt ist es auffällig, dass Bad Salzuflen die einzige Stadt mit einer negativen Bevölkerungsprognose bis 2040 ist. Gütersloh ist aktuell, genauso wie Bad Salzuflen, für alle Altersklassen besonders attraktiv. Bielefeld weist insbesondere bei der Gruppe der 18-25 - Jährigen positive Wanderungssalden auf (Kurth et al 2019c: S.19). Dies zeigt, dass die Stadt aufgrund der vielfältigen Bildungsangebote gerade für junge Menschen wie Studenten besonders attraktiv ist. Die bevölkerungsstärkste Gruppe bilden allerdings die 0-18 - Jährigen sowie die 25-45 und die 45-65 - Jährigen, was auch für eine Attraktivität für Familien spricht (Kurth et al 2019c: S.20). Im Umland wie Steinhagen, Oerlinghausen oder Gütersloh sind die 45-65 - Jährigen am stärksten vertreten (Kurth 2019e: S.20; Kurth 2019j: S.20; Kurth 2019l: S.20). Insgesamt bilden die 18-25 - Jährigen aktuell in keiner Stadt die stärkste Gruppe.

Die Frage die sich am Ende dieses Abschnitts stellt, ist ob die Region bereits ihre Wachstumsgrenze erreicht hat. Eingangs wird davon ausgegangen, dass die Ballungsräume in Deutschland häufig ihre Wachstumsgrenze erreicht oder überschritten haben. Um dies zu überprüfen wurden in Kapitel 2.5 Kriterien aufgestellt, nach denen das Erreichen einer

Wachstumsgrenze in der vorliegenden Bachelorarbeit definiert wird. Dies soll nun anhand der vier Kriterien für den Betrachtungsraum der IKZ Regiopolregion Bielefeld überprüft werden. Das erste Kriterium bezieht sich auf die Überlastung der öffentlichen Infrastrukturen. Auf diesen Punkt gab es in der Analyse und den Interviews keinen Hinweis. Daher ist davon auszugehen, dass in dieser Hinsicht noch kein konkretes Problem vorliegt. Auch starke Umweltbelastungen liegen im Großteil des Betrachtungsraumes nicht vor. Lediglich in der Kernstadt Bielefeld ist von einer höheren Belastung durch ein erhöhtes Verkehrsaufkommen auszugehen. Dieser Aspekt wurde auch von keinem der Interviewpartner angesprochen. Pendlerverflechtungen und ein hohes Verkehrsaufkommen sind hingegen deutlich vorhanden. Viele Arbeitnehmer, die in Bielefeld arbeiten wohnen im Umland und pendeln daher täglich in die Stadt. Dies führt insbesondere zu den Stoßzeiten zu vollen Straßen. Auch der ÖPNV ist stark betroffen. Das liegt vor allem an der niedrigen Taktung. Viele der Verbindungen vom Umland nach Bielefeld verkehren nur einmal in der Stunde. Das letzte Kriterium bezieht sich auf teuren Wohnraum und damit verbundene Verdrängungsprozesse. In der vorangegangenen Analyse des Wohnungsmarktes hat sich gezeigt, dass die Preise für Nettokaltmieten oder baufreies Land in den letzten Jahren zwar gestiegen sind, insgesamt liegen sie aber noch deutlich unter den Werten der anderen untersuchten Räume wie Köln oder Düsseldorf. Auch Verdrängungsprozesse aufgrund zu teurer Preise für Wohnraum wurden in den Interviews nicht angesprochen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Regiopolregion Bielefeld noch nicht an ihrer Wachstumsgrenze angelangt ist. So kann auch begründet werden, wieso die Beteiligten noch kein klares Handlungserfordernis sehen. Auch wenn die Region die Wachstumsgrenze noch nicht erreicht hat, ist eine interkommunale abgestimmte Siedlungsentwicklung erstrebenswert. So kann erreicht werden, dass sich die Situation erst gar nicht weiter zuspitzt und Wachstum geregelt ohne starke negative Nebeneffekte abläuft.

### 5.3.2. Kooperationsprozess und Organisation

Nachfolgend sollen die Entstehung und Organisation der Kooperation näher erläutert werden. Dabei beziehen sich die hier erläuterten Fakten auf den Stand zu dem die Kooperation gegründet wurde. Die aktuelle Situation wird in der Analyse in Kapitel 4.3.4 näher erläutert.

Die Regiopolregion wurde im Jahr 2016 von den Städten Bielefeld, Gütersloh und Herford gegründet. Parallel hat sich die Region bei einem Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) im Forschungsfeld „Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“ beworben. Das Motto der Regiopolregion Bielefeld ist: „Vernetzt denken. Interkommunal handeln. Integrierte Lösungen für die Regiopolregion Bielefeld.“ (BMVI 2016: S.24). Das Ziel des Modellvorhabens ist es eine zukunftsfähige, ganzheitliche Regionalentwicklung in den teilnehmenden Regionen zu erreichen. Zudem soll die

Daseinsvorsorge dauerhaft gesichert und gleichwertige Lebensverhältnisse langfristig hergestellt werden. Aktuell liegen in vielen Regionen jedoch nur Teilstrategien zu bestimmten Themenbereichen vor, die eine integrierte Entwicklung erschweren. Dies soll im Rahmen des Modellvorhabens geändert werden. Um die Ziele zu erreichen werden drei inhaltliche Schwerpunkte gesetzt: Entwicklung eines konzeptionellen integrierten Ansatzes, die räumliche Integration und das Aufstellen eines finanzwirtschaftlichen Rahmens. Auch die bereits bestehenden Konzepte der Regionen sollen mit in die neue Planung einbezogen werden. Ein wichtiger Baustein bildet die Berücksichtigung der Finanzsituation, denn nur wenn diese richtig eingeschätzt wird ist eine nachhaltige Entwicklung möglich (BMVI 2016: S. 5).

Insgesamt soll das Modellvorhaben in zwei Projektphasen durchgeführt werden. In der ersten Phase sollen integrierte, regionale Strategien erarbeitet oder falls bereits vorhanden überarbeitet werden. Daraus sollen im Anschluss konkrete Projekte für die Umsetzung in Phase zwei abgeleitet werden. In dieser soll dann intensiv an der Umsetzung der Projekte gearbeitet werden. Der Fokus liegt hierbei zunächst auf der Umsetzung des Leuchtturmprojektes der Region. In Bielefeld wurde das regionale Radverkehrsnetz als Leuchtturmprojekt ausgewählt. In beiden Phasen werden die Regionen durch eine Forschungsassistenz und eine Finanzwissenschaftliche Forschung begleitet. Erstere soll dabei eine allgemeine wissenschaftliche Begleitung des Prozesses durchführen, wobei letztere die Regionen bei der Umsetzung der Projekte unterstützen soll. Neben der Regiopoleregion nehmen noch elf weitere Modellregionen an dem Vorhaben teil. Sie alle haben dabei einen eigenen inhaltlichen Schwerpunkt, den sie bearbeiten möchten. Die Regionen sind alle versetzt in das Vorhaben gestartet. In Bielefeld begann die erste Projektphase im Juli 2016 und ging bis Juli 2018. Seitdem läuft bis Juli 2020 die zweite Phase (BMVI 2017: S. 4ff.)

Die Regiopoleregion ist außerdem Teil des deutschen Regiopolenetzwerkes. Dieses hat sich zum Ziel gesetzt den Begriff Regiopole in der deutschen Raumordnungspolitik zu verankern und langfristig Fördermittel für Regiopole zu generieren. Unter einer Regiopole versteht man kleinere Großstädte, die außerhalb einer Metropolregion liegen. Diese dienen für ihr zumeist ländlich geprägtes Umland als Zentrum regionaler Entwicklung. Dem deutschen Regiopolenetzwerk gehören neben Bielefeld unter anderem die Städte Rostock, Erfurt oder Würzburg an. (Regiopole in Deutschland (.o.J)). <http://www.regiopole.de/ueber-regiopole/definition/>

Wie die Arbeit in der Regiopoleregion organisiert ist wird nachfolgend erläutert. Es gibt eine Lenkungs- und eine Arbeitsebene. Erstere ist dreigeteilt. Dort ist der Steuerungskreis angesiedelt, der als das zentrale Gremium der Regiopoleregion verstanden werden kann. Dieses wird aus den Bürgermeistern aller Partnerkommunen gebildet und kommt halbjährlich zusammen. Hier wird über die strategischen Ziele beraten. Die Arbeitsgruppe der

Regiopolregion ist der Hauptausschuss der Region und besteht aus Vertretern aller Partnerkommunen, die sich alle zehn Wochen treffen. Sie stimmen die laufende Arbeit ab. Hinzu kommt auf der Lenkungsebene noch die Geschäftsstelle der Regiopolregion, die im Büro des Bielefelder Bürgermeisters angesiedelt ist. Hier wird die Koordination von Arbeitsgruppen und Kommunikation geregelt. Die Arbeitsebene setzt sich aus aktuell sieben Fachgruppen zu unterschiedlichen Themen zusammen. Dazu gehören beispielsweise Mobilität, Kultur oder Schulentwicklung. In den Fachgruppen werden die konkreten themenbezogenen Planungen und Projekte besprochen. Hier nehmen die jeweiligen Sachbearbeiter aus den Partnerkommunen teil (Stadt Bielefeld o.J).

### 5.3.3. Inhalte und Ziele der Kooperation

Die Inhalte und Ziele der IKZ innerhalb der Regiopolregion orientieren sich auch an den Zielen des Modellvorhabens. Jedoch wurden für die Region Bielefeld zusätzlich individuelle Ziele festgelegt. Diese werden nachfolgend näher erläutert. Zunächst soll jedoch die Ausgangssituation der Region näher beschrieben werden.

Die Regiopolregion Bielefeld ist ein stark verflochtener Raum. Die Menschen bewegen sich schon lange über Verwaltungsgrenzen hinaus frei in der Region. Die Region verfügt aufgrund einer starken Wirtschaftsstruktur mit zahlreichen Familienunternehmen über große Entwicklungspotentiale. Auch die vielen Hochschulstandorte und das große, vielfältige Kulturangebot machen die Region attraktiv. Der sich immer weiter verschärfende Wettbewerb zwischen den Regionen stellt jedoch eine große Herausforderung für die Regiopolregion dar. Hinzu kommen Probleme wie eine schlechte Haushaltslage der Kommunen und fehlende Mittel für wichtige Infrastrukturmaßnahmen. Um nicht den Anschluss zu anderen starken Regionen wie Rhein/Ruhr oder Hannover zu verlieren und die Attraktivität der eigenen Region langfristig zu stärken, möchten die Kommunen die Herausforderungen nun gemeinsam innerhalb der Regiopolregion angehen. Vor der Gründung gab es in der Region lediglich vereinzelte IKZ, aber keine ganzheitliche, strategische Zusammenarbeit. Dies soll nun im Rahmen des Modellvorhabens geändert werden (BMVI 2016: S. 24f.).

