

ANTONIA SCHULITZ,
BRITTA KNOBLAUCH

Interkommunale Kooperation schrumpfender Kleinstädte

Analyse der Chancen und Grenzen
für schrumpfende Kleinstädte
im ländlichen Raum



Interkommunale Kooperation schrumpfender Kleinstädte

Antonia Schulitz, Britta Knoblauch

Interkommunale Kooperation schrumpfender Kleinstädte

Analyse der Chancen und Grenzen für schrumpfende Kleinstädte
im ländlichen Raum



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

AVM - Akademische Verlagsgemeinschaft München 2011
© Thomas Martin Verlagsgesellschaft, München

Umschlagabbildung: © Sven Käppler - Fotolia.com

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urhebergesetzes ohne schriftliche Zustimmung des Verlages ist unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Nachdruck, auch auszugsweise, Reproduktion, Vervielfältigung, Übersetzung, Mikroverfilmung sowie Digitalisierung oder Einspeicherung und Verarbeitung auf Tonträgern und in elektronischen Systemen aller Art.

Alle Informationen in diesem Buch wurden mit größter Sorgfalt erarbeitet und geprüft. Weder Autoren noch Verlag können jedoch für Schäden haftbar gemacht werden, die in Zusammenhang mit der Verwendung dieses Buches stehen.

e-ISBN (ePDF) 978-3-96091-145-6
ISBN (Print) 978-3-86306-716-8

Verlagsverzeichnis schickt gern:
AVM - Akademische Verlagsgemeinschaft München
Schwanthalerstr. 81
D-80336 München

www.avm-verlag.de

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit untersucht interkommunale Kooperation als Handlungsansatz für schrumpfende Kleinstädte im ländlichen Raum. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass der Schrumpfungsprozess, der durch einen Rückgang der Bevölkerung und eine nachlassende wirtschaftliche Dynamik ausgelöst wird, in einer zunehmenden Anzahl von Städten komplexe Problemstellungen verursacht. Kleinstädte im ländlich peripheren Raum sind von diesen Entwicklungen besonders stark betroffen. Sowohl bei den kommunalen Akteuren als auch auf übergeordneter Ebene besteht Unsicherheit hinsichtlich geeigneter Strategien zur Bewältigung des Schrumpfungsprozesses. In Kleinstädten werden die eigenen Fähigkeiten zum Umgang mit den Auswirkungen häufig als besonders gering eingeschätzt. Gleichzeitig erweisen sich die Reaktionen auf die Entwicklungen im Vergleich zu anderen Stadttypen als weniger konstruktiv. Als ein Handlungsansatz zum Umgang mit Schrumpfung wird in der Literatur interkommunale Kooperation genannt. Durch eine Fallbeispielanalyse wird die Anwendbarkeit dieses Ansatzes für schrumpfende Kleinstädte in der Praxis untersucht. Als Fallbeispiele dienen sechs Kooperationen zwischen schrumpfenden Kleinstädten im ländlichen Raum.

Die Fallstudienanalyse bringt hervor, dass interkommunale Kooperation grundsätzlich einen geeigneten Handlungsansatz für schrumpfende Kleinstädte darstellt. Der Ansatz bietet vor allem in den Bereichen der funktionsteiligen Bereitstellung von Infrastruktur und der gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben durch die Verwaltungen Potenziale. Weitere Chancen entstehen hinsichtlich der Entwicklung einer effizienten Siedlungsstruktur und des Erhalts und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Bereits durch die im Rahmen der Kooperation erfolgte Auseinandersetzung mit dem Schrumpfungsprozess erzielen die untersuchten Kommunen einen deutlichen Nutzen.

Insgesamt zeigt sich, dass auch unter dem Problemdruck des Schrumpfungsprozesses Maßnahmen mit einem hohen Konfliktpotenzial häufig umgangen werden. Es scheint sogar so, als verschärfe der Problemdruck die Schwierigkeit, eine Abstimmung hinsichtlich der Anpassung und des Rückbaus zu erzielen, da die Konsequenzen als schwerwiegend oder existenzbedrohend wahrgenommen werden. Es wird deutlich, dass die Kooperationsbereitschaft der Akteure in einem engen Zusammenhang mit der Dimension der Betroffenheit der eigenen Kommune steht und weniger mit der Betroffenheit der Gesamtregion. Die Bereitschaft zur Kooperation steigt, wenn das eigene Potenzial zur Problembewältigung als nicht ausreichend eingeschätzt oder durch eine interkommunale Zusammenarbeit ein zusätzlicher Nutzen erwartet wird. Es konnte

festgestellt werden, dass die Orientierung am Nutzen der eigenen Kommune und die einhergehende eingeschränkte Kompromissbereitschaft dazu führen, dass das Potenzial des Kooperationsansatzes in der Praxis nur suboptimal ausgenutzt wird. Grenzen des Kooperationsansatzes ergeben sich jedoch auch durch Bedingungen, die aus der geringen personellen und finanziellen Ausstattung kleiner Städte resultieren. Auf Grund der vorliegenden Hemmnisse erweisen sich vor allem eine inhaltliche und prozessbezogene Unterstützung als essentiell, damit die Potenziale des Ansatzes zur Bewältigung des Schrumpfungsprozesses ausgeschöpft werden.

