



Rural-Urban-Nexus (RUN) –  
Global nachhaltige Landnutzung  
und Urbanisierung

## **Rahmenbedingungen und Instrumente für die Gestaltung nachhaltiger Stadt-Land-Verknüpfungen**

**Arbeitspapier im Rahmen von AP 3.2**  
[ENTWURF, bitte nicht zitieren!]

von

Franziska Wolff, Linda Mederake, Olaf Sosath & Ida Westphal  
Öko-Institut e.V., Freiburg – Darmstadt – Berlin

Öko-Institut e.V., Büro Berlin, Schicklerstr. 5-7, 10117 Berlin

Unter Mitwirkung von Stephanie Wunder

Ecologic Institut, Pfalzburger Str. 43-44, 10717 Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

März 2018

UFOPLAN Projekt FKZ: 3715 75 122 0  
Gefördert von



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit



## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	6
Tabellenverzeichnis .....	7
1 Einleitung .....	9
2 Institutionelle Rahmenbedingungen für die Gestaltung von Stadt-Land-Verknüpfungen .....	11
2.1 Territorialer Zuschnitt .....	13
2.1.1 Probleme räumlicher Passfähigkeit („ <i>spatial fit</i> “) .....	14
2.2 Kommunale Kompetenzen .....	16
2.2.1 Stadt-Umland-Interaktionen innerhalb verflochtener Mehrebenensysteme .....	16
2.2.1.1 Kommunale Kompetenzen bei zentralstaatlicher vs. föderaler Organisation	17
2.2.1.2 Kompetenzen für Politikentwicklung vs. -umsetzung	17
2.2.1.3 Kompetenzausübung in monozentrischer vs. polyzentrischer Struktur	18
2.2.1.4 Metropolregionen und peri-urbane Räume als besondere Herausforderung	18
2.2.1.5 Koordinierung im Mehrebenensystem (horizontal vs. vertikal, positiv vs. negativ)	18
2.2.2 Stadt-Umland-Verflechtungen im Kontext Dezentralisierung .....	18
2.2.2.1 Administrative, politische und fiskalische Dezentralisierung	18
2.2.2.2 Beispiele: Indonesien, China	20
2.2.3 Bedeutung informeller Kompetenzen für Stadt-(Um)land-Verflechtungen .....	20
2.3 Kommunale Aufgabenorganisation: Sektorale Fragmentierung .....	21
2.4 Kommunale Finanzen und weitere Kapazitäten .....	23
2.4.1 Kommunalfinanzen .....	23
2.4.2 Kapazitätsprobleme der subnationalen Ebene und Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Kommunen .....	24
2.5 Eigentumsrechte: Landzugang, Landnutzungsrechte und Landbesitz .....	25
2.6 Partizipationsmöglichkeiten .....	27
3 Instrumente und Politiken für die Gestaltung von Stadt-Land-Verknüpfungen .....	29
3.1 Deutschland .....	30
3.1.1 Strategien und Leitbilder .....	31
3.1.1.1 Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes	31
3.1.1.2 Weitere potenziell relevante Leitbilder und Strategien des Bundes	32
3.1.1.3 Nachhaltigkeitsstrategien und nachhaltigkeitsrelevante Strategien der Länder	36
3.1.2 Planerische Instrumente .....	38
3.1.2.1 Kontext Raumplanung	38
3.1.2.2 Kontext Fachplanung	51

3.1.3	Regulative Instrumente & Ordnungsrecht .....	59
3.1.4	Anreizinstrumente & Angebote .....	59
3.1.4.1	Nachhaltigkeitsorientierte Förderprogramme von Bund und Ländern	59
3.1.4.2	Ländliche Entwicklungsförderung: Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	63
3.1.4.3	Regionale Strukturpolitik: Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	64
3.1.4.4	Wirtschaftsförderung	65
3.1.4.5	Kommunaler Finanzausgleich	67
3.1.4.6	Förderung interkommunaler Zusammenarbeit	68
3.1.4.7	Kreisumlage	68
3.1.4.8	Naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung	69
3.1.4.9	Stadt-Umland-übergreifende Honorierung ökologischer Leistungen	69
3.1.4.10	Handelbare Flächenausweisungsrechte	70
3.1.5	Informatorische Ansätze .....	70
3.1.5.1	Forschungsprogramme	70
3.1.5.2	Label „Nationale Stadtentwicklungspolitik“	71
3.1.5.3	Zertifizierungsverfahren „Meilenstein“ für flächensparende Kommunen in Nordrhein-Westfalen	71
3.1.5.4	Planspiel Flächenhandel	72
3.1.5.5	„Aktion Fläche“ – Portal des Bundes für kommunales Flächensparen	73
3.1.5.6	Kompetenzzentren, Onlineportale etc. zu Interkommunaler Zusammenarbeit	73
3.1.5.7	Energieberatungsstellen und Energie-/Klimaschutzagenturen auf kommunaler, regionaler und Landesebene	73
3.1.6	Netzwerk- und Kooperationsansätze .....	74
3.1.6.1	Formen informeller Kooperation in Regionen (allgemein): z.B. Europäische Metropolregionen	74
3.1.6.2	Formen formaler Kooperation in Regionen: Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände (Regionalverbände), öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, AÖRs	77
3.1.6.3	Gebietskörperschaftliche Lösungen (Ein- und Mehrebenen-Lösungen)	81
3.2	Europäische Union .....	82
3.2.1	Strategien und Leitbilder .....	82
3.2.1.1	Gemeinschaftsziel „Territorialer Zusammenhalt“	82
3.2.1.2	„Europa 2020“	82
3.2.1.3	„Urbane Agenda“ (2016)	83
3.2.1.4	„Territoriale Agenda“ (2007), „Leipzig Charta“ (2007) und „Territorial Agenda 2020“ (2011)	84

3.2.1.5	„Aalborg Charta“ und „Aalborg Commitments“ der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (1994, 2014)	86
3.2.1.6	Auf dem Weg zu einer EU Ernährungspolitik?	86
3.2.2	Anreizinstrumente und Angebote.....	87
3.2.2.1	Intro: Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)	87
3.2.2.2	Kohäsionspolitik: EFRE, ESF und Kohäsionsfonds	89
3.2.2.3	Ländliche Entwicklungspolitik: ELER	91
3.2.3	Informatorische Ansätze .....	93
3.2.3.1	RURBAN-Initiative „Partnership for sustainable urban-rural development“ (2011-2014)	93
3.2.4	Netzwerk- und Kooperationsansätze.....	94
3.2.4.1	Rat der Gemeinden und Regionen in Europa (RGRE)	95
3.2.4.2	Versammlung der Regionen Europas (VRE)	95
3.2.4.3	Peri Urban Regions Platform Europe (PURPLE)	95
3.3	Internationale Ebene .....	96
3.3.1	Agenda 2030 - Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) .....	96
3.3.2	UN Habitat.....	98
3.3.2.1	Strategischer Plan 2014-2019 von UN Habitat	98
3.3.2.2	UN Habitat-Leitlinien zur Raumplanung	99
3.3.2.3	Habitat I + II Konferenzen	99
3.3.2.4	Habitat III-Konferenz: Die „New Urban Agenda“ und urban-rural linkages	101
3.3.2.5	Post-Habitat III: Implementing the NUA by Strengthening Rural Urban Linkages (2017)	102
3.3.3	FAO Food for the Cities Programme .....	106
3.3.4	FAO Voluntary Guidelines on Tenure (VGGT) .....	107
3.3.5	OECD New Rural Paradigm (2006) .....	108
3.3.6	Milan Urban Food Policy Pact .....	110
3.3.7	Gute Praxisbeispiele aus dem Ausland: Instrumente für einen nachhaltigen Stadt-Land-Nexus im Themenfeld „regionale Ernährungssysteme“ .....	112
4	Diskussion .....	119
5	Schlussfolgerungen.....	123
6	Quellenverzeichnis.....	125

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Institutionelle Rahmenbedingungen für Stadt-Land-Interaktionen .....	12
Abbildung 2: Räumliches Planungssystem in Deutschland .....	40
Abbildung 3: Rural Policy 3.0 im Vergleich zu den Vorgänger-Planungsparadigmen der OECD .....	109

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Forschungsprogramme mit Relevanz für Stadt-Umland-Verflechtungen .....	70
Tabelle 2: Die 17 UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs).....	96
Tabelle 3: UN Nachhaltigkeitsziele & Indikatoren mit Relevanz für Stadt-Umland- Verknüpfungen .....	97
Tabelle 4: Stadt-Umland-Verknüpfungen in der New Urban Agenda.....	102





## 1 Einleitung

Nachhaltige Landnutzung ist nicht nur ein Thema für ländliche Kommunen und Akteure, sondern betrifft auch die Wechselwirkungen von Stadt und (Um-)Land – den Rural-Urban-Nexus („RUN“). Dies wird deutlich, wenn man den Blick auf das Ausufern von Ballungsräumen richtet und auf die damit einhergehenden Zersiedelung und ökologisch problematischen Umwandlung von Acker, Grünland oder Wald in Siedlungsfläche. Andere Herausforderungen, die konkurrierende Raumbedarfe und Flächeninteressen an der Schnittstelle von Stadt und Umland betreffen, sind der Anbau von Lebensmitteln oder Bioenergieträgern zur städtischen Versorgung, die Hochwasservorsorge und das Management von Trinkwassereinzugsgebieten im urbanen Umland, oder die Verbringung städtischer Abfälle und Abwässer vor den Toren der Stadt. Nicht zuletzt steht der Erhalt biologisch vielfältiger Freiraumverbünde und ansprechender Kulturlandschaften für Naherholungszwecke gestresster Städter im Spannungsverhältnis zur dominanten Intensivlandwirtschaft auf dem Lande (Beispiel ‚Vermaischung‘).