Die Ziele die durch die Zusammenarbeit erreicht werden sollen sind vielfältig. Zunächst soll durch die Zusammenarbeit die Bereitstellung öffentlicher Mittel verbessert werden, damit die Umsetzung der Projekte besser durchgeführt werden kann. Außerdem soll die Wettbewerbsfähigkeit zu anderen Metropolregionen gesteigert werden, um nicht den Anschluss zu verlieren. Darüber hinaus sollen die einzelnen Stadtverwaltungen enger zusammenarbeiten. Dies soll die Grundlage für eine verbesserte Regionalentwicklung bilden und nach außen das Bild einer einheitlichen, vernetzten Region vermitteln. Im Anschluss sollen interkommunale Strategien und ein Handlungsrahmen erarbeitet werden. Dieser soll sich thematisch zunächst auf die folgenden fünf Handlungsfelder beziehen: Mobilität, Wirtschaft

und Forschung, Verwaltungskooperation, Kultur und Gesundheit/Pflege. In der Zukunft besteht die Möglichkeit die Themen bedarfsweise auszuweiten und zusätzlich andere Bereiche gemeinsam zu bearbeiten (Stadt Bielefeld o.J).

Die Ziele sollen, wie oben beschrieben in zwei Phasen umgesetzt werden. In Phase eins soll die Ausgangslage analysiert und eine Strategie erarbeitet werden. Im Anschluss wird ein Leuchtturmprojekt festgelegt und weitere Schlüsselprojekte erarbeitet. In Phase zwei soll die Umsetzung stattfinden. Im Juli 2020 läuft das Modellvorhaben aus und die Region ist wieder auf sich alleine gestellt. Aktuell spricht alles dafür, dass die Region die IKZ in jedem Fall nach Auslaufen der Förderung weiterführen möchte (BMVI 2016: S. 24f.).

#### 5.3.4. Analyse

In diesem Abschnitt soll die IKZ anhand der in Kapitel 4 aufgestellten Analysekriterien untersucht werden. So soll herausgestellt werden, wo die individuellen Herausforderungen in der Umsetzung der IKZ liegen. Um die Situation besser einordnen zu können, wird zunächst erläutert, wie weit die Umsetzung der IKZ zum heutigen Zeitpunkt (Juni 2020) fortgeschritten ist. Außerdem sollen die Interviewpartner kurz vorgestellt werden. An dieser Stelle sollte beachtet werden, dass die IKZ im Rahmen der Regiopoleregion Bielefeld einen anderen Entstehungshintergrund haben als die beiden in Kapitel 5.1 und 5.2 erläuterten Kooperationen. Daher wurde für diese Interviews ein an die Kooperation angepasster Leitfaden verwendet (siehe Anhang).

Im Rahmen dieser Bachelorarbeit wurden sechs Interviews mit Teilnehmern der Regiopoleregion Bielefeld durchgeführt. Alle Interviewpartner sind bei einer der an der IKZ teilnehmenden Kommune beschäftigt. Die Kommune bei der Interviewpartnerin I beschäftigt ist, gehört nach Einwohnerzahlen zu den kleinen Kommunen der Region. Die Interviewpartnerin arbeitet dort im Stadtplanungsamt und übernimmt vielfältige Aufgaben. Der zweite Interviewpartner (J) ist bei einer Kommune beschäftigt, die zu den größeren in der Region zählt. Er ist der technische Beigeordnete der Kommune und überwiegend politisch tätig. Ursprünglich kommt er jedoch aus der Stadtplanung und verfügt daher auch in planerischer Hinsicht über eine große Erfahrung. Interviewpartnerin K ist im Stadtplanungsamt einer größeren Kommune der Regiopoleregion beschäftigt. Ihre Antworten wurden in einigen Fragen zuvor mit der Kooperationsbeauftragten der Kommune abgesprochen. Ihre Aufgaben sind vielfältig, da sie die Abteilungsleitung der Stadtplanung übernimmt. Interviewpartner L arbeitet ebenfalls im Stadtplanungsamt. Die Kommune bei der er beschäftigt ist, zählt wie die von Interviewpartner I zu den kleineren in der Region. Seine Aufgaben beziehen sich hauptsächlich auf Klimaschutz und Stadtentwicklung. Er hat selbst schon an mehreren Treffen im Rahmen der Kooperation teilgenommen. Das vierte Interview wurde mit Partnerin M durchgeführt. Sie arbeitet in einer der größten Städte der Region im Fachbereich Planen

und Bauen als Sachbearbeiterin. Das letzte Interview wurde mit der Stadt Bielefeld als Kernstadt geführt. Interviewpartner N arbeitet im Büro des Bürgermeisters und ist für die Zusammenarbeit in der Regiopolregion zuständig. Er hat sich im Vorhinein mit dem begleitenden Planungsbüro abgesprochen. Während des Interviews entstand dahingehend der Eindruck, dass er trotz der Absprache fast ausschließlich seine eigene Meinung äußerte und die Ansichten des begleitenden Büros außen vor ließ. Somit sollte an dieser Stelle angemerkt werden, dass kein Interview mit dem begleitenden Planungsbüro stattgefunden hat.

Wie in Kapitel 5.3.3 beschrieben sind die Themen, die innerhalb der Regiopolregion Bielefeld bearbeitet werden, sehr breit aufgestellt und aktuell liegt der Fokus noch nicht auf dem Thema regionale Siedlungsentwicklung. Dies hat laut Interviewpartner N den Hintergrund, dass man sich anfangs nicht zu viel vornehmen wollte. Da das Thema der Siedlungsentwicklung zusätzlich auch sehr komplex sei, habe man dies erstmal hinten angestellt (vgl. Interviewpartner N). Die geplanten Projekte befinden sich in verschiedenen Stadien der Umsetzung. Der Fokus liegt dabei aktuell auf dem Projekt des interkommunalen Radwegenetzes, weil dieses im Rahmen des MORO Forschungsprojektes gefördert wird. Aktuell soll das Projekt von allen Räten in der Region beschlossen werden, damit dann im Anschluss ein Büro mit der Detailplanung beauftragt werden kann. Laut allen Interviewpartnern sei der Beschluss nur noch Formsache und es werden keine Probleme oder politischen Widerstände erwartet (Interviewpartnerin I, 27.04.2020; Interviewpartner J, 29.04.2020; Interviewpartnerin K, 07.05.2020; Interviewpartner L, 05.05.2020; Interviewpartnerin M, 15.05.2020, Interviewpartner N, 15.05.2020). Ein weiteres Projekt über das aktuell intensiv nachgedacht wird ist zum Beispiel der regiopole Bibliotheksausweis. Mit diesem soll man in Zukunft in der ganzen Region Bücher ausleihen und zurückgeben können. Wobei es bisher Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit und Umsetzung gab und vor allem wie die Interviewpartner zum Thema regionale Siedlungsentwicklung stehen wird nun anhand der in Kapitel 4 erläuterten Analysekriterien näher untersucht.

#### *Organisation der Kooperation*

Im Rahmen der Interviews hat sich herausgestellt, dass die Interviewpartner überwiegend kein Handlungserfordernis dafür sehen, die IKZ auch auf das Thema Siedlungsentwicklung auszuweiten. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass in der Region noch kein starker Siedlungsdruck zu spüren ist. Die Erläuterung des Wohnungsmarktes der Region in Kapitel 5.3.1 zeigt jedoch, dass die Tendenzen sich, zumindest in Teilen des Betrachtungsraumes, weiter in diese Richtung bewegen. Daher besteht grundsätzlich ein Handlungsbedarf. Hinzu kommt auch, dass die Verflechtungen in der Region trotz des moderaten Siedlungsdruckes sehr stark sind, wie alle Interviewpartner betonen. Alleine aus diesem Grund wäre eine

regional abgestimmte Siedlungsentwicklung sinnvoll. Gerade Interviewpartner J erkennt schon jetzt die starken Verflechtungen und auch die Tendenzen hinzu einer weiteren Verschärfung des Siedlungsdruckes und sieht daher als einziger (neben Interviewpartner K) bereits zum jetzigen Zeitpunkt ein klares Handlungserfordernis (vgl. Interviewpartner J; 29.04.2020). Er bemängelt insbesondere die schlechte verkehrliche Anbindung seiner Kommune an die Kernstadt Bielefeld. Die Entfernung von Zentrum zu Zentrum betrüge gerade einmal 20 Kilometer und trotzdem benötige man mit dem Zug über 45 Minuten. Gerade in diesem Punkt sehe er einen dringenden regionalen Abstimmungsbedarf. Insbesondere weil die Verflechtungen und der Siedlungsdruck sich, aus seiner Sicht, weiter verstärken würden und das Problem sich so zukünftig nur verschärfe. Das größte Problem läge jedoch darin, dass die Kernstadt noch kein Handlungserfordernis sehe und es so gerade als kleinere Kommune schwer sei einen solchen Prozess anzustoßen. Die Verantwortung solche Dinge zu erkennen und anzustoßen läge bei der Kernstadt, die diese aktuell nicht ausreichend ernst nehme (vgl. ebd.). Interviewpartnerin K äußert sich ähnlich. Auch sie sieht die zunehmenden Verflechtungen und hält es für sinnvoll Siedlungsentwicklung zukünftig gemeinsam im Rahmen der IKZ zu denken. Allerdings schätzt sie das Thema als hochkomplex ein, weshalb sie nicht genau weiß, wie man das Thema am besten angehen sollte (vgl. Interviewpartnerin K, 07.05.2020). Die anderen Kommunen sehen aufgrund des nur leicht vorhandenen Siedlungsdruck keine Notwendigkeit für eine gemeinsame Siedlungsentwicklung und schätzen die Situation auch nicht so ein, dass sie sich zukünftig stark verschlechtert. Gerade Interviewpartner I vertritt diese Position und zeigte darüber hinaus kaum Interesse am Thema IKZ (Interviewpartner I, 27.04.2020).

Ob die Kooperation auf Augenhöhe stattfindet wird von den Interviewpartnern unterschiedlich bewertet. Die Interviewpartner K und M sehen die Zusammenarbeit innerhalb der IKZ als sehr partnerschaftlich an. In der Projektgruppen herrsche stets eine positive und ergebnisorientierte Stimmung. Die beiden sehen die Rolle ihrer Kommune zudem als gleichwertig an und empfinden auch die Zusammenarbeit mit der Kernstadt Bielefeld als gleichberechtigt und fair (vgl. Interviewpartnerin K, 07.05.2020; Interviewpartnerin M, 15.05.2020). An dieser Stelle sollte angemerkt werden, dass die beiden Interviewpartnerinnen bei Kommunen beschäftigt sind, die neben Bielefeld die größten in der Region sind und maßgeblich an der Gründung der Regiopolregion Bielefeld beteiligt waren. Daher haben sie eventuell ein anderes Empfinden als kleinere Kommunen. Die Interviewpartner J und L schätzen die Situation dagegen deutlich anders ein. Sie sagen, dass sich die IKZ deutlich „Bielefeld lastig“ (vgl. Interviewpartner L, 05.05.2020) gestaltet. Dies begründet Interviewpartner L beispielsweise mit Plandarstellungen auf denen Bahnhöfe und andere wichtige Verkehrsnotenpunkte der Stadt Bielefeld sehr detailliert dargestellt wurden, während in den Umlandgemeinden, der einzige vorhandene Bahnhof nicht gezeigt wurde. Er vermutet, dass der