Durch die Verleihung des Otto-Borst-Preises durch die Arbeitsgemeinschaft „Die Alte Stadt e.V.“ im Jahr 2007 wurde bestätigt, dass die Arbeit in einer ersten beachtlichen Annäherung eine Forschungslücke geschlossen hat. In der Würdigung heißt es „Es handelt sich um eine außergewöhnlich gründliche, methodisch versierte und wissenschaftlich fundierte Arbeit, deren Ergebnisse von hohem Wert für zukünftige Ansätze in dieser Richtung sind“ (Jessen 2007: 148).

*„Stadtplanung im Kontext von Schrumpfung ist reaktiv, da sie, anders als im Wachstum, auf wesentliche Kräfte – wie etwa Deindustrialisierung, demografischen Wandel, selbst Suburbanisierung – keinen nennenswerten Einfluss hat. Anstatt heldenhaft zu scheitern oder willenlos zu kapitulieren, müssen wir nach neuen Wegen suchen, wieder Einfluss auf die Stadtentwicklung zu gewinnen“
(Oswalt 2004: 16).*

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VII

1. Einführung	1
1.1 Ziel der Arbeit und Forschungsfragen.....	2
1.2 Aufbau der Arbeit	3
1.3 Methodik der Arbeit	4

Teil A: Kleinstädte, Schrumpfung & Kooperation – ein theoretischer Rahmen

2. Die Kleinstadt im ländlichen Raum	13
2.1 Abgrenzung des Kleinstadtbegriffs und Stand der Forschung	13
2.2 Funktionen von Kleinstädten im ländlichen Raum	14
2.3 Aufgabenwahrnehmung, Kommunalverwaltung und -politik in Kleinstädten	20
2.4 Zwischenfazit.....	21
3. Schrumpfung von Kleinstädten im ländlichen Raum	23
3.1 Schrumpfung als bekanntes Phänomen der Raumentwicklung	23
3.2 Definition, Ursachen und Auswirkungen der Schrumpfung	24
3.3 Umgang der Kommunen mit dem Schrumpfungs-prozess.....	32
3.4 Zwischenfazit.....	37
4. Interkommunale Kooperation	39
4.1 Definition und Abgrenzung.....	39
4.2 Gründe für interkommunale Kooperation.....	39
4.3 Handlungsfelder interkommunaler Kooperation	44
4.4 Merkmale der Organisation von interkommunaler Kooperation ...	46
4.5 Einflussfaktoren auf den Kooperationsverlauf	55
4.6 Zwischenfazit.....	61

5. Interkommunale Kooperation unter Schrumpfungsbedingungen	63
5.1 Chancen interkommunaler Kooperation für schrumpfende Kleinstädte.....	63
5.2 Grenzen interkommunaler Kooperation für schrumpfende Kleinstädte.....	68
5.3 Thesen zur Kooperation zwischen schrumpfenden Kleinstädten..	69

Teil B: Kooperation zwischen schrumpfenden Kleinstädten in der Praxis

6. Schwalm-Eder West	75
6.1 Die Region.....	75
6.2 Kooperationsprozess und Organisation.....	78
6.3 Inhalte der Kooperation	83
6.4 Zwischenfazit: Kooperation unter Schrumpfungsbedingungen in Schwalm-Eder-West.....	89
7. Ueckermünde, Torgelow, Eggesin (U.T.E.).....	93
7.1 Die Region.....	93
7.2 Kooperationsprozess und Organisation.....	96
7.3 Inhalte der Kooperation	101
7.4 Zwischenfazit: Kooperation unter Schrumpfungsbedingungen in der U.T.E.-Region.....	103
8. Städtedreieck am Saalebogen	107
8.1 Die Region.....	107
8.2 Kooperationsprozess und Organisation.....	109
8.3 Inhalte der Kooperation	115
8.4 Zwischenfazit: Kooperation unter Schrumpfungsbedingungen im Städtedreieck am Saalebogen	120
9. Städtenez Prignitz	121
9.1 Die Region.....	121
9.2 Kooperationsprozess und Organisation.....	123

9.3	Inhalte der Kooperation	128
9.4	Zwischenfazit: Kooperation unter Schrumpfungsbedingungen im Städtenetz Prignitz	131
10.	Mittelzentraler Städteverbund Göltzschtal	133
10.1	Die Region.....	133
10.2	Kooperationsprozess und Organisation.....	135
10.3	Inhalte der Kooperation	140
10.4	Zwischenfazit: Kooperation unter Schrumpfungsbedingungen im Göltzschtal	145
11.	Zentrales Erzgebirge - Johannegeorgenstadt.....	147
11.1	Die Region.....	147
11.2	Kooperationsprozess und Organisation.....	150
11.3	Inhalte der Kooperation	155
11.4	Zwischenfazit: Kooperation unter Schrumpfungsbedingungen im Zentralen Erzgebirge	159

Teil C: Chancen und Grenzen interkommunaler Kooperation unter Schrumpfungsbedingungen