Gleichzeitig hat in den vergangenen Jahren die Verzahnung zwischen urbanen und ruralen Gebieten stark zugenommen: Metropolen wachsen, Städte dehnen sich in peri-urbane und rurale Räume aus, Zersiedelung nimmt zu (Sietchiping et al. 2015; S. 6). Nach einer langewährenden Fokussierung auf hierarchisch geordnete Städtesysteme (die sog. „zentralen Orte“), hat sich in den vergangenen Jahren auch die Raumordnung verstärkt den Stadtregionen (v.a. in Form des Konzeptes der „Metropolregionen“) und deren intraregionalen Kooperationsformen angenommen (Federwisch 2012; S. 16).<sup>1</sup>

Zur Gestaltung von Stadt-Umland-Beziehungen existieren eine Reihe von Instrumenten und Politiken auf unterschiedlichen Ebenen (z.B. in Deutschland: Kommune, Landkreis, Region, Bundesland, nationale Ebene). Zu prüfen ist, ob diese ausreichen, um einen nachhaltige(re)n Rural-Urban-Nexus zu erzielen. Zudem ist jenseits konkreter Instrumente auch der breitere institutionelle Kontext relevant, in dem die jeweiligen Akteure handeln (Repp et al. 2012; S. 28; von Braun 2007; S. 1–2). So können institutionelle Faktoren die Zusammenarbeit zwischen städtischen und ländlichen Gemeinden maßgeblich behindern oder befördern (OECD 2013b; S. 89). Auch können Veränderungen des institutionellen Rahmens nicht nur Politiken beeinflussen, sondern Stadt-(Um)land-Verknüpfungen direkt verändern.<sup>2</sup>

Das Thema „Gestaltung nachhaltiger Stadt-Land-Verknüpfungen“ ist in jüngerer Zeit in (und am Rande von) unterschiedlichen Prozessen diskutiert worden. Das umfasst u.a. die Entwicklung der UN Nachhaltigkeitsziele im Rahmen der „Agenda 2030“ und der „New Urban Agenda“ im Rahmen der UN Habitat III-Konferenz. Dabei wurden gegenwärtige institutionelle Rahmenbedingungen als oft unzureichend für eine strategische Stadt- und Stadtregionalentwicklung bzw. eine nachhaltige urbane Governance beschrieben (UN-Habitat 2016c; S. 14). Auch das „Urbanisierungs“-Gutachten des WBGU befasst sich mit Stadt-Umland-Wechselwirkungen: Es empfiehlt eine polyzentrische Verantwortungsarchitektur mit Schaffung vieler vernetzter Kerne in unterschiedlichen Größenordnungen (WBGU 2016).

**Ziel** des vorliegenden Papiers ist es, einen Überblick über Rahmenbedingungen und Instrumente für die Gestaltung von Stadt-Land-Verknüpfungen zu geben. Dabei unterscheiden wir zwischen institutionellen und nicht-institutionellen Rahmenbedingungen. Wir analysieren, inwieweit bestehende Instrumente und Rahmenbedingungen tatsächlich eine nachhaltige Stadt-Land-Nexus ermöglichen. Dabei

<sup>1</sup> In der *Raumforschung* wurde bereits seit Mitte der 1970er mit dem Modell der Stadtregion (Boustedt 1975) das Stadt-Land-Kontinuum aufgeschlüsselt (in Kernstadt, Ergänzungsgebiet, verstädterte Zone und Randzone). Näheres hierzu siehe Repp et al. (2012), Schmidt (2013, S. 38-60) sowie Kasper & Giseke (2017) im Rahmen dieses Vorhabens.

<sup>2</sup> Ein positives Beispiel ist die Möglichkeit zur Finanzierung von Stadt-Umland-Entwicklung durch europäische Strukturfonds in einer rumänischen Region, ein negatives Beispiel die Schwächung kommunaler Kompetenzen im Rahmen von Verwaltungsreformen in Ungarn 2011 unter Obán geschwächt (Pascariu und Czischke 2015).

wird der Diskussionsstand sowohl auf deutscher, EU- und internationaler Ebene erfasst, während Beispiele guter Praxis aus europäischen und außereuropäischen Ländern lediglich ergänzende, illustrative Funktion haben.

Die Nachhaltigkeit von Stadt-Umland-Beziehungen lässt sich inhaltlich über unterschiedliche Dimensionen definieren. Der Ausrichtung des zugrundeliegenden UBA-Vorhabens geschuldet liegt in diesem Diskussionspapier der Fokus auf folgenden, eng mit nachhaltiger Landnutzung verknüpften **Schwerpunkthemen**:

- a) Umweltverträgliche Flächennutzung: Verhinderung von Bodendegradation, Flächenneuanspruchnahme, Habitatzerschneidung etc.
- b) Regionale Integration von Energie- und Ressourcenflüssen
- c) Stärkung regionaler Nahrungssysteme
- d) Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten
- e) (Gemeinsame) Bereitstellung von integrierten Infrastrukturen und (Ökosystem-) Dienstleistungen

Für das Papier wesentliche Begriffe definieren wir folgendermaßen:

- ▶ **Politiken & Instrumente** für nachhaltige Stadt-(Um)Land-Verknüpfungen sind staatliche (einschließlich kommunaler) Eingriffe, die helfen sollen, die Ziele in den genannten Schwerpunkthemen umzusetzen.
- ▶ **Gestaltung** von Stadt-(Um)Land-Verknüpfungen: Unser Fokus liegt auf der bewussten und kollektiven, institutionell gestützten Gestaltung („Governance“) von Stadt-(Um)Land-Verknüpfungen durch staatliche und/ oder nicht-staatliche Akteure. Politiken & Instrumente sind zentrale Elemente einer solchen Gestaltung, aber auch z.B. Netzwerke.
- ▶ **Institutionelle Rahmenbedingungen** für Stadt-(Um)Land-Verknüpfungen bezeichnen Regelsysteme, die sich auf das Zusammenspiel von Städten und ihrem Umland auswirken und die kurz- bis mittelfristig nicht geändert werden können. Es kann sich u.a. um Politiken und Instrumente handeln, die sich institutionell verfestigt haben (Bsp. die kommunale Planungshoheit, die als Kernbestand der kommunalen Selbstverwaltung Verfassungsrang hat, vgl. Art. 28 Abs. 2 GG).
- ▶ **Nicht-Institutionelle Rahmenbedingungen** für Stadt-(Um)Land-Verknüpfungen umfassen Einflussfaktoren, die auf das Verhältnis von Stadt und (Um-)Land und auf die Gestaltung von nachhaltigen Stadt-(Um)Land Beziehungen einwirken, ohne dass sie selbst den Charakter von Regelungen haben. Sie umfassen u.a. naturräumliche, soziokulturelle und ökonomische Faktoren sowie Infrastrukturen und Technologien.

## 2 Institutionelle Rahmenbedingungen für die Gestaltung von Stadt-Land-Verknüpfungen

Im Vorfeld der Habitat III Konferenz wurde konstatiert, dass der institutionelle Rahmen der Städte diese oft davon abhält, ihren Verantwortlichkeiten vollständig gerecht zu werden. Grund dafür seien eine unzulängliche Dezentralisierung, fehlende Ressourcen (finanziell, personell) und mangelnde Fähigkeiten, um Zivilgesellschaft und wesentlichen Interessenvertretern in wünschenswertem Maße einzubinden. Hinzu komme häufig eine unklare Aufgabenverteilung zwischen Regierungsebenen, die zu Überschneidungen, widersprüchlichen Regelungen und blinden Flecken führe. Der nationale Rechts- und Institutionenrahmen sei in aller Regel nicht hinreichend an die Kontexte und Kapazitäten kommunaler Verwaltungen angepasst und rechtliche, administrative und finanzielle Rahmenbedingungen seien nicht zwangsläufig aufeinander abgestimmt (UN-Habitat 2016b; 2, 9-10, PP4).

Vor diesem Hintergrund versucht das folgende Kapitel einen Überblick über institutionelle Rahmenbedingungen für die Gestaltung von Stadt-(Um)land-Beziehungen zu geben. Dabei gehen wir davon aus, dass sich das institutionelle Umfeld entweder direkt auf nachhaltige Stadt-(Um)Land-Verflechtungen auswirkt (indem es kommunales Handeln sowie interkommunale Koordination und Kooperation erleichtert oder erschwert); oder indirekt (indem es die Umsetzung konkreter „Verknüpfungs“-Politiken und -Instrumente hemmt oder befördert).

Die Identifikation, Beschreibung und Analyse von institutionellen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus beruht auf einer Recherche nach Policy-Dokumenten, wissenschaftlicher und grauer Literatur. Ausgangspunkte waren sowohl Dokumente aus dem Habitat III-Prozess als auch eine Onlinerecherche mit einschlägigen Suchbegriffen bzw. -begriffsfolgen.

*Gesucht wurde mit folgenden Begriffen/ Begriffsfolgen:*

- urban rural bzw. urban ländlich oder Stadt Umland *[in Kombination mit:]*
  - + linkages, relations, interdependencies, interrelations, (inter)relationship, collaboration, interaction, development, politics, Kooperation, Entwicklung, Prozesse, Verflechtungen
  - + governance
  - + decentralization, devolution
  - + institution\*
  - + structural factors, institutional factors, institutional context, institutional barriers, enabling environment, driving forces, institutional drivers
- Stadtregion governance + nachhaltig, Umland
- peri-urban + governance (institutions), sustainable
- metropolitan governance (institutions) + sustainable, urban rural
- regional governance urban rural (linkages)

Im Anschluss an diese erste Onlinerecherche wurden weitere relevante Artikel und Dokumente erfasst, die in gesichteten Texten zitiert worden waren und von uns als potenziell relevant eingestuft wurden („Schneeballsystem“).