Fokus so stark auf Bielefeld gerichtet ist, weil es in der IKZ wörtlich um Bielefeld und das Umland geht. Somit sei für ihn klar, dass es vordergründig um Bielefeld ginge und nicht um die Umlandgemeinden. Er schätzt diese Fokussierung auf die Stadt Bielefeld zum aktuellen Zeitpunkt jedoch noch nicht als sehr problematisch ein. Gerade weil er für seine Gemeinde trotzdem Vorteile aus der Kooperation ziehen kann (vgl. Interviewpartner L, 05.05.2020). Interviewpartner J schätzt die Lage noch etwas drastischer ein. Er nimmt spürbare Unterschiede zwischen der Stadt Bielefeld und dem Umland wahr. Dies läge vor allem daran, dass die Stadt Bielefeld seine Position häufig dafür verwende sich über die anderen Kommunen zu stellen. Der Umgang mit der Stadt Bielefeld gestalte sich in manchen Bereichen eher schwierig, weil die Kernstadt die kleineren Gemeinden oft nicht so ernst nehme (vgl. Interviewpartner J, 29.04.2020). Dies sind klare Aussagen auf die im Interview mit der Stadt Bielefeld nichts hinwies. Interviewpartner N beschreibt die IKZ als äußerst partnerschaftlich und konfliktfrei (vgl. Interviewpartner N, 15.05.2020). Hier sollte bedacht werden, dass er sich als Hauptverantwortlicher für die IKZ bei der Stadt Bielefeld vermutlich nicht negativ über die Kooperation äußern oder direkt Fehler einräumen würde. Ob die Aussagen von Interviewpartner J der Wahrheit entsprechen, kann abschließend nicht klar nachgeprüft werden. Für die Auswirkungen ist es letztlich weniger von Bedeutung, was genau zwischen den Kommunen abgelaufen ist, denn Interviewpartner J wird seine negative Einstellung der IKZ gegenüber zunächst behalten. Dies könnte sich auch auf mögliche zukünftige Projekte negativ auswirken. Es lässt sich also festhalten, dass die IKZ gerade von den kleineren Kommunen nicht als partnerschaftlich oder auf Augenhöhe wahrgenommen wird.

Ob alle Kommunen von den Projekten innerhalb der Regiopole profitieren, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt schwer beurteilen, da noch keine Projekte vollständig umgesetzt wurden. Auch die Frage, ob es förderlich ist schnell umsetzbare Projekte zuerst anzugehen, kann noch nicht beantwortet werden. Aktuell wird der Fokus auf das MORO Leuchtturmprojekt „Regiopolen Radverkehrsnetz“ gelegt, um es mit großem Nachdruck zeitnah umsetzen zu können. Die anderen Projekte im Rahmen der IKZ haben zunächst eine geringere Priorität und werden weniger stark verfolgt. Alle Interviewpartner schätzen jedoch den interkommunalen Austausch, der durch die Regiopole entstanden ist und sehen ihn als sehr wertvoll an. Interviewpartner L betont zudem, dass gerade kleinere Kommunen große finanzielle Vorteile durch eine IKZ erreichen können. Dies sei gerade bei gemeinsamen Anschaffungen der Fall. Wenn die Regiopole gemeinsam große Stückzahlen abnimmt ergibt sich ein deutlicher Preisvorteil gegenüber vielen Einzelbestellungen mit geringen Stückzahlen (vgl. Interviewpartner L, 05.05.2020). Auch Interviewpartnerin I erhofft sich von der IKZ vordergründig finanzielle Vorteile (vgl. Interviewpartner I, 27.04.2020). Die anderen Interviewpartner gehen nicht näher auf diesen Punkt ein, führen aber auch nicht an, dass durch die IKZ Nachteile entstanden sind.

Die Einschätzungen der Interviewpartner über eine klare Zielformulierung der IKZ gehen auseinander. Insgesamt entsteht jedoch der Eindruck, dass die Ziele, die im Rahmen der IKZ erreicht werden sollen, sehr breit formuliert sind und daher gleichzeitig unübersichtlich und schwammig wirken. Interviewpartner N sagt dazu, dass das oberste Ziel der IKZ sei das „regiopole Gefühl“ (vgl. Interviewpartner N, 15.05.2020) zu stärken. Die Region soll von außen als Einheit wahrgenommen werden und nicht mehr wie ein Flickenteppich aus Einzelkommunen wirken (vgl. Interviewpartner N, 15.05.2020). Bei Betrachtung der, innerhalb der IKZ behandelten, Themen wird deutlich, dass scheinbar sehr viele Themen das „regiopole Gefühl“ stärken können. Von einem regionalen Bibliotheksausweis bis zu einem regiopolen Radwegenetz fällt es vielen Menschen schwer den Überblick zu behalten und einen roten Faden zu erkennen. Ein „regiopolos Gefühl“ ist zudem ein Ausdruck, der schwer greifbar ist. Diesen Eindruck bestätigt auch Interviewpartner L, der die behandelten Themen insgesamt zu divers und unübersichtlich findet (vgl. Interviewpartner L; 05.05.2020). Zudem soll bei jedem Thema der jeweils betroffenen Sachbearbeiter aus der Kommune an einer Projektgruppe teilnehmen, sodass immer andere Mitarbeiter bei den Treffen vor Ort sind. So verlieren die Verwaltungsmitarbeiter laut Interviewpartner L sehr schnell den Überblick über die Zuständigkeiten und Themen, die aktuell innerhalb der IKZ behandelt werden. Zudem bedeute es gerade für kleine Kommunen mit wenigen Mitarbeitern einen enormen personellen Aufwand regelmäßig jemanden zu den Treffen zu schicken (vgl. ebd.).

Das Thema neutrale Moderation wurden lediglich von Interviewpartner J näher erläutert. Die anderen Interviewpartner gaben an mit der aktuellen Situation zufrieden zu sein. J schätzt eine neutrale Moderation durch eine externe Person als wichtig ein. Diese müsse jedoch zwingend neutral sein, alle Partner gleichbehandeln und dürfe sich nicht von den Kooperationspartnern beeinflussen lassen. Interviewpartner J gibt jedoch an, dass es schwer sei eine geeignete Person für diese Rolle zu finden (vgl. Interviewpartner J, 29.04.2020).

### *Politische Einflussfaktoren*

Von Regierungswechseln wurde die IKZ bis zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beeinflusst. Dadurch, dass sie nicht im Rahmen des Stadt.Umland.NRW Wettbewerbes entstanden ist, sondern im Rahmen des MORO Forschungsprojektes wurde von Beginn an mit anderen Fördermitteln gerechnet und die des Landes spielten vorerst keine Rolle. Daher wird die Umsetzung der Projekte zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht von dem Regierungswechsel der Landesregierung beeinflusst. Es ist jedoch fraglich wie sich dies nach Auslaufen der MORO Förderung entwickeln wird.

Laut Interviewpartner J herrscht bei den Politikern seiner Kommune eine deutliche Angst vor Machtverlust. Dies zeige sich laut ihm gerade, wenn es zur Umsetzung der Projekte

kommt. Solange alles in einem theoretischen Rahmen bleibt, herrschen diese Ängste eher nicht vor (Interviewpartner J, 29.04.2020). Seine Aussage wird von anderen Interviewpartnern bestätigt, die angeben, dass sich die grundsätzlich sehr geringen Zweifel der Politik deutlich verstärken, wenn es zur Umsetzung der Projekte kommt (Interviewpartnerin K, 07.05.2020; Interviewpartner L, 05.05.2020; Interviewpartnerin M, 15.05.2020). Interviewpartnerin I führt außerdem an, dass die Offenheit der Politik stark von den thematischen Schwerpunkten der IKZ abhängt. In ihrer Kommune stehen die Politiker dem Thema IKZ in der Siedlungsentwicklung sehr skeptisch gegenüber, während sie Themen wie interkommunale Gewerbegebiete klar befürworten (Interviewpartnerin I, 27.04.2020). Ein Grund für die zunehmenden Zweifel kann auch das bereits angesprochene, gering ausgeprägte Regionalbewusstsein sein. Interviewpartner N hingegen sagt zu diesem Thema lediglich aus, dass es in seiner Kommune keine politischen Zweifel gibt und die Politik voll hinter den Entwicklungen der Regiopolregion steht (Interviewpartner N, 27.04.2020).

Gegenseitig blockieren sich die Regierungen der Kommunen nicht. Sie arbeiten bezogen auf die Regiopolregion grundsätzlich gut zusammen. Die Beteiligung der Politik läuft nach Aussage aller Interviewpartner gut ab. Halbjährlich werden Sachstandsberichte veröffentlicht, die über den aktuellen Stand aller Projekte informieren und einen Ausblick für das nächste halbe Jahr geben. Zudem erwähnt Interviewpartnerin M, dass die Verwaltungsspitzen durch die Teilnahme an der Lenkungsgruppe gut für das Thema sensibilisiert werden (Interviewpartner M, 15.05.2020).

### *Rechtliche Einflussfaktoren*

Rechtliche Einflussfaktoren wurden von keinem der Interviewpartner direkt angesprochen. Beim Thema Eigentumsrecht hängt dies vermutlich damit zusammen, dass es bisher wenige Berührungspunkte gibt. Gerade weil Themen wie Siedlungsentwicklung noch nicht beachtet wurden, wo eigentumsrechtliche Faktoren oft eine Rolle spielen. Über die gewählte informelle Rechtsform und die damit verbundene geringe Verbindlichkeit äußern sich die Interviewpartner überwiegend positiv. Interviewpartnerin K findet es gut, dass die Teilnahme an allen Projekten freiwillig ist. Gleichzeitig führt sie an, dass sie sich nicht vorstellen kann, dass Themen wie Siedlungsentwicklung in auf einer freiwilligen Basis umgesetzt werden können. Dazu sei das Thema zu komplex und zu konfliktreich. Eine solche Kooperation könnte sie sich nur unter zuvor aufgestellten, klaren Regeln vorstellen (Interviewpartnerin K, 15.05.2020). Auch Interviewpartner N betont wie wichtig die Freiwilligkeit bei der Kooperation und das Motto „jeder kann, niemand muss“ (Interviewpartner N, 15.05.2020) sei. Die Zusammenarbeit lebe vom Prinzip der Freiwilligkeit, anders könne man gar keine erfolgreiche IKZ gestalten (Interviewpartner N, 15.05.2020).

### *Ökonomische Faktoren*

Die möglichen Folgekosten einer gemeinsamen Siedlungsentwicklung in der Regiopolregion schrecken einige der Interviewpartner ab. Interviewpartnerin K macht sich insbesondere Gedanken darum, wie die Kosten gerecht aufgeteilt werden können. Das größte Problem ist ihrer Meinung nach jedoch, dass die Kosten sehr schwer abschätzbar sind und das Risiko finanzieller Verluste hoch ist (Interviewpartnerin K, 07.05.2020). Interviewpartnerin M bestätigt diese Aussage und hat ebenfalls große Bedenken bezüglich der Kosten (Interviewpartnerin M, 05.05.2020). Dies zeigt, dass sich die Kommunen schon heute von möglichen Folgekosten einer gemeinsamen Siedlungsentwicklung beeinflussen lassen, obwohl diesbezüglich noch keine gemeinsamen Planungen vorliegen. Falls es zukünftig noch zu gemeinsamen Siedlungsprojekten kommen sollte, ist es also von großer Bedeutung eine klare und transparente Regelung zum Umgang mit Folgekosten zu finden. Außerdem sollte darauf geachtet werden, dass die Projekte alle wirtschaftlich sinnvoll sind. Aktuell wurde noch zu wenig umgesetzt, um zu beurteilen, ob dieser Punkt schon beachtet wurde. Interviewpartner J betont im Gespräch, dass Projekte nur sinnvoll sind, wenn sie sich auch langfristig einen wirtschaftlichen Mehrwert bieten (Interviewpartner J; 29.04.2020).