12.	Vergleich und Auswertung der Fallbeispiele	163
12.1	Rahmenbedingungen	163
12.2	Einfluss des durch Schrumpfung ausgelösten Handlungs- drucks auf das Akteursverhalten.....	170
12.3	Handlungsansatz und Handlungsfelder	176
12.4	Organisatorische und prozessbegleitende Faktoren	198
12.5	Zwischenfazit zum Vergleich der Fallbeispiele	203
13.	Empfehlungen zur Kooperation schrumpfender Kleinstädte im ländlichen Raum.....	205
13.1	Empfehlungen an kommunale Akteure schrumpfender Kleinstädte zur Durchführung einer interkommunalen Kooperation	205
13.2	Empfehlungen an Bund, Länder, Regionalplanung und Kreise... 211	
14.	Fazit.....	215

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufbau und Methodik der Arbeit	5
Abbildung 2:	Lage der Beispielregionen und Trends der Raum- entwicklung nach dem Raumordnungsbericht 2005	7
Abbildung 3:	Stadtgrößenklassen der BRD	14
Abbildung 4:	Wirkungskette zur Ausbildung von Strukturschwächen ländlicher Regionen („Regionaler Teufelskreis“)	25
Abbildung 5:	Trend der Bevölkerungsentwicklung bis 2020	27
Abbildung 6:	Handlungsfelder interkommunaler Kooperation	46
Abbildung 7:	Die Lage der Region Schwalm-Eder-West	75
Abbildung 8:	Organisationsstruktur des Zweckverbands Schwalm- Eder-West	81
Abbildung 9:	Ausschnitt aus dem Leitplan Flächennutzung des Zweckverbands Schwalm-Eder-West	85
Abbildung 10:	Die Lage der U.T.E.-Region	93
Abbildung 11:	Regionales Entwicklungskonzept U.T.E.	98
Abbildung 12:	Die Lage des Städtedreiecks am Saalebogen	107
Abbildung 13:	Organisationsstruktur des Städtedreiecks am Saalebogen	113
Abbildung 14:	Die Lage des Städteneztes Prignitz	121
Abbildung 15:	Organisationsstruktur des Städteneztes Prignitz	127
Abbildung 16:	Die Lage des Städteverbundes Göltzschtal	133
Abbildung 17:	Organisationsstruktur des Städteverbundes Göltzschtal	139
Abbildung 18:	Die Lage der Region Zentrales Erzgebirge um Johanngeorgenstadt	147
Abbildung 19:	Organisationsstruktur der Kooperation Zentrales Erzge- birge um Johanngeorgenstadt	153

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Funktionen des ländlichen Raums	15
Tabelle 2:	Zentralörtliche Funktionen von Grund- und Mittelzentren.	18
Tabelle 3:	Auswirkungen des Schrumpfungsprozesses in Kleinstädten	30
Tabelle 4:	Kommunale Reaktionen auf Schrumpfung	34
Tabelle 5:	Reaktionsmöglichkeiten auf Unterauslastung von sozialer Infrastruktur, Versorgungsmöglichkeiten und Diensten	36
Tabelle 6:	Mögliche Handlungsfelder interkommunaler Kooperation	45
Tabelle 7:	Organisationskriterien von interkommunaler Kooperation und deren Ausprägung	47
Tabelle 8:	Phasen des Kooperationsverlaufes	48
Tabelle 9:	Organisationsformen von Kooperation nach dem Grad ihrer Rechtsverbindlichkeit	51
Tabelle 10:	Akteursbezogene Einflussfaktoren auf den Kooperationsverlauf.....	56
Tabelle 11:	Organisationsbezogene Einflussfaktoren auf den Kooperationsverlauf.....	57
Tabelle 12:	Einfluss übergeordneter Ebenen auf den Kooperationsverlauf.....	60
Tabelle 13:	Gegenüberstellung der mit Kooperation verbundenen Chancen mit den Problemlagen schrumpfender Kommunen	64
Tabelle 14:	Gegenüberstellung kommunaler Problemlagen mit interkommunalen Handlungsmöglichkeiten	67
Tabelle 15:	Entwicklung der Bevölkerung in Schwalm-Eder-West.....	76
Tabelle 16:	Handlungsfelder und ausgewählte Schlüsselprojekte in Schwalm-Eder-West.....	84
Tabelle 17:	Entwicklung der Bevölkerung in der U.T.E.-Region.....	94
Tabelle 18:	Handlungsfelder und ausgewählte Schlüsselprojekte der U.T.E.-Zusammenarbeit.....	102
Tabelle 19:	Bedeutung des Faktors Schrumpfung für die Kooperati- onspartner und die Kooperationsvoraussetzungen in U.T.E.	105
Tabelle 20:	Entwicklung der Bevölkerung im Städtedreieck am Saale- bogen.....	108