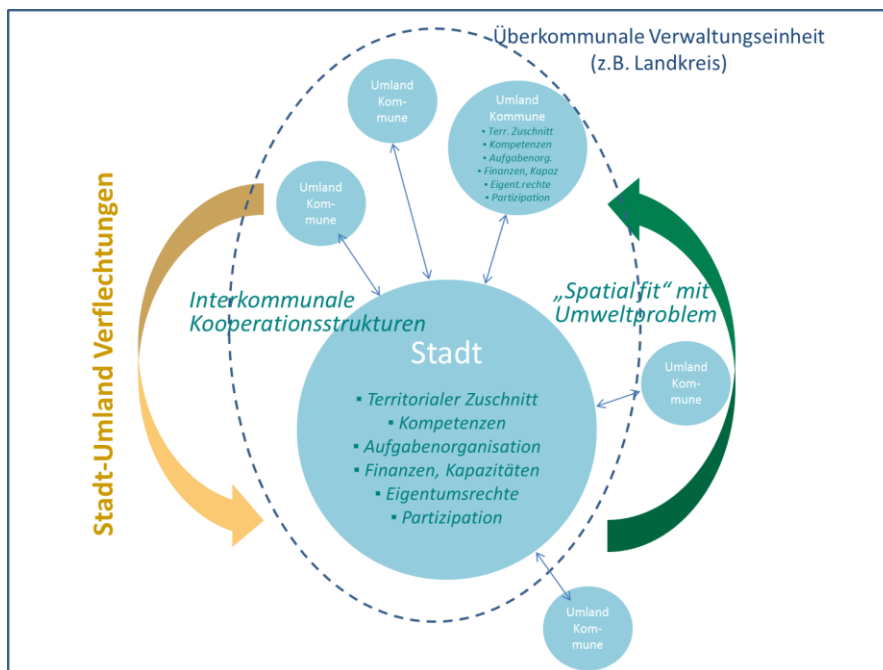
Bisher haben nur wenige Studien bzw. Autorinnen und Autoren institutionelle Rahmenbedingungen kommunalen Handelns explizit in ihrer Breite untersucht.<sup>3</sup> In der von uns analysierten Literatur wurden folgende institutionelle Faktoren als wichtig für die nachhaltigkeitsorientierte Gestaltung von Stadt-Umland-Verknüpfungen benannt (vgl. Abbildung 1):

<sup>3</sup> Dazu gehören aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht Bogumil und Holtkamp (2006), die als Variablen kommunale Aufgaben, Finanzen, Gemeindegröße und Binnenorganisation identifizieren. Das europäische PLUREL-Projekt analysiert (1) Organisationslevel, Grad der demokratischen Kontrolle und Fragmentierung der Governance-Strukturen, (2) Kapazitäten zur grenzüberschreitenden Kooperation und den Einfluss auf die Bereitstellung von Infrastrukturen sowie (3) Finanzme-

- ▶ *Territorialer Zuschnitt* (vgl. Bogumil & Holtkamp 2013; Hulst & van Montfort 2012), womit sich auch Probleme räumlicher Passfähigkeit verbinden (vgl. Moss 2012; van Dijk et al. 2011; Walsh & Knieling 2014)
- ▶ *Kommunale Kompetenzen* im Rahmen von Mehrebenenverflechtung (vgl. Aalbers & Eckerberg 2013; Artmann et al. 2012), Dezentralisierung (vgl. Arzaghi & Henderson 2005; Tacoli 2003; World Bank 2013) und informelle Strukturen (vgl. Hulst & van Montfort 2007; OECD 2014)
- ▶ *Kommunale Aufgabenorganisation* unter dem Stichwort sektorale Fragmentierung (vgl. GIZ & ICLEI 2014a; Repp et al. 2012; Repp & Weith 2015)
- ▶ *Kommunale Finanzen* (vgl. UN-Habitat 2015e; World Bank 2013, 2014) und weitere Kapazitäten (vgl. Artmann et al. 2012; OECD 2015)
- ▶ *Eigentumsrechte*, speziell Landzugang, Landnutzungsrechte und Landbesitzverhältnisse (jAbL, Bündnis Junge Landwirtschaft 2013; vgl. Sietchiping et al. 2014, 2015)
- ▶ *Partizipationsmöglichkeiten* (Fürst & Scholles 2008; Harth 2006)

Die einzelnen Faktoren sind vielfach miteinander verknüpft, deshalb tauchten einige Punkte trotz der analytischen Differenzierung in mehr als einem Kapitel auf.

Abbildung 1: Institutionelle Rahmenbedingungen für Stadt-Land-Interaktionen



Quelle: eigene Darstellung.

Bei den folgenden Ausführungen sollte beachtet werden, dass trotz des generischen Ansatzes, den dieses Projekt verfolgt, institutionelle Rahmenbedingungen in hohem Maße abhängig sind vom spezifischen Kontext einzelner Kommunen (Bieker et al. 2007; S. 14; Heinz 2000; S. 12; Nischwitz et al. 2002; S. 35; Tacoli 2003; S. 11). Entsprechend argumentiert Tacoli (2003; S. 11), dass die Vielfalt der Verknüpfungen und Wechselwirkungen zwischen ländlichen und städtischen Räumen Generalisierungen

chanismen und Steuerregularien, unter (1) fallen die Anzahl politischer Zwischenebenen, die Stärke der Ebenen (Direktwahl, Kompetenzen) und die Integration einzelner Einheiten (Piorr et al. 2011). Im Policy Paper 4 des UN-Habitat-Prozess werden die Variablen Finanzierungskontext, sektorale Fragmentierung, Dezentralisierung, Kapazitäten, Partizipation und Mehrebenenverflechtung thematisiert (UN-Habitat 2016b).

schwierig macht, diese in der Regel oberflächlich und ungenau bleiben und deshalb häufig nicht hilfreich sind. Aus dieser Erkenntnis folgt auch, dass die Zusammenstellung eines *allgemeingültigen* „Instrumentenkoffers“ für die nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus nicht möglich ist (Bieker et al. 2007; S. 14; Nischwitz et al. 2002; S. 35; von Braun 2007; S. 17).

## 2.1 Territorialer Zuschnitt

### Kurz zusammengefasst

Der territoriale Zuschnitt entscheidet darüber, inwiefern Kooperationen zwischen städtischen und ländlichen Räumen über die Grenzen administrativer Einheiten hinweg oder innerhalb dieser stattfinden. Das wird insbesondere relevant, wenn es die Bearbeitung von Nachhaltigkeitsproblemen erfordert, über die Grenzen der Stadt hinaus mit dem Umland zu kooperieren („Probleme räumlicher Passfähigkeit“).

Mit dem territorialen Zuschnitt sind außerdem Fragen von Verwaltungseffektivität und Verwaltungseffizienz verbunden sowie die Empfänglichkeit politischer Entscheidungsträger für lokalen Widerstand bei Planungsvorhaben. Im Stadt-(Um)Land-Kontext interessant sind außerdem die Regionalisierungstendenzen in Europa, u.a. durch die Förderpolitik der EU (Aalbers & Eckerberg 2011).

Eine erste wichtige Variable für die Ausprägung von Stadt-Land-Interaktionen ist die Gemeindegröße. Diese hat Einfluss darauf, inwiefern es zu Kooperationen zwischen städtischen und ländlichen Räumen kommt – entweder über die Grenzen administrativer Einheiten hinweg oder innerhalb dieser. So zeigen die Untersuchungen von Hulst und van Montfort (Hulst & van Montfort 2012; S. 138), die die Bedeutung des institutionellen Rahmens für die Art und den Grad der interkommunalen Zusammenarbeit in acht europäischen Ländern untersuchen, dass die Gemeindegröße besonders gut die organisatorische Form kooperativer Vereinbarungen erklärt.<sup>4</sup> Eine große Zahl kleiner Kommunen mit entsprechenden Kompetenzen ist ein guter Prädiktor für interkommunale Kooperationen, während größere Gebietskörperschaften mit vergleichbaren Aufgaben weniger interkommunal kooperieren. Der territoriale Zuschnitt entscheidet damit darüber, ob Stadt-Land-Verflechtungen in einer administrativen Einheit „internalisiert“ sind oder nicht.

Zu Kooperationen allgemein kommt es, weil größere Einheiten den Vorteil einer höheren Verwaltungseffektivität bieten und zum Teil auch die Verwaltungseffizienz erhöhen. Das könnte eine Erklärung sein, warum Metropolregionen, die aus vielen einzelnen Gemeinden bestehen, wirtschaftliche langsamer wachsen und eine geringe Produktivität aufweisen als größere Einheiten (OECD 2014; 76, 80). Mit zunehmender Größe gehen jedoch auch Gemeinschafts- und Identitätsverluste einher (Bogumil & Holtkamp 2013; S. 28).

In Deutschland wurde schon mit der Urbanisierung und Industrialisierung im 19. Jahrhundert deutlich, dass selbst größere Städte für die effektive und effiziente Bearbeitung vieler öffentlicher Aufgaben räumlich oft zu klein geschnitten sind. Besonders zwei Aufgaben (beide mit Landnutzungsrelevanz) bedurften danach überkommunaler Lösungen zwischen Stadt und Umland: So sollte zum einen die Landes- und Regionalplanung ordnend eingreifen, um Konflikten zwischen unterschiedlichen Raumnutzungsansprüchen (z.B. Wohnen und Arbeiten, Siedlungs- und Freiräume) entgegenzuwirken. Zum anderen waren Gebietskörperschaften für die optimalen Betriebsgrößen im Bereich der technischen Infrastruktur (Ver- und Entsorgungsleistungen, öffentlicher Nahverkehr) oftmals zu klein, so dass Verkehrsverbände und Zweckverbände gegründet wurden (Bogumil & Holtkamp 2013; S. 49).

<sup>4</sup> Außerdem ist die Rolle, die Kommunen bei der Erbringung von Dienstleistungen spielen, entscheidend.

Der räumliche Zuschnitt und damit die Ausdehnung der politischen Entscheidungsstrukturen hat noch eine weitere Auswirkung auf Landnutzungsentscheidungen, mit der sich van Dijk et al. (2011) im niederländischen Kontext auseinandersetzen. Die territorialen Grenzen bestimmen nämlich auch den Kreis der lokalen Wählerschaft und bilden damit eine Barriere für andere Betroffene, bei politischen Entscheidungsträgern in Planungsentscheidungen Gehör zu finden. Van Dijk und Kollegen erläutern anhand zweier Fallstudien, dass eine zivilgesellschaftliche Gruppe oder Initiative, die sich gegen eine Bebauung stark macht, aber auf verschiedene Wahlkreise aufgeteilt ist, geringere Chancen hat, den Erhalt von Freiflächen zu sichern. Die Möglichkeit auf kommunaler und Kreis- bzw. Provinzebene Einfluss zu nehmen, erhöht dagegen die Chancen für den Erhalt von Freiflächen (van Dijk et al. 2011; 978; 981-982).

Nicht zuletzt hat die Regionalisierung der Förderebene in der EU durch Schaffung neuer regionaler Gebietseinheiten in einigen Mitgliedsstaaten einen wichtigen Beitrag zu neuen Stadt-Land-Kooperationen und damit Formen integrierter Governance geschaffen (Heinz 2000; 10, 513). Auch im Rahmen der Habitat III-Verhandlungen zur *New Urban Agenda* spricht sich die EU für einen territorialen Ansatz aus, das heißt einen breiteren regionalen Ansatz, der städtische, peri-urbane und rurale Räume einschließt (Europäische Union 2016; S. 5). Dennoch kritisieren Aalbers und Eckerberg (2013; S. 363), dass EU-Förderungen weiterhin fast ausschließlich entweder auf ländliche oder städtische Gebiete abzielen.