In der Region ist ein deutliches finanzielles Leistungsgefälle zu erkennen. Den größeren Kommunen stehen eindeutig mehr finanzielle Mittel zur Verfügung als den kleineren. Dies wird insbesondere von Interviewpartner L als störend empfunden. Laut seiner Aussage sei eine Kooperation zum Thema Siedlungsentwicklung nur möglich, wenn alle Kommunen über die gleichen finanziellen Mittel verfügen. Ansonsten gäbe es zu große Konfliktpotential und eine IKZ auf Augenhöhe sei praktisch nicht möglich (Interviewpartner L, 05.05.2020). Ein finanzielles Leistungsgefälle ist also deutlich vorhanden.

Änderungen in den kommunalen Haushalten und dadurch bedingte Kürzungen des Budgets für die Regiopolprojekte fanden in keiner der Kommunen statt und haben daher auch keinen Einfluss auf die IKZ. Genauso verhält es sich aktuell auch mit Fördergeldern. Noch werden einige der Projekte im Rahmen des MORO Forschungsprojektes gefördert. Wenn dieses ausläuft, muss man sich auch hier nach neuen Möglichkeiten umsehen. Dann wird sich die negative Einstellung der Landesregierung gegenüber IKZ vermutlich auch auf die Regiopolregion auswirken.

### *Administrative Einflussfaktoren*

Interne Unstimmigkeiten innerhalb der einzelnen Kommunalverwaltungen wurden von zwei Interviewpartnern angesprochen. Jedoch seien diese nicht so stark, dass sie einen Einfluss auf die Kooperation genommen hätten. Laut Interviewpartner L stellt sich in seiner Kommune häufiger die Frage nach der Sinnhaftigkeit der IKZ in der Regiopolregion. Man sei

sich uneinig, ob sie einen spürbaren Mehrwert für die Kommune bedeute. Er selbst ist allerdings, der Meinung das diese IKZ in manchen Bereichen durchaus vorteilhaft ist. Wichtig ist ihm nur vor der Teilnahme an gemeinsamen Projekten immer zu prüfen, ob es sich am Ende wirklich lohnt. Dies sei auch für die Kritiker in der Kommune eine gute Lösung (vgl. Interviewpartner L, 05.05.2020). In der Kommune von Interviewpartnerin K gäbe es insbesondere dann interne Zweifel, wenn die Projekte der IKZ zusätzliche Arbeit bedeuten. Dies liegt laut K daran, dass diese Arbeit immer noch zusätzlich zu der eigentlichen Verwaltungsarbeit dazu komme. Hierfür sollte man ihrer Meinung nach unbedingt eine Lösung finden (vgl. Interviewpartnerin K, 07.05.2020). Die anderen Interviewpartner erwähnten keine Unstimmigkeiten innerhalb ihrer Kommunalverwaltungen. Gerade die Aussage von Interviewpartner L zeigt jedoch, dass insbesondere in den kleineren Kommunen Zweifel an der IKZ bestehen. Dies kann außerdem durch die oben erläuterte, unkonkrete Zielformulierung verstärkt werden.

Bürokratische Hürden werden vorrangig von Interviewpartner J angesprochen. Dieser erwähnt, dass es bei der Umsetzung des regiopolen Radwegenetzes Schwierigkeiten bei den Zuständigkeiten gäbe. Es sei nicht ersichtlich wer welche Aufgabe übernehmen soll. Dies verzögert, seiner Aussage nach, die Umsetzung erheblich. Als Lösung würde er sich eine zentrale Verwaltungsstelle wünschen, die sich um einige Angelegenheiten kümmert und Know-How gewissermaßen bündelt. So würden sich personelle Nachteile der kleineren Kommunen nicht so stark bemerkbar machen, da sie einige Aufgaben an die Verwaltungsstelle abgeben könnten (vgl. Interviewpartner L, 05.05.2020). Auch Interviewpartner N räumt ein, dass sich die Umsetzung des Radwegekonzeptes aus diversen Gründen als wesentlich komplexer und langwieriger herausgestellt hat, als es zuvor geplant war (vgl. Interviewpartner N, 15.05.2020).

Fehlender Handlungsdruck liegt definitiv nicht bei allen Themen vor. Die Umsetzung des Radwegekonzeptes steht durch die Förderung des BBSR im Rahmen des MORO Forschungsprojektes unter einem deutlichen Handlungsdruck. Laut Interviewpartner N wolle man dem Fördergeber unbedingt schnelle und gute Ergebnisse liefern, wodurch die Umsetzung aktuell auch so stark forciert wird (vgl. ebd.). Bei anderen Themen entsteht allerdings ein abweichender Eindruck. Insbesondere beim Thema Siedlungsentwicklung fehlt der entsprechende Handlungsdruck. Aus diesem Grund wird es noch nicht im Rahmen der IKZ bearbeitet. Eventuell wird der Handlungsdruck steigen, sobald sich die Probleme in der Region weiter verschärfen, was laut den in Kapitel 5.3.1 beschriebenen Trends zukünftig passieren könnte.

Die ungleiche Verteilung von (vorrangig personellen) Kapazitäten beschäftigt viele der Interviewpartner. Laut Interviewpartner J können sich die großen Städte aufgrund von

größeren personellen Kapazitäten viel ausführlicher mit den Themen der IKZ beschäftigen, als die kleineren. In seiner Kommune gibt es niemanden, der sich ausschließlich mit dem Thema befassen kann. Daher bekommen alle das Thema immer nur am Rand mit und können sich nie richtig einarbeiten. In größeren Städten dagegen gibt es laut seiner Aussage, Mitarbeiter, die sich ausschließlich mit der IKZ beschäftigen. So hätten die kleineren Kommunen eine deutlich schlechtere Ausgangssituation (vgl. Interviewpartner J, 29.04.2020). Auch Interviewpartner L betont die fehlenden personellen Kapazitäten in seiner Kommune. Dadurch ergebe sich ein deutlicher Nachteil für seine Kommune. Laut seiner Aussage sei eine IKZ sogar nur sinnvoll, wenn die kooperierenden Kommunen über die gleichen (oder zumindest ähnlichen) personellen Kapazitäten verfügen würden. Ansonsten müsse es einen Weg geben diese ungleiche Verteilung irgendwie auszugleichen. Wie dieser Ausgleich aussehen könnte wird von ihm nicht weiter erläutert (vgl. Interviewpartner L, 05.05.2020). Obgleich die Kommune von Interviewpartnerin K zu den größeren in der Region zählt, schätzt sie fehlende man power als die größte Schwierigkeit in der Umsetzung der Projekte ein. Dies sei laut ihrer Aussage gerade in den kleineren Kommunen ein Problem (vgl. Interviewpartnerin K, 07.05.2020). Die Unterschiede zwischen den Kommunen spielen auch hier eine zentrale Rolle.

#### *Gesellschaftliche Einflussfaktoren*

Im Rahmen der Interviews hat sich herausgestellt, dass gesellschaftliche Faktoren aktuell noch kaum Einfluss auf die IKZ haben. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die meisten der Projekte noch nicht soweit umgesetzt wurden, dass sie konkret die Bevölkerung betreffen. Die Überlegungen in vielen der Projektgruppen haben noch einen eher konzeptionellen Charakter, aus dem sich noch konkrete Ideen entwickeln werden. Lediglich für das regiopole Radwegenetz fand bereits eine Bürgerbeteiligung statt. Diese lief sowohl online als auch im Rahmen von zwei Bürgerwerkstätten ab.

#### *Regionale Besonderheiten*

In der Region gibt es regionale Besonderheiten, die die Kooperation beeinflussen. Dazu zählt die deutliche Überlegenheit der Kernstadt bzw. der drei größeren Städte den kleineren Kommunen gegenüber. Dadurch fühlen sich gerade die kleineren Kommunen nicht fair behandelt, was die Zusammenarbeit auf Dauer eher negativ beeinflussen wird. Außerdem stellt sich der deutliche Größenunterschied zwischen den Kommunen als problematisch dar. Die Schwierigkeit ist hier, dass es sich um Groß- Mittel- und Kleinstädte handelt. Diese sind alle anders aufgestellt und verfügen über unterschiedliche Kapazitäten und Ressourcen. In anderen IKZ wie Köln sind die Größenunterschiede zwischen den Kommunen zwar auch stark, aber es handelt sich trotzdem überwiegend um Großstädte die miteinander kooperieren. Daher fallen die Unterschiede dort nicht so schwer ins Gewicht.

### 5.3.5. Zwischenfazit

Die IKZ in der Regiopoleregion ist noch relativ jung und einige wichtige Themen wie die Siedlungsentwicklung werden aktuell noch nicht behandelt. Zum jetzigen Zeitpunkt läuft in der IKZ der Regiopoleregion schon einiges gut ab. Positiv zu bewerten ist der Umgang mit der Politik. Durch die regelmäßige Bereitstellung von Informationen in Form der Sachstandsberichte sind die Politiker stets auf dem aktuellen Stand. Vielleicht wäre es zukünftig noch besser die Berichte statt halbjährlich vierteljährlich zu veröffentlichen, um den Wissensstand der Politik so aktuell wie möglich zu halten. Darüber hinaus wird auch die Beteiligung der Verwaltungsspitzen in der Regiopole klug gelöst. Dadurch, dass die Bürgermeister Teil der Lenkungsgruppe sind, sind sie immer informiert und können ihre Meinung einbringen. Bezogen auf die Umsetzung war es sehr vorteilhaft sich, zumindest im Bereich Mobilität, zunächst auf ein konkretes Projekt (hier regionales Radwegenetz) zu konzentrieren. Anzumerken ist an dieser Stelle jedoch auch, dass die Fokussierung auf dieses Projekt auch damit zusammenhängt, dass es das Leuchtturmprojekt im Rahmen des Modellvorhabens ist. Auch die Bürgerbeteiligung für das regiopole Radwegeprojekt mit mehreren Werkstätten und Informationstreffen kann als positives Beispiel gesehen werden. Die Bürger wurden unter anderem intensiv zu Lücken oder Mängeln im Netz, vielbefahrenen Strecken und Abstellmöglichkeiten befragt. Sie konnten ihre Anmerkungen auch auf der Internetseite der Stadt auf einer interaktiven Karte festhalten.

Neben den Aspekten die gut abgelaufen sind, gibt es allerdings auch einige Aspekte, die als weniger gelungen eingeschätzt werden können. Dort besteht noch klarer Handlungsbedarf. Zunächst ist anzumerken, dass die Zielformulierung der IKZ etwas schwammig erscheint. Das erklärte Ziel die Region zu stärken und nach außen als eine Region ohne Grenzen zu wirken ist sehr breit gefächert. Es umfasst, wie man an der Vielzahl der aktuell bestehenden „Fachgruppen“ erkennen kann, so gut wie alle Themen der Verwaltung. Dies ist gerade für kleinere Kommunen mit geringeren personellen Ressourcen verwirrend und unübersichtlich. Darüber hinaus kann eine schwammige Zielformulierung auch für Außenstehende wie Bürger oder Politiker wenig nachvollziehbar oder aussagekräftig wirken. Dieser Punkt wurde mehrfach von den Interviewpartnern angesprochen und sollte daher möglicherweise noch einmal überdacht werden.