Tabelle 21:	Entwicklungsziele und Teilziele des Städtedreiecks am Saalebogen.....	110
Tabelle 22:	Handlungsfelder und ausgewählte Schlüsselprojekte im Städtedreieck am Saalebogen	117
Tabelle 23:	Entwicklung der Bevölkerung im Städtenetz Prignitz	122
Tabelle 24:	Handlungsfelder und ausgewählte Schlüsselprojekte im Städteverbund Prignitz	129
Tabelle 25:	Ziele und Maßnahmen aus dem Gutachten zur Bevölkerungsentwicklung im Städtenetz Prignitz	130
Tabelle 26:	Entwicklung der Bevölkerung im Städteverbund Göltzschtal.....	134
Tabelle 27:	Handlungsfelder und ausgewählte Schlüsselprojekte im Städteverbund Göltzschtal	141
Tabelle 28:	Entwicklung der Bevölkerung im Zentralen Erzgebirge um Johannegeorgenstadt.....	148
Tabelle 29:	Handlungsfelder und Schlüsselmaßnahmen im Zentralen Erzgebirge um Johannegeorgenstadt.....	156
Tabelle 30:	Kooperationsprozess und -inhalte der Fallbeispiele	164
Tabelle 31:	Rahmenbedingungen in den Fallbeispielen.....	168
Tabelle 32:	Gemeinsame Maßnahmen im Handlungsfeld Verwaltung in den Beispielregionen	179
Tabelle 33:	Gemeinsame Maßnahmen im Handlungsfeld Siedlungsentwicklung und Wohnungsmarkt in den Beispielregionen	184
Tabelle 34:	Gemeinsame Maßnahmen im Handlungsfeld Soziale Infrastruktur und Versorgung.....	187
Tabelle 35:	Gemeinsame Maßnahmen im Handlungsfeld Technische Infrastruktur und Verkehr	189
Tabelle 36:	Gemeinsame Maßnahmen im Handlungsfeld Wirtschaft.....	192
Tabelle 37:	Gemeinsame Maßnahmen im Handlungsfeld Tourismus	194
Tabelle 38:	Realisierbarkeit von Chancen interkommunaler Kooperation unter Schrumpfung	216

Abkürzungsverzeichnis

A	Autobahn
A.d.V.	Anmerkung des/der Verfasser
AG	Aktiengesellschaft
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DM	Deutsche Mark
e.V.	eingetragener Verein
EFRE	Europäischer Fond für regionale Entwicklung
et al.	et alii
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
FNP	Flächennutzungsplan
GFZ	Geschossflächenzahl
ggü.	gegenüber
GIS	Geographisches Informationssystem
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRZ	Grundflächenzahl
Hrsg.	Herausgeber
IHK	Industrie- und Handelskammer
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
INRAS	Integrierte regionale Anpassungsstrategie
IÖR	Institut für ökologische Raumentwicklung
ISEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept

km	Kilometer
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft
m	Meter
m.E.	meines Erachtens
Mio.	Millionen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Pf	Pfennig
REK	Regionales Entwicklungskonzept
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Seite
SEW	Schwalm-Eder-West
u.	und
u.a.	unter anderem
U.T.E.	Ueckermünde, Torgelow, Eggesin
u.U.	unter Umständen
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
vs.	versus
z.B.	zum Beispiel

1. Einführung

Im vorliegenden Buch wird interkommunale Kooperation als Handlungsansatz für schrumpfende Kleinstädte im ländlichen Raum untersucht. Nachdem Stadtentwicklung lange Zeit mit Wachstum gleichgesetzt wurde, muss sich eine zunehmende Anzahl von Städten mit Schrumpfungsprozessen auseinandersetzen. Schrumpfung stellt sich als mehrdimensionaler Prozess dar, dessen Ursachen maßgeblich in einer nachlassenden wirtschaftlichen Dynamik und dem Rückgang der Bevölkerung liegen. Die zahlreichen Auswirkungen lösen in Städten und Gemeinden zunehmend komplexe Problemstellungen aus. Kleinstädte im ländlich peripheren Raum sind in einem besonders hohen Maß von Schrumpfung betroffen (Maier 1995: 13; Gatzweiler et al. 2003: 561). Hier verursacht der Strukturwandel in vielen Fällen einen Abbau von Arbeitsplätzen, der nicht kompensiert werden kann. Arbeitsplatzbedingte Abwanderungen und eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung führen zu signifikanten Einwohnerverlusten. Trotz einer zunehmenden Auseinandersetzung mit Schrumpfung besteht sowohl auf kommunaler als auch auf übergeordneter Ebene Unsicherheit bzgl. geeigneter Strategien (Hahne 2003: 18). Gleichzeitig wird die Bedeutung der Thematik Schrumpfung häufig in kleinen Kommunen nicht rechtzeitig erkannt. Viele Kleinstädte schätzen ihre eigenen Fähigkeiten zum Umgang mit den Auswirkungen des Schrumpfungsprozesses zudem als gering ein. Im Vergleich zu größeren Städten erweist sich der Umgang als weniger konstruktiv (Bertelsmann Stiftung 2005: 4). Dies kann u.a. darauf zurückgeführt werden, dass in Kleinstädten langfristige Fragen der Stadtentwicklung oftmals neben den täglich anfallenden Aufgaben zurückstehen müssen (Baumgart 2004: 7).

Vor dem beschriebenen Hintergrund wird interkommunale Kooperation häufig als ein Lösungsansatz genannt. Der Zusammenarbeit von schrumpfenden Kommunen werden vor allem hinsichtlich einer funktionssteigernden Bereitstellung von Infrastruktur und der Erhöhung der kommunalen Leistungsfähigkeit Chancen zugesprochen. Eine tiefere Auseinandersetzung und insbesondere eine systematische Auswertung von Erfahrungen aus der Praxis haben jedoch bis heute kaum statt gefunden. Der Lösungsansatz muss jedoch hinterfragt werden, da interkommunale Kooperation im Allgemeinen vornehmlich in solchen Bereichen Erfolge hervorbringt, in denen die Kommunen Zugewinne erzielen können (Heinz 2000b: 248). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Lösungskapazität dem Kooperationsansatz unter

Schrumpfung tatsächlich zukommen kann.