### 2.1.1 Probleme räumlicher Passfähigkeit („*spatial fit*“)

Probleme räumlicher Passfähigkeit werden von sehr vielen Autoren und Autorinnen bei der Auseinandersetzung mit Stadt-(Um)land-Verflechtungen thematisiert. Dabei geht es darum, dass administrative Grenzen von Kommunen häufig nicht den funktionalen Stadt-(Um-)Land Verflechtungen entsprechen (OECD 2013b; S. 74; Parkinson 2004; S. 3; Pascariu & Czischke 2015; S. 10; Repp et al. 2014; S. 6; UN-Habitat 2016d; S. 21).

#### Zum Begriff: Probleme räumlicher Passfähigkeit

Landnutzung und -management betreffende Herausforderungen sind häufig gekennzeichnet durch Probleme der räumlichen Passfähigkeit. Das heißt, „es besteht eine Diskrepanz zwischen den funktionalen Räumen von sozio-ökonomischen Beziehungen sowie Material- und Energieströmen und den institutionellen Räumen, welche die politischen und administrativen Zuständigkeiten abbilden“ (Walsh & Knieling 2014; S. 27).

Zum besseren analytischen Verständnis lassen sich Räume nach Gailing und Kilper (2010; S. 94–99) und Repp et al. (2012; S. 35) unterteilen in:

- ▶ den politisch-administrativen Raum mit fester Institutionalisierung durch Gebietskörperschaften (langfristig, dauerhaft);
- ▶ den Institutionenraum, geschaffen durch formelle und informelle Regelsysteme, die eine räumliche Reichweite und Gültigkeit haben, häufig durch staatliche Akteure formuliert werden und in der Regel im Rahmen von Multilevel-Governance organisiert sind (langfristig, dauerhaft, aber auch kurzfristig entstehend);
- ▶ den Handlungs- oder Aktionsraum, der flexibel und dynamisch ist, mit Grenzen, die sich je nach Reichweite kollektiven Handelns staatlicher und privater Akteure verschieben (zeitlich begrenzt);
- ▶ den durch ein Problem definierten Funktionsraum, der in der Regel nicht dem politisch-administrativen Raum entspricht.

Ein Beispiel zur Veranschaulichung: In der Bodenseeregion nehmen die angrenzenden Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern und Vorarlberg) und Schweizer Kantone (Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Schaffhausen, Thurgau, Zürich) sowie das Fürstentum Liechtenstein ihre Verantwortung für die Seenlandschaft gemeinsam wahr. Hierfür sind unterschiedliche Institutionen entstanden, um die urban-ruralen Handlungsräume an die funktionsräumlichen Zusammenhänge der Probleme anzupassen (*spatial fit*), z.B. die Internationale Bodenseekonferenz und die Raumordnungskommission Bodensee (Walsh & Knieling 2014; S. 29–31).

Ein weiteres Beispiel zu Problemen von räumlicher Passfähigkeit, das zur Schaffung neuer Institutionen geführt hat, ist die *europäische Wasserrahmenrichtlinie*. Ausgangspunkt der europäischen Regelungen war die Feststellung, dass die geografische Ausdehnung bzw. Reichweite der Umweltressource Wasser nicht dem territorialen Zuschnitt von bestehenden Institutionen entspricht. Die Wasserrahmenrichtlinie versucht dies zu ändern und Wassergovernance nach Flusseinzugsgebieten zu organisieren. Jedoch kann die räumliche Anpassung für einen Politikbereich neue Unstimmigkeiten in anderen Politikbereichen hervorrufen. Dieses Problem wurde durch die EU-Kommission auch erkannt, sie vertritt jedoch die Ansicht, dass die existierenden institutionellen Strukturen und aktuellen Prozesse ausreichend sind, um Unstimmigkeiten zu vermeiden (European Communities 2003; 17, 20). Aus dem institutionellen Zuschnitt auf die physische Geographie der Ressource Wasser ergibt sich außerdem das Risiko, die ebenfalls wichtigen und nicht minder komplexen Zusammenhänge zwischen politischen, sozio-ökonomischen und kulturellen Geographien zu übersehen. Manche Autoren fordern daher (Deutschland eingeschlossen), die sektorübergreifende Koordinierung auch im Bereich der Wassergovernance noch auszuweiten (Moss 2012; 1, 6). Aktuell findet man in Deutschland im Wassermanagement nämlich noch parallele Strukturen mit überlappenden Territorien und Kompetenzen verschiedener Institutionen. Z. B. ist der legislative und exekutive Rahmen in Deutschland entlang administrativer Zuständigkeiten der Bundesländer organisiert, während Planung und operatives Geschäft entlang der Grenzen von zehn Flusseinzugsgebieten organisiert sind. Die Folge sind hohe Transaktionskosten zur Koordinierung zwischen Bundesländern in Flussgebietsgemeinschaften, der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser und darüber hinaus mit internationalen Partnern in internationalen Flussgebietskommissionen. Dabei kommt es immer wieder zu Spannungen zwischen einzelnen Institutionen (Moss 2012; 5, 7, 9).<sup>5</sup>

Häufig treten Probleme räumlicher Passfähigkeit in peri-urbanen Räumen und Metropolregionen zu Tage, da die administrativen Grenzen nicht den sich ständig entwickelnden städtischen Dynamiken entsprechen (Corfee-Morlot et al. 2009; S. 43; Sellers & Hoffmann-Martinot 2008; S. 259–260; UN-Habitat 2015d; S. 5). Institutionelle Verantwortungsbereiche sind entweder zu klein oder zu groß, zu städtisch oder zu ländlich, um sich mit Fragen von Nachhaltigkeit, aber auch Armutsbekämpfung angemessen zu beschäftigen (Allen 2003; S. 138). Obwohl Teil der funktionalen Stadtregion, gehören peri-urbane Räume administrativ in der Regel zu angrenzenden Kreisen. Folge ist eine zerstückelte Koordination, die zu einer fragmentierten Stadtentwicklung (z.B. „*urban sprawl*“ – Zersiedelung) und fehlender Kohärenz bei Landnutzungsentscheidungen führt (Woltjer 2014; S. 10–11). In Entwicklungsländern kommt hinzu, dass peri-urbane Räume dazu tendieren, „unsichtbar“ für die kommunale Verwaltungsebene zu sein, da sie weder in die Denkmuster der ländlichen, noch der städtischen Behörden passen (Hudalah et al. 2013; S. 65). So weist Chirisa (2010; S. 15) auf eine mangelnde Planung und in-

<sup>5</sup> Im Rahmen der Publikation „Wasser und Städte“ betont auch die OECD die Wichtigkeit der Koordinierung des städtischen Wassermanagements mit dem Umland, weil sich viele Städte die Wasserressourcen mit dem Umland teilen und Wasserverbräuche deshalb abgestimmt werden müssen. Dabei nennt die OECD insbesondere drei Herausforderungen für das Wassermanagement – den zunehmenden Wettbewerb um Wasservorräte, Hochwasserrisiken und Schutz der Süßwasserqualität (Wasserverschmutzung) (OECD 2015; S. 127–160).

stitutionelle Integration in peri-urbanen Bereichen in Afrika hin, die z.B. mit Blick auf Abfallbeseitigung sowie den Verlust von Grünflächen und landwirtschaftlichen Flächen deutliche Auswirkungen auf die Umwelt haben (vgl. auch Woltjer 2014; S. 7).

Im europäischen Kontext ist das Denken in „*municipal boxes*“ ebenfalls weit verbreitet. Dies kann problematisch sein, weil die Grenzen europäischer Kommunen normalerweise mehr oder weniger kreisförmig um Städte herum verlaufen. Landwirtschaftlich genutzte Flächen im Umland gehören deshalb häufig zu unterschiedlichen Kommunen. Das erschwert es, größere offene Flächen zu schützen, da sich keine Kommune für deren Erhalt verantwortlich fühlt (van Dijk et al. 2011; S. 983).

## 2.2 Kommunale Kompetenzen

### Kurz zusammengefasst

Kommunale Kompetenzen, d.h. die formalen Aufgaben und Befugnisse der Kommunen im Mehrebenensystem, der Grad an Dezentralisierung in einem Staat und die Rolle informeller Strukturen sind für die Gestaltung des Rural-Urban-Nexus von entscheidender Bedeutung.

So würde ein funktionierendes politisches **Mehrebenensystem** es Entscheidungsträgern erlauben, die territoriale Reichweite der Governance an die Heterogenität von ökologischen Bedingungen bzw. Problemen anzupassen. In der Praxis ergeben sich jedoch Probleme, weil Kompetenzen zwischen einzelnen Ebenen und Akteuren unklar verteilt sind oder miteinander verflochten sind (d.h. Entscheidungen auf einer Ebene das Einvernehmen einer anderen Ebene voraussetzen), Entscheidungsebene und Umsetzungsebene nicht zusammen fallen und Verflechtungen mit dem Umland gerade bei städtischen Entscheidungen häufig nicht berücksichtigt werden. Eine zusätzliche Komplexität entsteht, wenn Verflechtungen (Länder-) Grenzen überschreiten und dadurch unterschiedliche institutionelle Rahmen aufeinander treffen (Aalbers & Eckerberg 2013; S. 342).

Eine effektive **Dezentralisierung** und politisch gestärkte Kommunalverwaltungen, die mit angemessenen Ressourcen und den entsprechenden gesetzlichen Befugnissen ausgestattet werden sollen, sind einer der Forderungen aus dem Habitat III Prozess, um den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden (UN-Habitat 2015d; S. 4, 2016d; S. 21). Genau diese Forderungen sind aber gerade im Stadt-Umland-Kontext selten erfüllt. Stattdessen verstärkt der weltweite Dezentralisierungstrend die Stadt-Land-Diskrepanzen. Ländliche Gemeinden sind administrativ von Städten abgeschnitten und haben eher eine geringe politische Autorität, hervorgerufen durch schwache, zu große Verwaltungseinheiten (UNDP 2000; S. 49–50).