Ein weiterer Punkt, der mehrfach angesprochen wurde, bezieht sich auf den Umgang der Kooperationspartner untereinander. Gerade von den kleineren Kommunen wurde angemerkt, dass sie sich nicht als Partner auf Augenhöhe wahrgenommen fühlen. Bei den Interviewpartnern besteht das Gefühl, dass der Fokus innerhalb der IKZ klar auf der Stadt Bielefeld liegt und dies auch so kommuniziert wird. Laut dem Interview mit der Stadt Bielefeld ist dies nicht der Fall. Eine Vertrauensbasis unter den Kooperationspartnern ist eine

der wichtigsten Grundlagen für eine erfolgreiche, langfristige IKZ. Zu diesem Zweck wäre auch ein neutraler Organisator bzw. Moderator ähnlich wie der „RegioNetzWerker“ in Düsseldorf von Vorteil. Dieser könnte auch bei Konflikten zwischen den einzelnen Parteien vermitteln. Das beauftragte Büro übernimmt solche Aufgaben aktuell nicht. Außerdem sollte man auch einen Weg finden die sehr unterschiedlich verteilten Ressourcen auszugleichen. Viele der kleinen Kommunen haben sowohl finanziell als auch personell deutlich eingeschränktere Möglichkeiten als die größeren. Dies führt zu ungleichen Voraussetzungen in der Bearbeitung, die manche der kleinen Kommunen nur schwer kompensieren können.

Schließlich sollen noch Empfehlungen für eine mögliche Zusammenarbeit im Bereich der Siedlungsentwicklung in der Regiopoleregion ausgesprochen werden. Zunächst ist es von großer Notwendigkeit, dass alle Kooperationspartner das die Handlungserfordernis erkennen. Dieses bildet in der Regel die Basis für jede gute und langfristige IKZ. Nach der vorangegangenen Analyse wurde allerdings deutlich, dass in der Region bezogen auf das Thema Siedlungsentwicklung noch nicht von allen Partnern ein Handlungserfordernis gesehen wird, obwohl die Analyse der Wohnungsmärkte zeigt, dass so gut wie alle Kommunen in Zukunft wachsen werden und die starken funktionalen Verflechtungen mehrfach betont wurden.

Nachdem Erkennen des Handlungserfordernisses ist es von zentraler Bedeutung manche Fragen zu Beginn zu klären. Gerade bei konfliktreichen Themen wie der städtebaulichen Dichte sollte man einen gemeinsamen Konsens finden. Am besten stellt man hierzu einen Handlungsrahmen auf, der von allem Teilnehmern eingehalten werden sollte. Auch die Aufteilung von Kosten sollte von Beginn an klar und transparent geregelt werden. Dies war ein Punkt, bei dem einige der Interviewpartner Bedenken hatten, gerade bezogen auf eine faire Aufteilung. Daher sollte hier bei einer Kooperation im Bereich Siedlungsentwicklung ein besonderer Fokus liegen.

Von großer Bedeutung ist außerdem, dass die Ziele, die gesetzt werden realistisch sind. Ansonsten kann es schnell zu Überforderung oder starken Verzögerungen kommen, was sich in vielerlei Hinsicht schlecht auf die Umsetzung der Vorhaben auswirken kann. Es kann sich beispielsweise negativ auf die Motivation der Beteiligten oder auch auf das Interesse von Seiten der Politik auswirken. Daher sollte der Fokus eher auf einigen wenigen Projekte liegen, die dann aber auch eine realistische Chance haben umgesetzt zu werden. Darüber hinaus ist es auch hilfreich bei der Erstellung eines Konzeptes möglichst konkrete Ziele und Projekte zu aufzustellen. Je konkreter die Aussagen sind, desto greifbarer gestaltet es sich für Außenstehende. So ist es wesentlich unkomplizierter Politikern oder der Bevölkerung Sachverhalte näher zu bringen oder zu erklären. Gerade bei komplexen Themen wie der Siedlungsentwicklung spielt dies eine große Rolle.

Von großer Bedeutung ist außerdem die Abstimmung mit anderen regionalen Konzepten oder Kooperationen. So können Überschneidungen vermieden werden. Auch über unterschiedliche Ansichten zu verschiedenen Themen sollte gesprochen werden, um Konflikte und gegenseitige Blockaden zu vermeiden. Im Fall der Regiopole Bielefeld sollte man sich also eng mit dem Team der REGIONALE 2022 abstimmen.

Insgesamt befindet sich die Regiopolregion Bielefeld auf einem guten Weg. Zu einigen der angesprochenen Themen, sollten sich die Kooperationspartner noch einmal austauschen, um die vorhandenen Kommunikationsprobleme zu minimieren. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Zusammenarbeit auch nach der Förderung durch das BBSR entwickeln wird. Das Thema Siedlungsentwicklung sollte zukünftig, trotz seiner hohen Komplexität, bearbeitet werden. Die in Kapitel 5.3.1 erläuterten Bevölkerungsprognosen für das Jahr 2040 zeigen prozentual gerade für das Umland einen relativ starken Bevölkerungszuwachs auf. Allein aus diesem Grund und auch wegen der zunehmenden funktionalen Verflechtungen ist es sinnvoll gemeinsam über das Thema Siedlungsentwicklung nachzudenken und sich zukünftig enger abzustimmen. Denn auch eine abgestimmte Siedlungsentwicklung trägt einen Teil zum erklärten Ziel der „Wahrnehmung als eine Region“ bei.

## 6. Fazit

Im Rahmen des Fazits sollen zunächst die eingangs gestellten Forschungsfragen beantwortet werden. Abschließend werden allgemeine Handlungsempfehlungen zum Thema interkommunale Zusammenarbeit in der Siedlungsflächenentwicklung formuliert. Dabei beziehen sich alle folgend angeführten Punkte vorwiegend auf die analysierten Konzepte.

Zunächst ist anzumerken, dass sich die eingangs beschriebene Ausgangssituation in den untersuchten Regionen anders darstellt. In der Einführung wird ein Nebeneinander von Wachstum in den Zentren der Ballungsräume und Schrumpfung im Umland erläutert. Im Rahmen der Analyse hat sich jedoch herausgestellt, dass sich dies in den Betrachtungsräumen der untersuchten Konzepte nur teilweise so darstellt. Die Kommunen, die direkt an die Kernstadt der IKZ grenzen sind häufig nicht von Schrumpfung, sondern vielmehr von den Folgen des starken Wachstums der Kernstadt betroffen. Sie verfügen zwar noch über eine deutlich höhere Anzahl an Potentialflächen als die Kernstadt, weisen jedoch auch Bevölkerungswachstum und Steigerung von Mietpreisen o.ä. und werden sich zukünftig in vielen Aspekten (Mietpreise, Verkehrsaufkommen, Dichte etc.) den Kernstädten zunehmend weiter annähern. Bezogen auf die Bevölkerungszahlen kämpfen Kommunen, die nicht direkt an die Kernstadt grenzen eher mit Herausforderungen wie Schrumpfung oder zumindest Stagnation. Dies zeigt, dass das starke Wachstum der Kernstädte sich bereits auf das direkte Umland auswirkt. Folgend wird näher auf die eingangs gestellten Forschungsfragen eingegangen.

Bei der Frage nach der Adressierung von IKZ in der Siedlungsflächenentwicklung konnte ein recht ähnlicher Umgang mit der Thematik beobachtet werden. Die drei untersuchten Beispiele bedienten sich einer informellen Organisationsform ohne rechtliche Verbindlichkeit. Als Produkt der Zusammenarbeit entsteht in den meisten Fällen zunächst ein gemeinsames interkommunales Konzept. Dieses beinhaltet häufig erste gemeinsame Ideen für die zukünftige Zusammenarbeit. Am Ende werden mehr oder weniger konkrete Projekte für erste Umsetzungen der gemeinsamen Gedanken vorgestellt. Dabei handelt es sich meist um „Leitprojekte“ an denen zunächst die Ideen getestet werden sollen. Diese sollen aus diesem Grund auch prioritär behandelt werden. Die Konzepte enthalten außerdem einen gemeinsamen Konsens zu einigen, oft strittigen Themen (bspw. Städtebauliche Dichte), nach dem dann alle Projekte umgesetzt werden sollen. Ein anderer Weg, wie garantiert werden soll, dass alle Teilnehmer einer IKZ nach gemeinsamen Prinzipien handeln, ist das Aufstellen von Qualitätskriterien, welche bei der Umsetzung aller Projekte eingehalten werden sollen. Dazu ist anzumerken, dass sich der Umgang mit der Thematik aktuell fast ausschließlich auf die Konzeptfindung und in seltenen Fällen schon auf die Umsetzung bezieht. Die Analyse verdeutlicht, dass sich die Umsetzung gegenüber der Konzeptfindung oftmals

als wesentlich komplexer erweist. Dies lässt erahnen, dass sich die Regionen in der konkreten Umsetzung zukünftig noch anderer Mittel bedienen müssen, um diese erfolgreich durchzuführen.

Im Hinblick auf die zweite Forschungsfrage (wo liegen die Herausforderungen in der Umsetzung) werden im Folgenden die wichtigsten Herausforderungen bei der Umsetzung interkommunaler Siedlungsentwicklungsprojekte erläutert. Diese stellen das Ergebnis der in Kapitel 5 durchgeführten Analyse dar. Zunächst lässt sich festhalten, dass das Thema Siedlungsentwicklung aufgrund seiner hohen Komplexität eine Herausforderung darstellt. Diese macht sich vor allem bei Themen wie möglichen Folgekosten oder Einzelinteressen bemerkbar. Die Folgekosten sind problematisch, da ihre Höhe nur sehr schwer abschätzbar ist. Das macht sie zu einem kaum kalkulierbaren Risiko, welches viele Kommunen nicht einzugehen bereit sind. Hinzu kommt außerdem, dass sich eine gerechte Aufteilung der (Folge-) Kosten häufig als sehr komplex erweist. Neben Kosten kommen Themen wie eine häufig sehr diverse Eigentümerstruktur hinzu. Viele Eigentümer bedeuten auch viele Einzelinteressen, die bei der Planung von konkreten Projekten berücksichtigt werden müssen. Gerade bei Entwicklungen im Bestand tritt diese Herausforderung häufig auf. Siedlungsentwicklung ist ein sehr vielschichtiges Thema. Die genannten Faktoren fanden eine hohe Erwähnung in den Interviews und sind aufgrund ihrer nicht umfänglichen Anzahl lediglich richtungsweisend.

Eine weitere Herausforderung stellen die Förderbedingungen der aktuellen Landesregierung in NRW dar. Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2017 wurde dem Thema IKZ wesentlich weniger Bedeutung beigemessen, was zur Folge hat, dass auch die Förderbedingungen von Seiten des Landes deutlich eingeschränkter sind als noch unter der vorherigen rot-grünen Landesregierung. Programme wie Stadt.Umland.NRW wurden trotz vorheriger Zusage nicht in ausreichendem Maße unterstützt, was sich nicht nur finanziell, sondern auch symbolisch negativ auf die Kooperationen ausgewirkt hat. So entsteht häufig das Gefühl, dass der bisherigen Arbeit nicht genug Bedeutung beigemessen wird, was wiederum zu einer geringeren Arbeitsmotivation führt.