1.1 Ziel der Arbeit und Forschungsfragen

In dieser Arbeit soll der aktuelle und oft nicht tief genug geführte Diskurs zu den Einsatzmöglichkeiten und zur Praktikabilität von interkommunaler Kooperation unter Schrumpfbedingungen durch die Erkenntnisse aus einer zusammenhängenden Betrachtung von Theorie und Praxis ein Stück weiter gebracht werden.

Ziel ist es, anhand einer Fallbeispielanalyse die Chancen und Grenzen dieses Ansatzes für schrumpfende Kleinstädte im ländlichen Raum darzustellen und in der Praxis zu überprüfen. Gleichzeitig stellt die Verbreitung der Erfahrungen aus den Praxisbeispielen ein Ziel der Arbeit dar. Auf diese Weise können interessierte Akteure aus den Erfolgen und Misserfolgen der Beispielkooperationen Erkenntnisse für die eigene Arbeit ziehen. Sowohl in der Fachliteratur als auch im Internet sind bisher diesbezüglich wenige Informationen vorhanden. Anhand der Erfahrungen, die die Autoren im Rahmen der Beschäftigung mit dem Thema sammeln, sollen abschließend Handlungsempfehlungen für die Anwendung des Kooperationsansatzes gegeben werden.

Zur Erarbeitung der dargestellten Thematik liegen der Arbeit folgende Forschungsfragen zu Grunde:

Übergeordnete Forschungsfrage: Welche Chancen bietet interkommunale Kooperation schrumpfenden Kleinstädten im ländlichen Raum und wo stößt der Ansatz auf Grenzen?

Chancen von interkommunaler Kooperation ergeben sich für eine schrumpfende Kleinstadt durch den Mehrwert, den die interkommunale Organisation einer Aufgabe oder die gemeinsame Bereitstellung eines Angebots gegenüber dem Alleingang bieten. Für die Realisierung der Chancen ist das Verhalten der kommunalen Akteure bedeutsam. Vor dem Hintergrund, dass die Lösungskapazität von Kooperationen gemeinhin durch akteursbezogene Hemmnisse, wie Konkurrenzverhalten und Kirchturmpolitik, nicht ausgeschöpft wird, muss überprüft werden, ob diese Hemmnisse dem Kooperationsprozess auch unter Schrumpfbedingungen Grenzen setzen. Da in schrumpfenden Kleinstädten ein hoher Handlungsdruck vorliegt, kann angenommen werden, dass die Chancen zur Ausschöpfung des Potenzials unter Schrumpfung zunehmen. Gleichzeitig ergibt sich die Frage, ob spezifische prozessbegleitende und organisatorische Faktoren identifiziert werden können, die dazu beitragen, dass schrumpfende Kleinstädte die Chan-

cen einer interkommunalen Kooperation wahrnehmen.

Aus diesen Erläuterungen hinsichtlich der übergeordneten Forschungsfrage ergeben sich drei ergänzende Fragen.

- Frage 1:** Wie verhalten sich kommunale Akteure unter dem durch Schrumpfung entstehenden Handlungsdruck in einer Kooperation?
- Frage 2:** In welchen Handlungsfeldern entsteht für kleine Kommunen durch eine interkommunale Kooperation ein Vorteil im Umgang mit dem Schrumpfungsprozess?
- Frage 3:** Welche prozessbegleitenden und organisatorischen Faktoren lassen sich identifizieren, die zu einer verbesserten Wahrnehmung der Lösungskapazität des Kooperationsansatzes beitragen?

1.2 Aufbau der Arbeit

Das Buch gliedert sich in drei Teile (vgl. Abbildung 1 auf Seite 5). Nach einer Einführung in das Themenfeld, der Beschreibung des Aufbaus und der angewandten Methodik folgt Teil A. In diesem wird der theoretische Rahmen des Forschungsgegenstandes darlegt, um einen Verständnis-hintergrund für die Forschungsfrage zu schaffen. Kapitel 2 gibt einen kurzen Überblick über die Funktion von und Aufgabenwahrnehmung in Kleinstädten in Deutschland. Kapitel 3 erläutert die Ursachen und Auswirkungen von Schrumpfungsprozessen in Kleinstädten im ländlichen Raum. Es werden Reaktionen der Kommunen dargestellt und Strategien für einen Umgang mit dem Schrumpfungsprozess herausgearbeitet. Kapitel 4 führt in das Themenfeld der Kooperation ein. Gründe und mögliche Handlungsfelder interkommunaler Kooperation werden vorgestellt, ein Überblick über Organisationsmerkmale gegeben und Hemmnisse sowie förderliche Rahmenbedingungen erläutert. In Kapitel 5 werden Chancen und Grenzen von interkommunaler Kooperation unter dem Vorzeichen von Schrumpfung herausgearbeitet. Anschließend werden Thesen hinsichtlich der Lösungskapazität des Ansatzes in der Praxis aufgestellt.