Zuletzt ist unabdingbar, die **Bedeutung informeller Strukturen** zu analysieren, um tatsächliche kommunaler Kompetenzen bewerten zu können und ein realistisches Bild von Stadt-(Um)land-Beziehungen zu bekommen (Aalbers & Eckerberg 2013; S. 324; Repp et al. 2012; S. 25).

### 2.2.1 Stadt-Umland-Interaktionen innerhalb verflochtener Mehrebenensysteme

Stadt-(Um)land-Verflechtungen umfassen ein breites Spektrum an Themen, Akteuren und Kontexten und sind besonders stark durch institutionelle Interdependenz (sowohl formeller als auch informeller Institutionen) geprägt. Deshalb erfordert eine nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus abgestimmte politisch-administrative Aktivitäten auf verschiedenen politischen Ebenen. Je nach Problemstellung setzen diese auf globaler, nationaler, regionaler, metropolregionaler oder kommunaler Ebene an (Reimer et al. 2011; S. 2–3; UN-Habitat 2015c; S. 5).

In diesem Zusammenhang gilt es zu beachten, dass unter Multilevel-Governance in der Regel sowohl die zunehmende Verflechtung zwischen Regierungen auf unterschiedlichen politischen Ebenen (horizontal) als auch die zunehmende Verflechtung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren



(vertikal) verstanden wird (Bache & Flinders 2004; S. 3). Für den Zweck dieses Diskussionspapiers fokussieren wir hier auf die Verflechtung unterschiedlicher staatlicher Ebenen.

Vorausgeschickt sei außerdem, dass im Rahmen der Multilevel-Governance Diskussionen ein Machtzuwinn für die kommunale Ebene konstatiert wird, und dies nicht nur innerstaatlich, sondern auch in der internationalen bzw. transnationalen Politik. Andersherum werden Prozesse auf lokaler Ebene aber auch von neuen Akteuren beeinflusst, z.B. internationalen und supranationalen Organisationen oder transnationalen Netzwerke (Aalbers & Eckerberg 2013; S. 342).

### **2.2.1.1 Kommunale Kompetenzen bei zentralstaatlicher vs. föderaler Organisation**

Die meisten Autorinnen und Autoren betonen die Bedeutung des nationalen Institutionenrahmens für die nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus. Dabei ist zunächst entscheidend, ob ein Staat zentralstaatlich oder föderal organisiert ist (Artmann et al. 2012; S. 24; Heinz 2000; S. 504; Parkinson 2004; S. 2)<sup>6</sup>. In zentralstaatlich organisierten Nationen erfolgt die Übertragung von einzelnen Befugnissen auf untere Verwaltungsebenen generell durch den Zentralstaat. In föderalen Staaten haben Bundesstaaten oder Bundesländer eine eigene gewählte Legislative mit steuerlichen und haushaltspolitischen Befugnissen. Außerdem sind sie für die Strukturierung und Organisation der kommunalen Ebene zuständig. Deutschland nimmt unter den föderal organisierten Staaten noch einmal eine gesonderte Rolle ein, da hier die Verwaltungshoheit kommunaler Gebietskörperschaften grundgesetzlich verankert ist. In den USA sieht dies z.B. ganz anders aus, dort gibt es kein flächendeckendes Netz kommunaler Gebietskörperschaften (Heinz 2000; S. 504–508).

### **2.2.1.2 Kompetenzen für Politikentwicklung vs. -umsetzung**

Ebenfalls entscheidend für die Analyse von Mehrebenenverflechtungen ist die Frage, auf welcher politischen Ebene Entscheidungen getroffen werden und wo diese umgesetzt werden. In vielen OECD-Staaten erfolgt die Umsetzung von Politiken auf lokaler Ebene, während der politische und rechtliche Rahmen auf höheren Ebenen (national, EU) gesetzt wird (Artmann et al. 2012; 26, 39). Auch in vielen Entwicklungsländern sind Kommunen in Bezug auf Landnutzung administrativ zumeist ausführend, während grundlegende Entscheidungen zur Landnutzung auch hier auf höheren politischen Ebenen getroffen werden (UNDP 2000; S. 55).

Bei der Frage nach Entscheidung und Umsetzung spielt auch das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung eine nicht zu unterschätzende Rolle. Wird Handlungsbedarf auf der politischen Ebene, also der Entscheidungsebene gesehen, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit für interkommunale Kooperationen zur Gestaltung von rural-urbanen Verflechtungen (Bieker et al. 2007; S. 11). Auch wenn die Aufgaben und Kompetenzen kommunaler Gebietskörperschaften zunehmen, steigt dadurch – gerade bei kleineren Kommunen – die Wahrscheinlichkeit interkommunaler Kooperation und es eröffnen sich Möglichkeiten zur nachhaltigen Gestaltung der Beziehungen (Hulst & van Montfort 2012; S. 138; siehe auch 3.1). In vielen Ländern gibt es jedoch gar keine klare Aufgabenverteilung zwischen Regierungsebenen. Dies führt zu Überschneidungen, widersprüchlichen Regelungen und blinden Flecken, die sich negativ auf die Gestaltung von Stadt-(Um)land-Verflechtungen auswirken (UN-Habitat 2016b; S. 2).

---

<sup>6</sup> Dabei lässt sich in der praktischen Umsetzung natürlich eine Vielzahl von Modellen entlang eines Kontinuums identifizieren (vgl. z.B. Artmann et al. 2012).

### 2.2.1.3 Kompetenzausübung in monozentrischer vs. polyzentrischer Struktur

Wie Kommunen ihre Kompetenzen ausschöpfen, ist nicht zuletzt davon abhängig, ob eine Region monozentrisch (um eine größere Stadt herum) oder polyzentrisch (um mehrere Städte herum) organisiert ist (Grove & Lamker 2012; S. 3–6). Im ersten Fall kann die Großstadt die Region effektiv auf ihre Rolle als funktionales Hinterland reduzieren, im zweiten Fall bildet sich durch die Konkurrenz verschiedener Städte ein komplexes System eines territorialen Regionalismus (Parkinson 2004; S. 2).

### 2.2.1.4 Metropolregionen und peri-urbane Räume als besondere Herausforderung

Große Metropolregionen verdeutlichen die Herausforderung von Multilevel-Governance besonders gut, z.B. beim effizienten Einsatz von Ressourcen. Hier reichen typischerweise die Funktionsbereiche der Bürgerinnen und Bürger und der Ressourcensysteme über die rechtlichen Grenzen der verschiedenen Gemeinden (horizontal) hinaus, während gleichzeitig die institutionellen Voraussetzungen bestehen, kommunale Dienstleistungen je nach Bedarf auf verschiedenen Regierungsebenen zu organisieren (vertikal) (GIZ & ICLEI 2014a; S. 48). Ein Best-Practice-Beispiel hierfür ist der Regionalverbund *Metro Vancouver*, der 21 Gemeinden (sowohl städtisch als auch ländlich) umfasst und damit eine adäquate Plattform für eine regionale Strategie zur lokalen Produktion von Lebensmitteln und Selbstversorgung bietet. Auf der Ebene einzelner Kommunen allein wäre die Erarbeitung einer solchen Strategie nicht möglich gewesen (GIZ & ICLEI 2014b).

Besonders wichtig ist die Multilevel-Governance-Perspektive auch in peri-urbanen Räumen, sowohl um deren Komplexität zu erfassen, als auch um passgenaue Politiken zu entwickeln (Aalbers & Eckerberg 2013; S. 342).

### 2.2.1.5 Koordinierung im Mehrebenensystem (horizontal vs. vertikal, positiv vs. negativ)

Die horizontalen und vertikalen Verflechtungen eines Mehrebenensystems erfordern eine entsprechende Koordinierung zwischen Akteuren einer politischen Ebene (horizontale Koordinierung) und über verschiedene Ebenen hinweg (vertikale Koordinierung). Koordinierung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass ein politischer Akteur die Interessen und Ziele anderer politischer Akteure bei seinen Entscheidungen berücksichtigt, um so negative Effekte seiner Entscheidung auf die Ziele anderer Akteure zu verringern oder sogar zu vermeiden (Tetsch 2015; S. 51–52). Dabei wird zwischen negativer und positiver Koordination unterschieden (Scharpf 1993; S. 69–70). Im Fall der negativen Koordination wird ein Vorschlag von allen betroffenen Akteuren ausschließlich auf ihre Einzelbelange hin überprüft. Gerade die Regionalplanung basiert auf rein negativer Koordination in der Planerstellung und der unpolitischen „Flucht in den Vollzug“ (Diller 2015; S. 118). Durch die Möglichkeit von Veto-Positionen in der negativen Koordination sinkt so die Chance, dass innovative Vorschläge, die die Gesamtwohlfahrt erhöhen, realisiert werden. An die Stelle der negativen Koordination kann unter bestimmten Voraussetzungen auch die positive Koordination treten, die die Verstärkung positiver Effekte anderer Politiken zum Ziel hat und also Synergieeffekte schaffen möchte. Positive Koordination ist im Vergleich zur negativen Koordination deutlich voraussetzungsvoller, weil sie prozedural komplizierter zu organisieren ist und eine gemeinsame Grundorientierung der Akteure voraussetzt, um eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zu ermöglichen (Diller 2015; S. 114–115).

## 2.2.2 Stadt-Umland-Verflechtungen im Kontext Dezentralisierung

### 2.2.2.1 Administrative, politische und fiskalische Dezentralisierung

Die Weltbank unterscheidet drei Arten der Dezentralisierung: administrativ, politisch und fiskalisch. Der Begriff administrative Dezentralisierung bezieht sich auf Aufgaben und Dienstleistungen, die der kommunalen Ebene übertragen werden. Politische Dezentralisierung umfasst die Übertragung von

Kompetenzen, kommunale Wahlen und Bürgerbeteiligung. Fiskalische Dezentralisierung verweist auf die Einnahmen der Kommunen sowie Zuweisungen von höherer Ebene. Trotz dieser Ausdifferenzierung betont die Weltbank, dass die drei Formen der Dezentralisierung Hand in Hand gehen müssen (World Bank 2013; S. 155).