Weiterhin wurde deutlich, dass viele Kommunalpolitiker in einem Zwiespalt zwischen kommunalen und regionalen Interessen stehen. Sie werden für Handlungen auf kommunaler Ebene gewählt und fürchten sich bei einer Entscheidung, die nicht zugunsten der kommunalen Ebene ausfällt, vor Machtverlust. Daher fallen viele Entscheidungen häufig eher zugunsten der kommunalen Belange aus. Einige interkommunale Projekte scheitern dadurch im Kommunalrat und werden nicht umgesetzt. Hier zeigt sich, dass im Prinzip eine politische Ebene fehlt, die ausschließlich über interkommunale Belange entscheidet. Diese

würde die Kommunalpolitiker aus dem Zwiespalt befreien und objektivere Entscheidungen ermöglichen.

Bezogen auf die Verwaltung haben sich ebenfalls einige Herausforderungen gezeigt. Häufig fehlt auf der Verwaltungsebene das Regionalbewusstsein und ein damit verbundener Blick über den Tellerrand. Viele Mitarbeiter oder Ämter sind ausschließlich auf ihre Aufgaben fokussiert und nicht an anderen Entwicklungen interessiert. So werden thematische Überschneidungen oder Abstimmungsbedarfe häufig übersehen, was zu einem enormen Mehraufwand und qualitativ schlechteren Ergebnissen führt. Hinzu kommt, dass interkommunale Themen aktuell immer einen Mehraufwand bedeuten, der zu den „regulären“ Aufgaben der Mitarbeiter hinzukommt. IKZ hat eine geringere Priorität und wird daher oft erst später bearbeitet. So kommt es zu langen Bearbeitungsprozessen, die gerade in Kommunen mit geringen personellen Ressourcen eine besondere Problematik darstellen. Stark unterschiedliche personelle und finanzielle Ressourcen der einzelnen Kommunen können den Umsetzungsprozess auf vielen Ebenen erschweren. Gerade die Bearbeitungszeiten können stark variieren, was den Prozess insgesamt verlängern kann.

Im Hinblick auf die Umsetzung hat sich eine fehlende bzw. sehr geringe Verbindlichkeit als herausfordernd erwiesen. Insbesondere gegenüber Außenstehenden verringert eine fehlende Verbindlichkeit die Anerkennung der IKZ. Sie verliert an Seriosität und Bedeutung. Auch für die Kooperationspartner bedeutet eine informelle Zusammenarbeit weniger gefühlte Sicherheit und verringert dadurch die Investitionsbereitschaft.

Abschließend hat sich das noch immer vorhandene Kirchturmdenken als Schwierigkeit herausgestellt. Trotz eines gestiegenen Regionalbewusstseins kann dieses nicht gänzlich abgelegt werden und Nachbarstädte werden als Konkurrenten statt als Partner angesehen. Dieses Denken blockiert die Kooperations- und Kompromissbereitschaft und erschwert eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe. Dies kann sich maßgeblich auf die Umsetzung auswirken (Für eine detaillierte Ausführung der Herausforderungen innerhalb der analysierten Regionen vgl. Zwischenfazit 5.1.5; 5.2.5; 5.3.5.).

Insgesamt kann IKZ, angelehnt an Forschungsfrage drei, als ein geeignetes Instrument zur Reaktion auf den zunehmenden Siedlungsdruck in deutschen Agglomerationsräumen eingestuft werden. Interkommunaler Austausch ist unbedingt notwendig, um die Siedlungsentwicklung auf regionaler Ebene zu steuern. Die Umsetzung solcher Konzepte und Projekte gestaltet sich jedoch wegen der oben genannten Herausforderungen häufig schwierig. Die Frage, die sich angesichts der vielfältigen Umsetzungsschwierigkeiten stellt ist, ob die Umsetzung gänzlich interkommunal erfolgen muss. Insbesondere bei der Analyse der Düsseldorfer IKZ hat sich gezeigt, dass die Umsetzung erfolgreich sein kann, wenn sie nicht interkommunal angegangen wird. Interkommunal abgestimmte Siedlungsentwicklung kann also

auch erreicht werden, wenn alle Partner gemeinsam ein Konzept erarbeiten, Flächen ausweisen, verbindliche Qualitätskriterien aufstellen nach denen die Umsetzung erfolgen soll, die Umsetzung und die Planungshoheit letztendlich aber bei den einzelnen Kommunen verbleibt. So können einige der genannten Herausforderungen wie die Aufteilung von Kosten oder die Angst vor Machtverlust umgangen werden. Die Umsetzung der Projekte scheint ohne die Verschiebung von Kompetenzen deutlich einfacher zu sein. Insgesamt sollte jedoch das allgemeine Bewusstsein für die Wichtigkeit der regionalen Ebene und Zusammenarbeit deutlich geschärft werden. Dies bezieht sich sowohl auf die Politik als auch die Verwaltung und die Bevölkerung. So kann langfristig erreicht werden, dass IKZ in der Siedlungsentwicklung nicht länger als „letzter Ausweg“ angesehen wird, sondern bereits viel früher in Betracht gezogen wird. Eine interkommunale abgestimmte Siedlungsentwicklung ist unabhängig vom Siedlungsdruck in einer Region immer sinnvoll und erstrebenswert.

Abschließend sollen Handlungsempfehlungen für den zukünftigen Umgang mit dem Thema interkommunale Siedlungsentwicklung ausgesprochen werden. Diese beziehen sich lediglich auf die wichtigsten Erkenntnisse dieser Arbeit und haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

#### *Empfehlung 1: Aufbau einer Vertrauensbasis*

Der Aufbau einer Vertrauensbasis zwischen den Kooperationspartnern wird als empfehlenswert angesehen, da sie die Zusammenarbeit in vielerlei Hinsicht erleichtert. Dies kann sich gerade auf den Abbau von Vorurteilen und Kirchturmdenken positiv auswirken. Die Teilnehmer nehmen andere Kommunen nicht länger als Konkurrenten, sondern als Partner war. Dadurch wird ein Umgang auf Augenhöhe ermöglicht. Zudem steigert eine Vertrauensbasis die Bereitschaft sich auf komplexere und risikoreichere Themen einzulassen. Auch die Bereitschaft zu Kompromissen und einem lösungsorientierteren Denken wird größer. Dies ist gerade bei konfliktreichen und komplizierten Themen wie der Siedlungsentwicklung von großer Bedeutung. Die gemeinsame Basis sollte auch dazu genutzt werden, die Kontakte in die Region zu erweitern und sich sukzessive ein Netzwerk aufzubauen, auf das bei Bedarf zurückgegriffen werden kann.

#### *Empfehlung 2: gemeinsamer Konsens zu konfliktreichen Themen*

Neben einer gemeinsamen Vertrauensbasis ist es außerdem von großer Bedeutung einen gemeinsamen Konsens zu konfliktreichen Themen wie bspw. der städtebaulichen Dichte zu finden. Kritische Themen sollten von Beginn an offen angesprochen werden, damit frühzeitig nach einer gemeinsamen Lösung gesucht werden kann. Diese Lösung sollte dann verbindlich für alle Kooperationspartner gelten. Dabei sollte der Diskurs stets ergebnisoffen, fair und auf Augenhöhe stattfinden. So können Konflikte zu einem späteren Zeitpunkt,

bspw. bei der Umsetzung, vermieden werden und die Chance auf eine erfolgreiche Durchführung steigt enorm an.

#### *Empfehlung 3: konkrete und realistische Zielsetzung*

Es ist außerdem von großer Bedeutung sich innerhalb der IKZ möglichst konkrete und realistische Ziele zu setzen. Zu hohe, unerreichbar scheinende Ziele wirken sich schnell negativ auf die Motivation aller Teilnehmer aus. Sie können Zweifel an der Sinnhaftigkeit der Kooperation bei Politik und Bevölkerung auslösen. Dies gilt genauso für die Konkretisierung der Vorhaben. Je konkreter Ziele und Projekte formuliert sind, desto einfacher können sie verfolgt und verstanden werden. So wird die Nachvollziehbarkeit der IKZ für Außenstehende gesteigert. Konkrete Projekte können besser erklärt und verstanden werden als schwammige Aussagen und Ideen. Dies ist insbesondere in Bürgerbeteiligungsprozessen von Vorteil, denn so können die Projekte den Bürgern genau erklärt und Bedenken abgebaut werden. Insgesamt wirkt eine IKZ seriöser und legitimer, wenn sie genau benennen kann, wofür sie steht und was sie konkret umsetzen möchte.

#### *Empfehlung 4: Sensibilisierung von Politik und Verwaltung*

Darüber hinaus ist es empfehlenswert die Verwaltung und die Politik weiter für die Wichtigkeit des Themas IKZ in der Siedlungsentwicklung zu sensibilisieren. Das regionale Bewusstsein sollte weiter gestärkt werden, um das Kirchturmdenken in der Verwaltung zu beenden. Auch intern sollte die Verwaltung enger zusammenarbeiten, um einen besseren Blick für die Arbeit in anderen Ämtern zu erlangen und thematische Überschneidungen oder gar Widersprüche zu vermeiden. Ein engerer intrakommunaler Austausch ist bei fachübergreifenden Themen anzustreben. Die Politik sollte dabei möglichst frühzeitig beteiligt werden und mit der Verwaltung in engem Austausch stehen. Um politisch das regionale Bewusstsein zu stärken sollten regelmäßig interkommunalpolitische Treffen stattfinden. In diesem Rahmen haben Politiker die Möglichkeit sich untereinander auszutauschen und einen Blick über den Tellerrand zu werfen. So sind alle stets informiert und können sich auf die Planungen der IKZ einstellen.

#### *Empfehlung 5: Fördermittel erschließen und nutzen*

Die nächste Empfehlung bezieht sich auf das Thema Finanzierung und Fördermittel. Wie das Beispiel der Kölner IKZ gezeigt hat, ist es nicht empfehlenswert bei der Finanzierung der Umsetzung ausschließlich auf Fördergelder zu setzen. Die Kommunen sollten immer einen gewissen Eigenanteil einplanen. So können die Projekte immer zumindest teilweise (weiter) umgesetzt werden, falls Fördergelder nicht wie geplant fließen sollten. Darüber hinaus sollte ein guter Überblick über alle Fördermöglichkeiten bestehen, um diese optimal auszunutzen oder gegebenenfalls auf ein anderes Programm ausweichen zu können.

Förderbedingungen sind häufig an politische Gegebenheiten geknüpft, die sich im Laufe der Zeit ändern können, daher sollten immer weitere Optionen bedacht und ausreichend Eigenmittel eingeplant werden.