In Teil B werden in den Kapiteln 6 bis 11 sechs ausgewählte Kooperationen zwischen Kleinstädten, die vor dem Hintergrund von Schrumpfungsprozessen statt finden, beschrieben. Es erfolgt jeweils eine kurze Vorstellung der Region, eine Erläuterung des

Kooperationsprozesses und der Organisation, d.h. Auslöser und Entwicklung der Kooperation, Engagement der kommunalen Akteure, Organisation und Finanzierung der Zusammenarbeit sowie Unterstützung durch übergeordnete Ebenen, und eine Darstellung gemeinsamer Handlungsfelder und Maßnahmen.

Teil C umfasst die Auswertung der Fallbeispiele, Empfehlungen für eine Kooperation schrumpfender Kleinstädte und das abschließende Fazit der Arbeit. Der Vergleich und die Auswertung der Fallbeispiele erfolgen in Kapitel 12 anhand der zuvor aufgestellten Thesen. Hierdurch können erste Erkenntnisse bzgl. des Akteursverhaltens unter Schrumpfungsbedingungen, möglicher Handlungsfelder und Maßnahmen sowie förderlicher Rahmenbedingungen gewonnen werden. Aus den Ergebnissen werden in Kapitel 13 Empfehlungen für die Akteure schrumpfender Kleinstädte und übergeordneter staatlicher Ebenen entwickelt. Im Fazit (Kapitel 14) werden die Chancen und Grenzen von Kooperation zwischen schrumpfenden Kleinstädten im ländlichen Raum zusammenfassend dargestellt.

1.3 Methodik der Arbeit

Die Untersuchung beruht auf dem qualitativen Forschungsansatz der Fallbeispielanalyse. Mit einer solchen Analyse wird das Ziel verfolgt, hinsichtlich eines Forschungsgegenstandes Kenntnisse über das Zusammenwirken einer Vielzahl von Faktoren zu gewinnen. Die Betrachtung mehrerer Beispiele gleicher Art und der Vergleich bestimmter Merkmale bzgl. ihrer Ausprägung ermöglicht die Ableitung verallgemeinerbarer Aussagen, die für eine größere Anzahl von Fällen zutreffend sein können, aber keinen repräsentativen Charakter haben (Langenau 2001: 2ff.). Diese Vorgehensweise wird gewählt, da in der Arbeit generelle Erkenntnisse über die Lösungskapazität von Kooperationen zwischen schrumpfenden Kleinstädten im ländlichen Raum gewonnen werden sollen. Der Ansatz einer auf den Einzelfall fokussierten Anwendung einer Fallstudienanalyse, bei der bewusst auf verallgemeinernde Aussagen verzichtet wird (Langenau 2001: 4) soll nicht verfolgt werden.

Auf den folgenden Seiten wird das der Arbeit zu Grunde liegende methodische Vorgehen beschrieben (vgl. Abbildung 1).

Kapitel	Inhalt und Ziel	Methodik
Kapitel 1	Einführung in die Arbeit, Formulierung des Forschungsbedarfs und der Forschungsfragen	
TEIL A: Schrumpfung und Kooperation in Kleinstädten – Ein theoretischer Rahmen		
Kapitel 2	Entwicklung eines Hintergrundverständnisses zu Kleinstädten im ländlichen Raum	
Kapitel 3	Hintergrundverständnis zu Schrumpfung im ländlichen Raum, ihren Auswirkungen und Reaktionsmöglichkeiten	Problemorientierte Literatur- und Internetauswertungen
Kapitel 4	Hintergrundverständnis zu interkommunaler Kooperation	
Kapitel 5	Herleitung von Chancen und Grenzen von Kooperation unter Schrumpfung, Thesenbildung	Gegenüberstellung der Faktoren aus Kapitel 2-4, Literaturlauswertung, Experteninterviews, schriftliche Befragung
TEIL B: Kooperation zwischen schrumpfenden Kleinstädten in der Praxis		
Kapitel 6 bis 11	Beschreibung und Analyse von sechs Fallbeispielen bzgl. Kooperationsprozess, Organisation und Kooperationsinhalten	Literatur- und Internetrecherche, Experteninterviews, teilnehmende Beobachtung, schriftliche Befragung
TEIL C: Chancen und Grenzen interkommunaler Kooperation unter Schrumpfung		
Kapitel 12	Vergleich und Auswertung der Fallbeispiele	Vergleich und Auswertung der Fallbeispiele anhand der Thesen
Kapitel 13	Handlungsempfehlungen für schrumpfende Kleinstädte	Ableitung aus den im Rahmen der Untersuchung gemachten Erfahrungen
Kapitel 14	Fazit: Zusammenfassung der Chancen und Grenzen	

Abbildung 1: Aufbau und Methodik der Untersuchung (eigene Darstellung)