Im Rahmen einer politischen Dezentralisierung haben in den letzten 30 Jahren mehr als 100 Länder direkte Wahlen auf der kommunalen Ebene eingeführt und diese damit gestärkt (UN-Habitat 2016b; S. 9). Auch Tacoli (2003; S. 6) konstatiert einen breiten Trend zur politischen und administrativen Dezentralisierung, der die nachhaltige Entwicklung rural-urbaner Verknüpfungen positiv unterstützen kann. So besteht z.B. auf kommunaler Ebene die Chance, die Nutzung natürlicher Ressourcen durch ländliche und städtische Bevölkerung zu verhandeln und zu regulieren, um so Konflikte zu vermeiden. Gleichzeitig besteht die Hoffnung, dass Dezentralisierung regionales Wirtschaftswachstum unterstützt (Firman 2009; S. 145).

Potentiell ist Dezentralisierung im Sinne einer Stärkung lokaler Institutionen und der Kapazitäten kommunaler Entscheidungsträger auch im Hinblick auf Effizienz (z.B. durch bessere Berücksichtigung lokaler Bedarfe bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen) und demokratische Rechenschaftspflicht wünschenswert (Firman 2009; S. 145–146). In der Praxis stellt Tacoli jedoch fest, dass Kommunalverwaltungen die finanziellen Ressourcen fehlen, um den neuen Kompetenzen gerecht zu werden – Stichwort asymmetrische Dezentralisierung bzw. mangelnde Konnexität (BMZ 2014; S. 13). Dies entspricht auch dem Eindruck der Experten und Expertinnen im Habitat III-Prozess. Diese konstatieren zwar einen Dezentralisierungstrend in den letzten 10 Jahren, in dem Kommunen mit mehr Autorität und finanziellen Ressourcen ausgestattet wurden, dennoch gibt es in vielen Ländern eine zunehmende Lücke zwischen Verantwortlichkeiten und vorhandenen Ressourcen (UN-Habitat 2015d; S. 2, 2015f; S. 4).

In Entwicklungsländern gibt es einen breiten Trend zur Dezentralisierung von Governancestrukturen (von Braun 2007; S. 1) auch deshalb, weil diese oftmals Teil der Auflagen ist, an die Kredite des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank geknüpft sind (Bardhan 2002; S. 185; Bünte 2003; S. 566). Durch diese auferlegte Dezentralisierung kommt es jedoch auch zu neuen Frontstellungen, u.a. zwischen nationalen Regierungen und erstarkenden Kommunen sowie Protesten lokaler Gemeinschaften (Boris & Tittor 2008; S. 401; Klingshirn 2016; S. 41–42).

Der Grad der Dezentralisierung variiert geografisch stark. Dies belegen die Ergebnisse von Arzaghi und Henderson (2005), die das Föderalismus-Niveau von 48 Staaten bestimmen und dieses dann aggregiert nach Weltregionen präsentieren<sup>7</sup>: Während lateinamerikanische Länder im Schnitt denselben Grad an Föderalismus wie die Gruppe der Industrieländer aufweisen, sind Länder im Nahen Osten und in Nordafrika weiterhin stark zentralisiert. Die fiskalische Dezentralisierung ist in den Industrieländern, Lateinamerika und den ehemaligen Ostblockstaaten am weitesten fortgeschritten, während Kommunen in Sub-Sahara Afrika und dem Nahen Osten finanziell am wenigsten eigenständig sind (Arzaghi & Henderson 2005; S. 1158–1160).

Für die OECD-Staaten zeigt Thießen (2003; S. 378) jedoch, dass es keinen einheitlichen fiskalischen Dezentralisierungstrend gibt, sondern insgesamt eine Konvergenz zu beobachten ist. Länder, die früher relativ stark dezentralisiert waren, stärkten in den vergangenen Jahrzehnten tendenziell die zentrale staatliche Ebene (z. B. Kanada, Schweiz, skandinavische Länder und Deutschland), während Länder mit früher niedrigem Dezentralisierungsgrad – etwa Portugal, Spanien und Italien – den nachgeordneten Gebietskörperschaften mehr Autonomie einräumten. Dies ist nach Analyse Thießen durchaus sinnvoll, da sowohl eine sehr geringe als auch eine sehr weitreichende fiskalische Dezentralisie-

<sup>7</sup> Eine Aufschlüsselung nach Staaten findet sich bei Osterkamp und Eller (2003), allerdings nur für 20 OECD-Staaten.

rung sich negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Insgesamt bleiben Rezentralisierungstendenzen laut OECD und KIPF (2016; S. 17) aber eine Ausnahme und auch der Trend zur Konvergenz ist nur marginal.

### 2.2.2.2 Beispiele: Indonesien, China

Ein Beispiel für eine weitreichende Dezentralisierung mit nicht gewünschten Folgen ist Indonesien. Schon Anfang der 1990er Jahre griff die wissenschaftliche Literatur Indonesien als Beispiel für das Zusammenwachsen ehemals ländlicher und städtischer Räume auf. Das Entstehen urban-ruraler Korridore in ursprünglich landwirtschaftlich genutzten Flächen reduzierte den räumlichen Zusammenhalt auf regionaler Ebene und machte regionale Planungen nötig, da die urban-ruralen Korridore weder durch städtische noch ländliche Behörden planerisch angemessen abgedeckt werden. Seit 2004 gibt es in Indonesien deshalb ein ambitioniertes Gesetz zur Dezentralisierung. Sein Ziel ist, auf regionaler Ebene institutionelle Strukturen zu schaffen und dort auch finanzielle Ausgleichsmaßnahmen vorzunehmen. In diesem Prozess der Dezentralisierung und Neuordnung der nachgeordneten Gebietskörperschaften spielte Deutschland beratend eine entscheidende Rolle. Mit der Idee einer föderalen Staatsform konnte sich die beratende GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH) jedoch nicht durchsetzen (Klingshirn 2016; S. 37; OECD 2002; S. 99–102).

In der Praxis hat sich die von der indonesischen Regierung verordnete top-down Dezentralisierung vor allem auf Metropolregionen negativ ausgewirkt: Ländliche und städtische Kommunen richten ihren Blick nach innen und lokale politische Eliten nutzen kommunale Sachwerte und Ressourcen einzig, um das kommunale Einkommen zu steigern, ohne dabei jedoch Rücksicht auf die sozioökonomischen und politischen Umstände der Regionen zu nehmen. Im Gegenteil, horizontale Disparitäten haben sich verstärkt und Korruption, besonders in ärmeren Kommunen, nimmt zu (Firman 2009; S. 147–148; Hofman et al. 2004; S. 242). Hudalah et al. (2013; S. 66) beschreiben diesen Trend als „*local egocentrism*“, der dazu geführt hat, dass Institutionen, die rural-urbane Kooperationen ermöglichen sollten, erfolglos versuchen, Regionalplanungen umzusetzen und die ländliche Umwelt zu schützen (Hudalah et al. 2013; S. 65–66; Klingshirn 2016; S. 42). Das Entstehen vieler neuer Gebietskörperschaften hat die Verabschiedung neuer Gesetze zur Raumplanung nötig gemacht. Die bestehenden Planungsinstitutionen wurden mit den vielen Änderungen überfordert, Zuständigkeiten wurden unklar und Wege zur Konfliktlösung mussten immer wieder neu gefunden werden. All dies hat Planungsprozesse enorm verlangsamt. Und selbst wenn Pläne nach Jahren erarbeitet sind, scheitert im letzten Schritt häufig die formale Verabschiedung (World Bank 2012; S. 73).

Auch in China wird beobachtet, dass eine größere Autonomie und finanzielle Verantwortung von Kommunen dazu führt, dass Flächen im städtischen Umland zur Flächenentwicklung und Bebauung freigegeben werden. Grund dafür ist, dass Landverkäufe eine wichtige Einkommensquelle für lokale Regierungen sind (Matsumoto & Daudey; S. 57). Eine regionale Nachhaltigkeitsperspektive bleibt dabei außen vor.

### 2.2.3 Bedeutung informeller Kompetenzen für Stadt-(Um)land-Verflechtungen

Eine Analyse der formalen Stellung von Kommunen in unterschiedlichen Staaten verrät nur teilweise, wie selbstbestimmt und unabhängig Kommunen im jeweiligen Land agieren und welche Aufgaben tatsächlich auf kommunaler und regionaler Ebene wahrgenommen werden (Hulst & van Montfort 2007; S. 2). Gerade im Zusammenspiel ländlich-urbaner Räume bleiben Kooperationsformen oft informell und ohne den nötigen Langzeitcharakter. Ein Grund dafür ist, dass sich Kommunen häufig gegen Regionalplanungen wehren, da sie eigene Kompetenzverluste befürchten (Parkinson 2004; S. 26–27). Machtkonstellationen sind für die Frage, durch wen und in welchen Netzwerken Landnutzungsentscheidungen getroffen werden, von zentraler Bedeutung (Repp et al. 2012; S. 24). Immer wieder kommt es vor, dass kommunale Mandats- und Funktionsträger Macht- und Kompetenzverluste befürchten und

deshalb interkommunale Kooperationen verhindern (Heinz 2000; S. 7). Deshalb ist es unabdingbar, das Zusammenwirken informeller und formeller Strukturen mit unterschiedlichem Institutionalierungsgrad zu analysieren, um ein realistisches Bild von Stadt-(Um)land-Beziehungen zu bekommen (Repp et al. 2012; S. 25).

So zeigt der „Regional Outlook 2014“ der OECD, dass über die Hälfte der OECD-Metropolregionen, die überhaupt eine Art von Verwaltungsorgan (*governance body*) haben, dabei auf informelle bzw. „weiche“ Vereinbarungen setzt (OECD 2014; S. 83). In weniger als jeder fünften OECD-Metropolregion können auf Metropolebene Regelungen durchgesetzt werden, im Rest der Fälle bleibt die Umsetzung selbst im Konsens beschlossener Maßnahmen immer wieder aus, wenn diese finanzielle Implikationen haben. Es kommt auch häufiger vor, dass neue Institutionen auf Metropolebene geschaffen werden, um Koordinationsaufgaben zu übernehmen, diese Institutionen dann aber unterfinanziert bleiben und nicht genügend Personal haben. Deshalb herrschen sehr weiche, informelle Kooperationsarrangements mit minimalen finanziellen Auswirkungen vor, die parallel zu schon bestehenden Institutionen geschaffen werden (OECD 2014; S. 87; vgl. auch SURF 2012; S. 34).