#### *Empfehlung 6: Verbindlichkeit*

Während der Analyse hat sich herausgestellt, dass sich ein gewisser Grad an Verbindlichkeit positiv auf die Umsetzung auswirkt. Dies bedeutet nicht zwingend, dass die IKZ für die Umsetzung von einer informellen zu einer rechtlich verbindlichen Organisationsform wechseln muss. Es soll lediglich heißen, dass Dinge, wie gemeinsam beschlossene Kriterien, die bei der Umsetzung von allen eingehalten werden sollen, auch verbindlich festgehalten werden sollten. Dies beugt Konflikten vor und garantiert, dass die geplanten Ziele von allen Kooperationsteilnehmern unter den festgelegten Bedingungen verfolgt werden. Wie diese Verbindlichkeit am Ende aussieht und wie weit sie geht sollte individuell von IKZ zu IKZ entschieden werden.

#### *Empfehlung 7: politische und administrative Strukturen überdenken*

Zukünftig ist es empfehlenswert einige politische und administrative Strukturen zu überdenken. Langfristig wäre es von großem Vorteil eine eigene politische Ebene für eine IKZ zu etablieren. So soll der Zwiespalt der Kommunalpolitiker zwischen kommunalen und regionalen Belangen entschärft werden. Dies ist zwingend notwendig, wenn regionale Projekte nicht mehr aufgrund von Angst vor Machtverlust kommunalen Projekten gegenüber benachteiligt sein sollen. So können sie langfristig eine höhere Priorität zugeschrieben bekommen. Das Prinzip der Regionalräte könnte aufgegriffen und auf die Maßstabsebene der IKZ projiziert werden. Die Regionalräte, wie sie heute existieren, bewegen sich auf einer zu großen räumlichen Ebene und könnten sich nicht mit den Belangen aller IKZ beschäftigen. Ähnlich sollte auch mit der Verwaltung verfahren werden. Aktuell bedeuten interkommunale Projekte vor allem zusätzliche Arbeit. Aufgrund dessen werden sie nicht prioritär behandelt und häufig als Last empfunden. Dieses Denken muss sich ändern, damit interkommunale Projekte genauso schnell und gewissenhaft bearbeitet werden können wie rein kommunale Projekte. Dies ist allerdings oftmals aufgrund von personellen Engpässen nicht möglich. Daher bieten sich zwei Lösungsmöglichkeiten an. Entweder die Kommunen stellen in allen Ämtern einen zusätzlichen Mitarbeiter ein, der sich ausschließlich mit den interkommunalen Projekten beschäftigt oder die IKZ bildet eine gemeinsame Verwaltungsebene, die sich fortan um alle Belange der IKZ kümmern kann. Dies ist dringend notwendig, um eine zügige Bearbeitung zu gewährleisten. Insgesamt sollten interkommunale Themen nicht mehr als „Belastung“ oder „Zusatz“ angesehen werden. Sie sind für eine zukunftsfähige Entwicklung der Kommunen unabdingbar und daher genauso relevant.

Abschließend lässt sich festhalten, dass interkommunale Zusammenarbeiten und somit auch ihre Herausforderungen genauso individuell sind wie die Räume in denen sie praktiziert werden. Daher gibt es nicht den einen Weg zu einer interkommunal abgestimmten Siedlungsentwicklung. Dies wurde gerade durch die Analyse der drei Beispiele deutlich. Wie die tatsächliche Umsetzung und Herangehensweise genau aussieht ist jedem Raum selbst überlassen. Trotzdem gibt es, wie zuvor beschrieben, einige Handlungsempfehlungen deren Beachtung in jedem Fall zu einer erfolgreicherer Umsetzung beiträgt. Eine Sache bleibt allerdings unumstritten: IKZ ist, egal wie groß der Siedlungsdruck ist, immer sinnvoll und sollte nicht länger als letzter Ausweg gesehen werden. Selbst wenn es zunächst einen Mehraufwand bedeutet, wird es sich in den meisten Fällen langfristig lohnen. Das regionale Bewusstsein sollte weiterhin geschärft werden, was in vielerlei Hinsicht ein Prozess ist, der vermutlich nie richtig abgeschlossen sein wird. Es ist jedoch der einzige Weg um das Kirchturmdenken endlich zu beenden und sich hin zu einer partnerschaftlicheren Sichtweise zu bewegen.

## Quellenverzeichnis

- Amt für Wohnungswesen (Hrsg.) (2019): Wohnen in Köln. Fakten, Zahlen und Ergebnisse 2018. Ausblick 2019. Köln: Barz und Beienburg GmbH
- Amt für Stadtentwicklung und Statistik (2019): Kölner Postleitzahlgebiete. Strukturdaten 2018. Köln: Amt für Stadtentwicklung und Statistik.
- Amt für Stadtentwicklung und Statistik (2014), Stadtentwicklungskonzept Wohnen. Köln
- Beier, M., Matern, A. (2007): Stadt Umland Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung
- Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2011): Einführung in die Urbanisierung. URL: <https://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungsdynamik/auswirkungen/urbanisierung.html> (zuletzt abgerufen: 12.06.2020)
- Bogumil, J., Kuhlmann, S. (2010): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden: Springer Verlag
- BMVBS (Hrsg) (2007): Akteure, Beweggründe, Triebkräfte der Suburbanisierung. Motive des Wegzugs – Einfluss der Verkehrsinfrastruktur auf Ansiedlungs- und Mobilitätsverhalten. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- Braun, B., Schulz, C. (2012): Wirtschaftsgeographie. Stuttgart.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hrsg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (2015): Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzungen. Verflechtungsräume. URL: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/Verdichtungsraeume/verdichtungsraeume\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/Verdichtungsraeume/verdichtungsraeume_node.html) (letzter Aufruf: 09.06.2020)
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hrsg.) (2017a): Interkommunale Kooperation. Eine Kurzepertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (2017b): Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen. URL: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp_node.html). (letzter Aufruf: 09.06.2020)
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hrsg.) (2018): Raumordnungsbericht 2017. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017): Lebendige Regionen. Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

- Braunschweig, B; Dunkl, A; Leibert, T; Bergfeld, A: (2020): Wachstum regional denken. Interkommunales Monitoring als Basis für eine nachhaltige Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung in der Region Leipzig-West Sachsen. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hrsg.): Das neue Wachstum der Städte. Ist Schrumpfung jetzt abgesagt?. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (S.99-115)
- Braun, B., Schulz, C. (2012): Wirtschaftsgeographie. Stuttgart: Ulmer Verlag
- Breuste, J., Pauleit, S. Haase, D., Sauerwein, M (2016): Stadtökosysteme. Funktion, Management und Entwicklung. Heidelberg: Springer Verlag
- Böttcher, J., Grzesiok, S., Müller, A., Ruprecht, M.: Akteure: Integration durch Kooperation (2018) In: Rumprecht, M, Böttcher, J: Wohnen in Städtischen Räumen. Ansätze für eine integrierte Entwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (S. 21-43)
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Diskussionsforum Raumentwicklung. Wachstumschancen-Wachstumsschmerzen-Wachstumsgrenzen: Herausforderungen und Antworten der Raumentwicklung und Raumordnung. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Chilla, T., Kühne, O., Neufeld, M. (2016): Regionalentwicklung. Stuttgart: Eugen Ulmer Verlag
- Diez, B., Wolff, M., Rink, D. (2016): Wohnungsleerstand in Deutschland. Zur Konzeptionalisierung der Leerstandsquote als Schlüsselindikator der Wohnungsmarktbeobachtung. Bonn.URL: [http://www.ak-wohnungsmarktforschung.de/Tagung\\_Bonn\\_2016/05\\_Diez\\_Rink\\_Wolff\\_2016.pdf](http://www.ak-wohnungsmarktforschung.de/Tagung_Bonn_2016/05_Diez_Rink_Wolff_2016.pdf) (letzter Aufruf: 14.06.2020)
- Danielzyk, R., Friedsmann, P., Haptmeyer, C., Wischmeyer, N. (2019): Erfolgreiche Metropolferne Regionen. Das Emsland und der Raum Bodensee-Oberschwaben. Ludwigsburg: Wüstenrot Stiftung.
- Danielzyk, R., Lentz, S., Wiegandt, C (2014): Suchst du noch oder wohnst du schon? Wohnen in polyzentralen Stadtregionen. Münster: Lit Verlag
- Frick, H-J.; Hokkeler, M. (2008): Interkommunale Zusammenarbeit. Handreichung für die Kommunalpolitik. Bonn: braunschweig.druck
- Growe, A., Lamker, C. (2012): Polyzentrale Stadtregionen. Die Region als planerischer Handlungsraum. In: Growe, A. et al.: Polyzentrale Stadtregionen. Die Region als planerischer Handlungsraum. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (S. 1-9)
- Gawron, T. (2009): Formen überörtlicher Kooperation zur Steuerung der Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben. In: Bruche, G., Herr, H., Nagel, F., Ripsas, S. (Hrsg.): Working Papers No. 46, MBA Institute of Management Berlin. 2009: Berlin

Interviewpartner A. telefonisches Interview. 06.05.2020

Interviewpartnerin B. telefonisches Interview. 12.05.2020

Interviewpartnerin C. telefonisches Interview. 15.05.2020

Interviewpartnerin D. telefonisches Interview. 15.05.2020

Interviewpartner E. telefonisches Interview. 25.05.2020

Interviewpartnerin F. schriftliches Interview. 05.05.2020

Interviewpartnerin G. schriftliches Interview. 06.05.2020

Interviewpartner H. telefonisches Interview. 13.05.2020

Interviewpartnerin I. telefonisches Interview. 27.04.2020

Interviewpartner J. telefonisches Interview. 29.04.2020

Interviewpartnerin K. telefonisches Interview. 07.05.2020

Interviewpartner L. telefonisches Interview. 05.05.2020

Interviewpartnerin M. telefonisches Interview. 15.05.05.2020

Interviewpartner N. telefonisches Interview. 25.05.2020

Jehling, M. et al (2018): Raum: Interkommunale Kooperation und regionales Monitoring.  
In: Rumprecht, M, Böttcher, J: Wohnen in Städtischen Räumen. Ansätze für eine integrierte Entwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (S. 43-58)

Kasper, C., Giseke, U. (2019): Analytische und konzeptionelle Ansätze für die Entwicklung von Stadt und Land. Dessau – Roßlau: Umweltbundesamt

Kiwitt, T., (2020): Wachstumsgrenzen in einer Metropolregion – das Beispiel Stuttgart. In: BMI (2020): Diskussionsforum Raumentwicklung – Wachstumsschmerzen – Wachstumsgrenzen: Herausforderungen und Antworten der Raumentwicklung und Raumordnung. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Kurth, F., Lohmann, H., Wessendorf, J. (2019a): Bad Salzuflen Wohnungsmarktprofil 2019. Ausgewählte Wohnungsmarkt Indikatoren. Düsseldorf: NRW.BANK

Kurth, F., Lohmann, H., Wessendorf, J. (2019b): Bergisch Gladbach Wohnungsmarktprofil 2019. Ausgewählte Wohnungsmarkt Indikatoren. Düsseldorf: NRW.BANK

Kurth, F., Lohmann, H., Wessendorf, J. (2019c): Bielefeld Wohnungsmarktprofil 2019. Ausgewählte Wohnungsmarkt Indikatoren. Düsseldorf: NRW.BANK