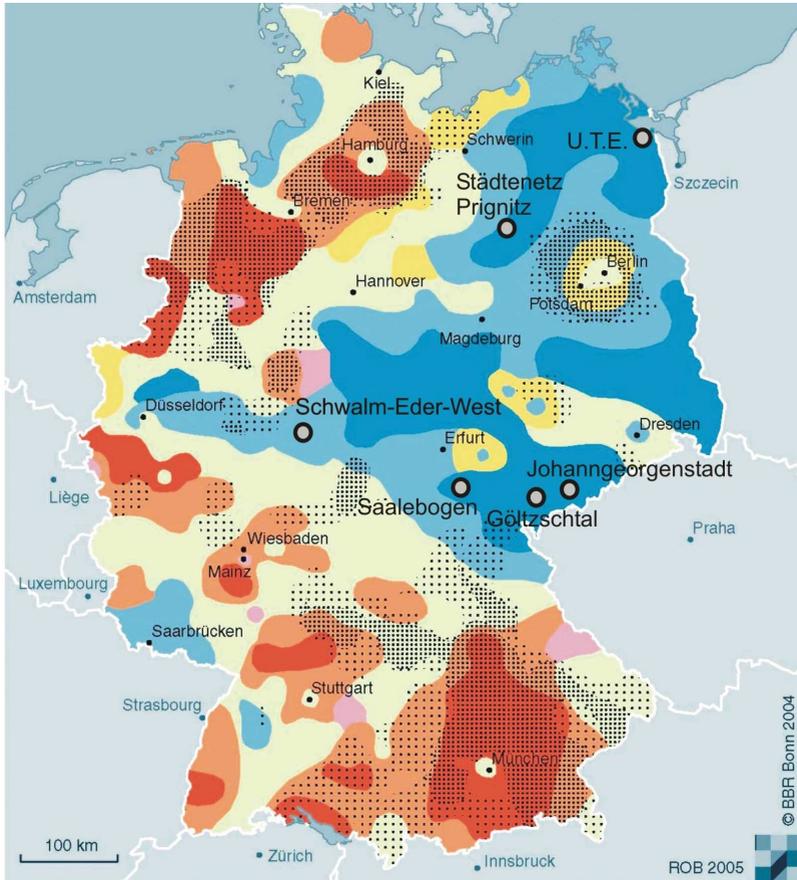
In der vorliegenden Fallbeispielanalyse wird der theoretische Rahmen des Untersuchungsgegenstandes anhand einer problemorientierten Literatur- und Internetanalyse erarbeitet. Die Herleitung von Chancen und Grenzen erfolgt durch eine Gegenüberstellung der zuvor herausgearbeiteten Problemlagen schrumpfender Kleinstädte im ländlichen Raum mit den gemeinhin einer interkommunalen Kooperation zugesprochenen Chancen. Ergebnisse einer diesbezüglichen Literaturanalyse sowie Erkenntnisse aus verschiedenen qualitativen Experteninterviews und einer im März 2005 von den Autoren durchgeführten schriftlichen Befragung werden einbezogen. Diese Befragung¹ verschaffte den Autoren einen ersten Überblick über Aktivitäten verschiedener Kooperationen angesichts von Schrumpfungsprozessen. Zudem konnten Einschätzungen von eingebundenen Akteuren bzgl. des Forschungsgegenstandes gewonnen werden. Diese dienen u.a. dazu, das Forschungsfeld einzugrenzen. Als Abschluss des Teils A werden Thesen hinsichtlich der Realisierung des Kooperationsansatzes in der Praxis abgeleitet.

Im Rahmen der Fallbeispielanalyse werden sechs Kooperationen zwischen schrumpfenden Kleinstädten im ländlichen Raum betrachtet. Für die Auswahl wurden eine ausführliche Literatur- und Internetrecherche durchgeführt und Experten befragt. Entsprechend der Fragestellungen erfüllen die ausgewählten Kooperationen folgende Kriterien:

- Kooperation zwischen Kleinstädten mit bis zu 25.000 Einwohnern,
- Lage im ländlich peripheren Raum abseits von Ballungszentren,
- Zusammenarbeit im Rahmen einer entwicklungsorientierten Kooperation,
- Auseinandersetzung mit dem Thema Schrumpfung.

Einen Überblick über die räumliche Lage der sechs gewählten Fallbeispiele sowie ihre Betroffenheit von Schrumpfungsprozessen gibt Abbildung 2.

¹ Im März 2005 wurden 34 Kleinstädte, die mit anderen Kommunen kooperieren und sich in diesem Rahmen mit Schrumpfung auseinander gesetzt haben, angeschrieben. Mit 11 beantworteten Fragebögen ergab sich eine Rücklaufquote von 32% (vgl. Anhang 1). Es muss darauf hingewiesen werden, dass einige dieser Kleinstädte im Umland von Großstädten liegen. Stadt-Umland-Kooperationen unterscheiden sich jedoch bzgl. verschiedener Aspekte von Kooperationen zwischen Kleinstädten im ländlichen Raum.