In Entwicklungsländern wachsen peri-urbane Räume besonders schnell und dadurch vielfach ohne die Kontrolle durch formale Strukturen, deren Entwicklung mit der Urbanisierung ländlicher Räume nicht Schritt halten kann. Stattdessen werden peri-urbane Räume durch ‚soziale Institutionen‘, und *customary actors* (z.B. Dorfälteste) „reguliert“ (Adam 2014; S. 1971). Auch in der interkommunalen Zusammenarbeit entstehen in peri-urbanen Räumen neben formalen Regelungen viele informelle Strukturen (Woltjer 2014; S. 9–10). Dass informelle Strukturen formale Institutionen nicht ersetzen können und damit allein auch nur zu einem begrenzten Grad für eine nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus sorgen können, belegen zwei EU-Projekte mit den Titeln „Peri-urban Land Use Relationships – Strategies and Sustainability Assessment Tools for Urban-Rural Linkages“ (PLUREL) und „Sustainable Urban Fringes Project“ (SURF). Beide Projekte ziehen ihre Ergebnisse zur Bedeutung informeller und formaler Strukturen aus eine Reihe von empirischen Fallstudien (elf Projekte im Fall von SURF; sechs europäische Fallstudien bei PLUREL), die durch Projektpartner zur Verfügung gestellt wurden und auf Prozessen und Projekten dieser beruhen. Die PLUREL-Studie legte dabei ihren Schwerpunkt auf die Frage, welche Institutionen und Politiken *urban sprawl* in peri-urbanen Räumen verhindern können. Das Ergebnis der empirischen Analyse war, dass es dafür formale Institutionen braucht – wobei dies eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung zur effektiven Gestaltung in peri-urbanen Räumen sei. SURF orientierte sich am Konzept der Stadtregion und legte einen Fokus auf die Mischgebiete am Stadtrand. Das Projekt untersuchte, wie diese gemanagt und entwickelt werden müssen, um einen konkreten Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung einer Stadtregion zu leisten. Im Ergebnis befürworteten die Beteiligten einen „*soft governance*“-Ansatz, der formale Institutionen ergänzt und es erlaubt Stakeholder informell, flexibel, problem- und handlungsorientiert einzubinden (Piore et al. 2011; 80, 86-87; SURF 2012; 6, 34; Tosics & Gertheis 2010; S. 50–52).

## 2.3 Kommunale Aufgabenorganisation: Sektorale Fragmentierung

### Kurz zusammengefasst

Kommunalverwaltungen sind oft durch eine sektorale Denkweise und Aufgabenerfüllung geprägt („*silos thinking*“), die keine gemeinsamen, politikfeldübergreifenden Ansätze erlauben (GIZ & ICLEI 2014a; S. 50; UNDP 2000; S. 60). Eine integrierte Gestaltung (Governance) von Stadt-(Um)land-Verflechtungen wird dadurch nahezu unmöglich. Sektorale Lösungsansätze werden der zugrunde liegenden Komplexität der Verflechtungen nicht gerecht und führen so zu Umsetzungsproblemen und einem erhöhten Koordinationsbedarf zwischen Politikfeldern (Aalbers & Eckerberg 2013; S. 341; Nilsson et al. 2013; S. 7).

Die sektorale Fragmentierung, das heißt die Diskrepanz zwischen sektoralen Entscheidungsstrukturen und der praktischen Verflechtung von Sachgebieten, ist eines der in der Literatur am häufigsten genannten Hemmnisse für eine nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus (Beier & Matern 2007; S. 71; Pascariu & Czischke 2015; S. 15; Repp & Weith 2015; S. 327; UN-Habitat 2016b; S. 2, 2016c; S. 14).

GIZ und ICLEI (2014a; S. 50) konstatieren weltweit eine desintegrierte Ausgestaltung von Ressourcen- und Landnutzung, Infrastrukturen, Dienstleistungen und Governance-Mechanismen. Diese organisatorische Fragmentierung wird zusätzlich begleitet von einem „*siloining of practices*“. Dies bedeutet, dass jede administrative Einheit nach unterschiedlichen Handlungslogiken und Gewohnheiten ihrer eigenen Disziplin arbeitet (GIZ & ICLEI 2014a; S. 50; Repp & Weith 2015; S. 328). Dies ist insbesondere bei Nexus-Problemen, wie z.B. dem Wasser-Energie-Lebensmittel-Nexus problematisch, weil hier Themenbereiche untrennbar miteinander verbunden sind und deshalb eine integrierte Gestaltung zwingend nötig ist (Boas et al. 2016; S. 450–452).

Je nach Region ergeben sich durch die sektorale Fragmentierung unterschiedliche Schwierigkeiten für eine nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus. Das UNDP nennt mit seinem Fokus auf Entwicklungsländern Ressourcenabbau, Wasserverschmutzung, Landlosigkeit und Landflucht als Problemfelder, in denen rural-urbane Verflechtungen unter sektoralen Ansätzen in der Planung leiden (UNDP 2000; S. 60). Mit Blick auf die EU erläutern Repp et al. (2012; S. 31), dass urban-rurale Verflechtungen und deren Gestaltung ein zentrales Element territorialer Kohäsion sind und also einem der Kernziele der EU-Regionalpolitik entsprechen. Der Forderung nach integrierten Gestaltungsansätzen auf EU-Ebene stehe jedoch deren mangelnde Realisierung durch sektorale Politiken entgegen. Repp und Weith (2015; S. 326–327) zeigen, dass Kompetenzen bezüglich Landmanagement weiterhin entlang von Disziplinengrenzen organisiert sind und sektorale Politiken, wie die Gemeinsame Agrarpolitik, Landnutzungsentscheidungen zwar erheblich beeinflussen, mit anderen landnutzungsrelevanten Fachpolitiken, wie Verkehrspolitik, Energiepolitik, Wasser-, Abfall und Forstwirtschaft, aber nicht abgestimmt werden (Fürst 2010; S. 36–44; Repp et al. 2012; S. 28; Repp & Weith 2015; S. 332).

Ein weiteres Beispiel für sektorale Fragmentierung ist, mit Blick auf die deutsche Energiewende, das Fehlen einer umfassenden Steuerung der Flächenbedarfe für die erneuerbaren Energien in Abstimmung mit anderen Landnutzungsansprüchen (Repp et al. 2012; S. 28). So läuft die zunehmende Nutzung landwirtschaftlicher Flächen für den Anbau von Energiepflanzen durch entsprechende Anreize (z.B. EEG-Vergütung für Strom aus Biomasse, Biokraftstoffquote) einer Raumplanung entgegen, die laut Raumordnungsgesetz Umweltschutzelange planerisch integrieren muss (vgl. Kapitel 3.1.2). Das organisatorische Grundproblem der Raumplanung liegt darin, dass diese Entwicklungen durch das Planungsrecht bisher nicht explizit abgedeckt sind und die Raumplanung damit ein „Querschnittsressort“ in einer ansonsten sektoral verhafteten Verwaltungsstruktur bleibt (Fürst 2010; S. 60–63).

Eine deutsche Besonderheit, die sektorale Fragmentierung noch weiter verstärken kann, ist die Planungshoheit der deutschen Kommunen (nach Art. 28 Abs. 2 GG). Diese kann zwar durch übergeordnete raumordnerische Ziele der Regional- und Landesplanung eingeschränkt werden (§ 1 Abs. 4 BauGB); Regionalplanungen oder bundesweite Planungen können jedoch nicht einfach gegen den Willen der Kommunen umgesetzt werden, da diese ein Mitwirkungs- und Klagerecht haben. Viele Kommunen empfinden diese Beschränkungen als Eingrenzung ihrer lokalen Autonomie, sodass es immer wieder zu Konflikten zwischen Regional- und Bauleitplanung kommt. Da die Kommunen an der Regionalplanung direkt beteiligt sind, werden noch nicht beschlossene Regionalpläne häufig zu Gunsten kommunaler, meist wirtschaftlicher Belange modifiziert. Wenn ein Regionalplan allerdings verbindlich geworden ist, muss die kommunale Bauleitplanung daran angepasst werden (Fürst 2010; S. 87–88). Anders ist dies z.B. in den Niederlanden. Hier können regionale Regierungen städtische Entscheidungen überstimmen. Die Forschungsergebnisse von van Dijk et al. (2011; S. 982–983) zeigen aber, dass regionale Regierungen aus Akzeptanzgründen zögern, dies tatsächlich zu tun.

## 2.4 Kommunale Finanzen und weitere Kapazitäten

### Kurz zusammengefasst

Kommunal финанzen können Stadt-Land-Verflechtungen auf unterschiedliche Art und Weise (und teils gegenläufig) beeinflussen: Finanzielle Spielräume eröffnen Möglichkeiten für Kooperationen und Koordination zwischen Stadt und Umland. Andererseits können finanzielle Engpässe Kooperation und Koordination (z.B. eine interkommunale Ausgaben- und Investitionsplanung) auch wegen erwarteter finanzieller Synergien attraktiv machen.

Problematisch im Hinblick auf Stadt-(Um)land-Verflechtungen ist außerdem, dass Finanzierungsmechanismen und Steuerregularien häufig Anreize für *urban sprawl* setzen. Dies kann entweder direkt erfolgen, z.B. durch das Knüpfen von Geldern an die Einwohnerzahl, oder indirekt durch kommunalen Steuerwettbewerb (Piorr et al. 2011; S. 14; Sellers 2002; S. 96).

Letztlich können sich auch Asymmetrien in den finanziellen und sonstigen Kapazitäten (personell, technisch, infrastrukturbezogen) von Städten und Umland-Kommunen Räumen kann sich hemmend auf interkommunale Kooperationen und eine nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus auswirken (Salet & Savini 2015; S. 449).

### 2.4.1 Kommunalfinanzen

Kommunale Einnahmen setzen sich grundsätzlich aus eigenen Steuereinnahmen, Gebühren und Beiträgen sowie Zuschüssen und Zuweisungen der bundes- oder zentralstaatlichen Ebene zusammen (World Bank 2014; S. 150–157). Insgesamt ist das Steueraufkommen auf der kommunalen Ebene gemessen an ihren Aufgaben im Vergleich zu höheren Regierungsebenen grundsätzlich gering (BMZ 2014; S. 13; World Bank 2013; S. 17). Dabei sind die kommunalen Steuereinnahmen in Entwicklungsländern noch einmal geringer als in Industrieländern. So machen in Entwicklungsländern kommunale Steuern 2,3 Prozent des BIP aus, verglichen mit 6,4 Prozent in Industriestaaten<sup>8</sup> (UN-Habitat 2015e; S. 1).