- Kurth, F., Lohmann, H., Wessendorf, J. (2019d): Düsseldorf Wohnungsmarktprofil 2019. Ausgewählte Wohnungsmarkt Indikatoren. Düsseldorf: NRW.BANK
- Kurth, F., Lohmann, H., Wessendorf, J. (2019e): Gütersloh Wohnungsmarktprofil 2019. Ausgewählte Wohnungsmarkt Indikatoren. Düsseldorf: NRW.BANK
- Kurth, F., Lohmann, H., Wessendorf, J. (2019f): Herford Wohnungsmarktprofil 2019. Ausgewählte Wohnungsmarkt Indikatoren. Düsseldorf: NRW.BANK
- Kurth, F., Lohmann, H., Wessendorf, J. (2019g): Krefeld Wohnungsmarktprofil 2019. Ausgewählte Wohnungsmarkt Indikatoren. Düsseldorf: NRW.BANK
- Kurth, F., Lohmann, H., Wessendorf, J. (2019h): Köln Wohnungsmarktprofil 2019. Ausgewählte Wohnungsmarkt Indikatoren. Düsseldorf: NRW.BANK
- Kurth, F., Lohmann, H., Wessendorf, J. (2019i): Leverkusen Wohnungsmarktprofil 2019. Ausgewählte Wohnungsmarkt Indikatoren. Düsseldorf: NRW.BANK
- Kurth, F., Lohmann, H., Wessendorf, J. (2019j): Oerlinghausen Wohnungsmarktprofil 2019. Ausgewählte Wohnungsmarkt Indikatoren. Düsseldorf: NRW.BANK
- Kurth, F., Lohmann, H., Wessendorf, J. (2019k): Ratingen Wohnungsmarktprofil 2019. Ausgewählte Wohnungsmarkt Indikatoren. Düsseldorf: NRW.BANK
- Kurth, F., Lohmann, H., Wessendorf, J. (2019l): Steinhagen Wohnungsmarktprofil 2019. Ausgewählte Wohnungsmarkt Indikatoren. Düsseldorf: NRW.BANK
- Lauerbach, T (2020): Wachstum deutscher Großstädte und innerstädtische Entwicklungen. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung: Das neue Wachstum der Städte. Ist Schrumpfung jetzt abgesagt?. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (S.15-25)
- Matern, A; Beier, M (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit Stand und Perspektiven der Forschung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2016): StadtUmland.NRW: Großstädte und ihre Nachbarkommunen entwickeln gemeinsame Zukunftskonzepte. URL: <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/stadtumlandnrw-grossstaedte-und-ihre-nachbarkommunen-entwickeln-gemeinsame>. (letzter Aufruf: 10.06.2020)
- Mölders, U (2018): RegioNetzWerk Zukunftskonzept. Düsseldorf: Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH
- Priebs, A (2019): Die Stadtregion. Eugen Ulmer Verlag. Stuttgart

- Raab, A. (2011): Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern. Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungselement für räumliche Entwicklungen. Stuttgart: ibidem Verlag
- Schneider, J. (2012): Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen. Siegburg: Reckinger Verlag
- Schwarting, H., Krökel, K. (2006): Interkommunale Kooperation. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung.
- Regiopolen in Deutschland (o.J): Definition Regiopole. URL: <http://www.regiopole.de/ueber-regiopole/definition/> (letzter Aufruf: 15.06.2020)
- RegioNetzWerk (o.J): Zukunftskonzept. URL: <https://regionetzwerk.net/zukunftskonzept> (letzter Aufruf: 15.06.2020)
- Stein, U; Schultz; H (2018): Kooperation Köln & rechtsrheinische Nachbarn. Raumperspektive 2035. Köln
- Stadt Bielefeld (o.J): Arbeitsstruktur der Regiopolregion. URL: <https://www.bielefeld.de/de/dob/rr/as/> (letzter Aufruf: 15.06.2020)
- Thünen Institut (2016): Infoportal Zukunft.Land – Ländlichkeit. URL: <https://www.landatlas.de/laendlich/laendlich.html>. (letzter Aufruf: 09.06.2020)
- Winkel, R., (2003): Bestandsentwicklung, Schrumpfung – Herausforderung für die Planung. In: Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung
- Wunder, S., et al. (2019): Rural Urban Nexus – Globale Landnutzung und Urbanisierung: Integrierte Ansätze für eine nachhaltige Stadt – Land Entwicklung. Dessau – Roßlau: Umweltbundesamt

## Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich an Eides statt, dass ich die vorliegende Bachelorarbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe; die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Ort, Datum

# Anhang

## 1 Interviewleitfäden

### 1.1 Köln und rechtsrheinische Nachbarn:

Frage 1: Wer hat die Kooperation initiiert?

Frage 2: Vor welchem Hintergrund ist die Kooperation entstanden?

Frage 3: Was waren Ihre konkreten Aufgaben im Rahmen der Kooperation?

Frage 4: Halten Sie eine neutrale Moderation (bspw. durch ein externes Planungsbüro) in einem interkommunalen Kooperationsprozess für sinnvoll?

Frage 5: Gab es Schwierigkeiten in der Kommunikation unter den Kooperationspartnern? Wenn ja, wie sahen diese aus?

Frage 6: Wie wurde mit Meinungsverschiedenheiten unter den Kooperationspartnern (bezüglich Zielsetzung o.ä.) umgegangen?

Frage 7: Wurden Ihrer Meinung nach alle Kommunen und Kreise unabhängig von Ihrer Größe bzw. Macht als gleichberechtigte Partner verstanden?

Frage 8: Inwiefern wurden externe Akteure (bspw. Verkehrsunternehmen, Wohnbaugenossenschaften) in den Kooperationsprozess mit einbezogen?

Frage 9: Profitieren Ihrer Ansicht nach alle Kommunen und Kreise gleichermaßen von den Vorteilen der Kooperation?

Frage 10: Wie läuft aus Ihrer Sicht die Umsetzung des Konzeptes ab? Wo gibt es eventuelle Schwierigkeiten?

Frage 11: Würden Sie rückblickend etwas an dem Ablauf oder der Organisation der Kooperation verändern bzw. verbessern?

#### Äußere Einflüsse:

Frage 1: Wie ist die Einstellung der Politik gegenüber der Kooperation?

Frage 2: Inwiefern wird die Umsetzung des Konzeptes von politischen Entscheidungen beeinflusst?

Frage 3: Gibt es, bezogen auf die Umsetzung der Projekte, Widerstände von Seiten der Bevölkerung?

Frage 4: Was sind aus Ihrer Sicht die größten Erfolgsfaktoren für die Umsetzung einer interkommunalen Kooperation im Bereich Wohnflächenentwicklung?

Frage 5: Was sind aus Ihrer Sicht die größten Hemmfaktoren für die Umsetzung einer interkommunalen Kooperation im Bereich Wohnflächenentwicklung?

Frage 6: Ist interkommunale Zusammenarbeit, ihrer Meinung nach, ein geeignetes Instrument um auf den zunehmenden Siedlungsdruck in Großstädten zu reagieren?

Frage 7: Was würden Sie anderen Kommunen empfehlen, die eine interkommunale Kooperation (im Bereich Wohnflächenentwicklung) in Erwägung ziehen?

### 1.2 RegioNetzWerk Düsseldorf:

Frage 1: Wer hat die Kooperation initiiert?

Frage 2: Vor welchem Hintergrund ist die Kooperation entstanden?

Frage 3: Was waren Ihre konkreten Aufgaben im Rahmen der Kooperation?

Frage 4: Halten Sie eine neutrale Moderation (bspw. durch ein externes Planungsbüro) in einem interkommunalen Kooperationsprozess für sinnvoll?

Frage 5: Gab es Schwierigkeiten in der Kommunikation unter den Kooperationspartnern? Wenn ja, wie sahen diese aus?

Frage 6: Wie wurde mit Meinungsverschiedenheiten unter den Kooperationspartnern (bezüglich Zielsetzung o.ä.) umgegangen?

Frage 7: Wurden Ihrer Meinung nach alle Kommunen und Kreise unabhängig von Ihrer Größe bzw. Macht als gleichberechtigte Partner verstanden?

Frage 8: Inwiefern wurden externe Akteure (bspw. Verkehrsunternehmen, Wohnbaugenossenschaften) in den Kooperationsprozess mit einbezogen?

Frage 9: Profitieren Ihrer Ansicht nach alle Kommunen und Kreise gleichermaßen von den Vorteilen der Kooperation?

Frage 10: Wie läuft aus Ihrer Sicht die Umsetzung des Konzeptes ab? Wo gibt es eventuelle Schwierigkeiten?

Frage 11: Würden Sie rückblickend etwas an dem Ablauf oder der Organisation der Kooperation verändern bzw. verbessern?

#### Äußere Einflüsse:

Frage 1: Wie ist die Einstellung der Politik gegenüber der Kooperation?

Frage 2: Inwiefern wird die Umsetzung des Konzeptes von politischen Entscheidungen beeinflusst?

Frage 3: Gibt es, bezogen auf die Umsetzung der Projekte, Widerstände von Seiten der Bevölkerung?

Frage 4: Was sind aus Ihrer Sicht die größten Erfolgsfaktoren für die Umsetzung einer interkommunalen Kooperation im Bereich Wohnflächenentwicklung?

Frage 5: Was sind aus Ihrer Sicht die größten Hemmfaktoren für die Umsetzung einer interkommunalen Kooperation im Bereich Wohnflächenentwicklung?

Frage 6: Ist interkommunale Zusammenarbeit, ihrer Meinung nach, ein geeignetes Instrument um auf den zunehmenden Siedlungsdruck in Großstädten zu reagieren?

Frage 7: Was würden Sie anderen Kommunen empfehlen, die eine interkommunale Kooperation (im Bereich Wohnflächenentwicklung) in Erwägung ziehen?

#### 1.3 Regiopolregion Bielefeld:

Frage 1: Wer hat die Kooperation im Rahmen der Regiopolregion Bielefeld initiiert?

Frage 2: Wie stehen Sie zu den gemeinsamen Entwicklungen in der Regiopolregion Bielefeld?

Frage 3: Wie sind Ihre Erfahrungen mit dem Projekt des interkommunalen Radwegenetzes?

Frage 4: Haben Sie das Gefühl als gleichwertiger Kooperationspartner wahrgenommen zu werden?

Frage 5: Würden Sie weitere Kooperationen im Rahmen der Regiopolregion Bielefeld befürworten?

Frage 6: Was würden Sie, im Hinblick auf zukünftige interkommunale Kooperationen, an der aktuellen Zusammenarbeit verbessern oder verändern?

Frage 7: Halten Sie eine Zusammenarbeit im Bereich Wohnentwicklung für sinnvoll?

Frage 8: Wo sehen Sie eventuelle Schwierigkeiten im Bezug auf eine interkommunale Kooperation im Bereich Wohnentwicklung?

Frage 9: Was erhoffen Sie sich für Ihre Stadt von einer möglichen interkommunalen Kooperation?

Frage 10: Wie könnten Sie sich eine solche Kooperation vorstellen?

Frage 11: Befürchten Sie, dass eine Kooperation auch negative Nebeneffekte haben könnte? Wenn ja, welche?

Frage 12: Gibt es in ihrer Stadt interne Unstimmigkeiten über das Thema Interkommunale Zusammenarbeit?

Frage 13: Verfügt das Thema interkommunale Zusammenarbeit über politischen Rückhalt in ihrer Stadt?

Frage 14: Sind im Haushalt ihrer Stadt finanzielle Mittel für eine interkommunale Kooperation vorgesehen?