Räume in denen die Entwicklung der Bevölkerung und der Beschäftigung geprägt ist durch

- starke Schrumpfung
- geringe Schrumpfung
- divergierende Trends (schrumpfende Bevölkerung, wachsende Beschäftigung)
- Stagnation
- divergierende Trends (wachsende Bevölkerung, schrumpfende Beschäftigung)
- geringes Wachstum
- starkes Wachstum

Siedlungsflächen- und Verkehrswachstum

- stark
- sehr stark
- Beispielregion

Abbildung 2: Lage der Beispielregionen und Trends der Raumentwicklung nach dem Raumordnungsbericht 2005 (eigene Darstellung auf der Grundlage von BBR 2005: 85)

Im Rahmen der Fallbeispielanalyse stellen Gespräche mit Experten die Hauptinformationsbasis dar, um die interkommunale Kooperation der kleinen Städte unter Schrumpfbedingungen zu untersuchen. Das Experteninterview stellt eine Methode der qualitativen Sozialforschung dar, die der Rekonstruktion komplexer Wissensbestände dient (Meuser, Nagel 1997: 481f.). Als Experten kommen Personen in Frage, die im forschungsrelevanten Bereich Verantwortung tragen oder über einen privilegierten Zugang zu Informationen verfügen (Meuser, Nagel 1991: 443). Die Methode des Experteninterviews zielt darauf ab, diesen Wissensvorsprung zu nutzen (Meuser, Nagel 1997: 484). Experteninterviews werden auf der Basis eines flexibel zu handhabenden Leitfadens geführt. Dieser stellt kein zwingendes Ablaufmodell dar, schließt jedoch aus, dass sich das Gespräch in irrelevanten Themen verliert (Meuser, Nagel 1997: 486ff.).

Der Leitfaden dient auch der Vorstrukturierung des Themas, um dem Experten als kompetenter Gesprächspartner begegnen zu können. Vorwissen stellt zudem eine Voraussetzung dar, um das Interview locker und flexibel zu führen. Dies ist unabdingbar, damit das Expertenwissen umfassend in das Interview einfließen kann (Meuser, Nagel 1991: 449). Ist es möglich, während des Experteninterviews die Neugierde des Experten an dem Forschungsgegenstand zu wecken, gibt der Experte einen Teil seines Wissens zu wissenschaftlichen Zwecken kontrolliert preis und lüftet u.U. ‚Geheimnisse‘ (Meuser, Nagel 1997: 487). Entsteht bei dem Experten ein Interesse für einen Gedankenaustausch mit dem Forscher, kann auch auf diese Weise zum Erfolg des Gespräches beigetragen werden. Hier entwickelt sich das Interview zum Dialog. Es sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die Forschungsfragen beantwortet werden (Meuser, Nagel 1991: 450f.). Bei der Interpretation der Interviews müssen die Aussagen der Experten im Kontext ihrer institutionell-organisatorischen Handlungsbedingungen ausgewertet werden (Meuser, Nagel 1997: 488).

Im Rahmen der durchgeführten Fallbeispielanalyse wurden als Experten aus den kooperierenden Kommunen hauptsächlich Bürgermeister oder Mitarbeiter der Stadtplanungsämter befragt. Zudem wurden Interviews mit Akteuren der externen fachlichen Begleitung geführt. Für jede Akteursgruppe wurde ein entsprechender Leitfaden entwickelt, der jedoch den spezifischen lokalen Situationen und der Rolle der Akteure in der Kommune und im Rahmen der Kooperation angepasst wurde. Auf Grund des vorgegebenen zeitlichen Rahmens der Untersuchung konnten nicht alle Regionen bereist und Interviews vor Ort geführt werden. Für einen Aufenthalt in der Region sowie zahlreiche Interviews mit

Schlüsselakteuren wurden die zwei Kooperationsräume Schwalm-Eder-West in Hessen und U.T.E. in Mecklenburg-Vorpommern ausgewählt. Die U.T.E.-Region zeichnet sich dadurch aus, dass die Kommunen als einzige Kooperation am Wettbewerb zum Stadtumbau Ost teilgenommen haben und auf Grund des Kooperationsansatzes jeweils eine Silbermedaille gewannen. Schwalm-Eder-West ist Modellvorhaben des ExWoSt-Forschungsprogramms Stadtumbau West und stellt hier ebenfalls den einzigen interkommunalen Beitrag dar. Als Grundlage für die Experteninterviews wurden die in der Literatur und im Internet vorhandenen Informationen zu den verschiedenen Fallbeispielen bzgl. der Fragestellungen ausgewertet. Die Analyse der übrigen vier Fallbeispiele stützt sich dagegen vor allem auf telefonische Experteninterviews mit ein bis zwei Schlüsselpersonen sowie Literatur und Internetquellen. Im Rahmen der Untersuchungen in Schwalm-Eder-West konnten zudem Informationen aus einer teilnehmenden Beobachtung gewonnen werden. Die Autoren durften an einer Vorstandssitzung des Zweckverbandes Schwalm-Eder-West² sowie der Runde der Bauamts- und Bauhofsleiter in Schwalm-Eder-West teilnehmen. Weitere Hinweise konnten der oben beschriebenen schriftlichen Befragung verschiedener Kommunen entnommen werden.

Die Ergebnisse der Untersuchungen werden zunächst für jede Region im Zusammenhang beschrieben. Dies dient vor allem dazu, die Erfahrungen aus den Beispielkooperationen der interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Im Anschluss wird ein Vergleich und eine Auswertung der Fallbeispiele anhand der aufgestellten Thesen vorgenommen. Hierdurch werden die Chancen und Grenzen von Kooperationen zwischen schrumpfenden Kleinstädten in der Praxis überprüft und verallgemeinerbare Schlüsse gezogen.

² Das Einverständnis der Bürgermeister bzgl. der Teilnahme der Autoren führte zum Erstaunen der Projektkoordination. In der Sitzung wurde u.a. über die Verteilung von Fördermitteln diskutiert und entschieden.