Hinzu kommt, dass es für Kommunen in Entwicklungsländern schwieriger ist, anderweitig (d.h. jenseits der Steuererhebung) Geld zu akquirieren, z.B. durch öffentlich-private Partnerschaften. Damit sind sie in stärkerem Maße von zentralstaatlichen Zuweisungen abhängig, die sind jedoch in der Regel zweckgebunden und häufig unzuverlässig, intransparent und unzureichend (BMZ 2014; S. 13–14; World Bank 2014; S. 151). Viele Städte in Entwicklungsländern versuchen diese Abhängigkeit zu mindern, u.a. durch die Erhebung einer Grundsteuer. Bisher beträgt der Anteil der Grundsteuer an den kommunalen Einnahmen in den meisten Entwicklungsländern weniger als 3-4 Prozent, während es in Städten in Australien, Kanada, Frankreich, Großbritannien oder den USA 40-50 Prozent sind. Gründe dafür sind u.a. ein schwaches Katastersystem, unklare Eigentumsrechte und eine unzureichende marktwirtschaftliche Bewertung von Land (UN-Habitat 2015e; S. 1–2; World Bank 2014; S. 152, vgl. auch Kapitel 2.5). Es kommt jedoch auch hinzu, dass viele Städte die personellen und institutionellen Kapazitäten nicht haben, um ihre Steuern und Gebühren einzutreiben (niedrige Hebeeffizienz) (BMZ 2014; S. 13).

Auf der Ausgabenseite zeigt sich ein ähnlicher Trend: Der Anteil der öffentlichen Ausgaben von Kommunen liegt in Europa bei durchschnittliche 24 Prozent, verbunden mit entsprechenden Aufgaben und Kompetenzen. In Sub-Sahara Afrika hat die kommunale Ebene nur sehr begrenzt Macht und entsprechend ein kleines Budget in absoluten und relativen Zahlen. So liegt z.B. der Anteil öffentlicher Ausgaben auf kommunaler Ebene im Durchschnitt bei unter 10 Prozent (UN-Habitat 2016b; S. 9).

<sup>8</sup> Auch hier gibt es zwischen den einzelnen Industrieländern natürlich sehr große Unterschiede (OECD 2016; S. 18).

Besonders spannend für die Stadt-(Um)land-Problematik ist die Erkenntnis, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und eigenen Steuereinnahmen gibt, mit denen eine sinkende Abhängigkeit von der zentralstaatlichen Regierung verbunden ist. Grundsätzlich sind Städte damit im Vergleich zu ländlichen Gemeinden aufgrund der Einwohnerzahl finanziell unabhängiger von der nationalen Regierung. Dies gilt in Industrieländern jedoch in einem stärkeren Maße als in Entwicklungsländern, da insbesondere in Afrika und Asien viele schnell wachsende Megastädte über nur sehr geringe eigene Steuereinnahmen verfügen. Allerdings gibt es viele Abweichungen von diesen allgemeinen Trends. So besitzen Melbourne, Addis Abeba und Pretoria eine hohe finanzielle Unabhängigkeit, während Bukarest, Berlin und London zu ca. 80 Prozent von Zuweisungen abhängig sind (World Bank 2013; S. 156, 2014; S. 151).

Ein weiterer Grund für finanzielle Disparitäten zwischen Stadt und (Um-)Land, den die Weltbank (mit ihrem impliziten Fokus auf weniger entwickelten Ländern) ausmacht, ist, dass Menschen in ländlichen Regionen in der Regel ärmer sind. Dadurch ist u.a. das Steueraufkommen geringer. Ländliche Gemeinden laufen dabei auch Gefahr, in eine „*transfer dependence trap*“ zu geraten, in der sich eine Steigerung der Steuereinnahmen durch den damit verbundenen institutionellen Aufwand und die politischen Kosten nicht mehr zu lohnen scheint (World Bank 2013; S. 155–156). Notwendige Einsparungen in ländlichen Kommunen führen dann unweigerlich zu einer stärker zentralisierten Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen durch Kernstädte – natürlich verbunden mit einer entsprechend ungleichen Verteilung der Aufwendungen für diese Dienstleistungen (Kübler 2003; S. 536–537). Für den europäischen Kontext argumentiert Heinz (2000; S. 511–512) deshalb, Kernstädte seien finanziell stärker belastet als Umlandgemeinden, da sie viele öffentliche Dienstleistungen für ländliche Umlandgemeinden miterbringen (Knemeyer spricht von der „Finanzmisere der Kernstädte“ als Folge nicht-aufgabengerechter Finanzverteilung, vgl. Knemeyer 2005). Dies führt zu steigendem Verkehrsaufkommen zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und birgt die Gefahr einer sozioökonomischen Abkopplung von Teilen der ländlichen Bevölkerung infolge des niedrigeren Dienstleistungsniveaus (Copus 2011; S. 5).

In Deutschland gibt es mit der Kreisumlage einen Mechanismus, der finanziellen Disparitäten in einem Landkreis entgegen wirken kann. Kostenintensive Aufgaben der Kreise, insbesondere im Bereich der sozialen Sicherung, könnten prinzipiell in benachbarten Gemeinden sehr unterschiedliche Kostenbelastungen verursachen. Da Sozialausgaben aber vom Kreis bezahlt werden, der sich zum Teil über die Kreisumlage finanziert, werden die Kosten auf die Gemeinden des Kreises entsprechend deren Leistungsfähigkeit verteilt (Meyer 1999; S. 474, vgl. 2.1.4.3).

Insgesamt kommen die Expertinnen und Experten im Habitat III-Prozess zu dem Schluss, dass kommunale Regierungen unter dem Druck stehen, mit sinkenden finanziellen Ressourcen eine steigende Zahl von Aufgaben übernehmen zu müssen (UN-Habitat 2015e; S. 1). Laut Heinz (2000; S. 7) führt dieser finanzielle Druck zu einem individuellen Sich-Abschotten wohlhabender Gemeinden, das interkommunale Zusammenarbeit zwischen Städten und ihrem Umland sehr erschwert. Wichtig ist vor diesem Hintergrund auch die Frage kommunaler Steuerkonkurrenz, wie sie zum Beispiel in Deutschland durch den kommunal festgelegten Gewerbesteuersatz entsteht (Tosics 2013; S. 387). Diese Konkurrenz wirkt sich aus Sicht einer nachhaltigen Stadt-(Um)Land-Entwicklung nachteilig aus, weil sie den Flächenverbrauch anheizt und den schon weiter oben benannten *local egocentrism* fördert, statt einer regionalen Abstimmung von Planungen (Umweltbundesamt 2003; S. 147–149).

#### **2.4.2 Kapazitätsprobleme der subnationalen Ebene und Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Kommunen**

Nicht nur finanziell sind Kommunen im Vergleich zu anderen politischen Ebenen schwächer aufgestellt. Auch in Bezug auf wissenschaftliche, technische und infrastrukturbezogene Kapazitäten hat die lokale Ebene Defizite. Ein Beispiel mit Landnutzungsrelevanz ist hier die Entwicklung und Umsetzung



wasserpolitischer Maßnahmen oder Strategien in Städten und ihrem Umland. In vielen Fällen geht ein Kapazitätsdefizit zudem mit Informationsdefiziten oder sogar Rechenschaftsdefiziten einher. „Viele Städte in OECD-Ländern sehen sich angesichts der künftigen Herausforderungen im Bereich des Wassermanagements mit gravierenden Kapazitätsproblemen konfrontiert, und zwar insbesondere dann, wenn Versorgungsunternehmen rote Zahlen schreiben, wenn die zunehmend strengeren Umweltauflagen auf den unteren Ebenen nicht eingehalten werden können, wenn der Zugang zu technologischen Innovationen zu kostspielig ist, wenn der Wassersektor nicht genügend Fachkräfte anzieht (...) oder wenn es an Systemen mangelt, mit denen im Interesse der Entscheidungsfindung und der Transparenz politikrelevante Daten erstellt, genutzt und ausgetauscht werden können“ (OECD 2015; S. 170). Die für die OECD-Studie (2015) befragten Kommunen betrachteten dabei den Mangel an Personal und Managementkompetenzen als Hauptursache ihrer Kapazitätsdefizite (63 Prozent), gefolgt von Schwierigkeiten im Ex-post-Monitoring und bei Evaluierungen (40 Prozent) sowie einer schlechten, häufig nicht auf die nationalen Rechtsvorschriften abgestimmten Planung (37 Prozent).

Städtische Räume in OECD-Staaten zeichnen sich tendenziell durch höhere Einkommen und Produktivität als ländliche Räume aus (OECD 2013a; S. 28). Problematisch für eine nachhaltige Stadt-(Um)land-Gestaltung ist daran, dass große ökonomische Disparitäten zwischen urbanen und ruralen Räumen interkommunale Kooperation erschweren. Das Gleiche gilt für die administrative Leistungsfähigkeit, auch verbunden mit Verhandlungsmacht (Artmann et al. 2012; S. 44). Städtische Behörden sind in der Regel besser etabliert und ausgestattet als ländliche Behörden. Dies gilt in Bezug auf Personal, öffentliche Gelder, Entscheidungsfähigkeit und technische und administrative Unterstützung (UNDP 2000; S. 53; UN-Habitat 2016c; S. 13). Eine stark asymmetrische Beziehung zwischen ländlichen und städtischen Räumen kann sich hemmend auf interkommunale Kooperationen und eine nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus auswirken (Salet & Savini 2015; S. 449).

Das EU-Projekt HINTERLAND ist ein Beispiel hierfür. Ziel dieses Projekts war es, die Situation schrumpfender, ländlicher Gemeinden im Ostseeraum durch Stadt-Land-Partnerschaften zu stärken, u.a. zu Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Bodenschätzen. Vorder- und Hinterland (so die Terminologie des Projekts) begegneten sich im Projekt jedoch nicht immer auf Augenhöhe. So sind aus Treffen zwischen städtischen und Hinterland-Vertretern Aussagen wie *“Vorderlands are not interested in Hinterlands as a potential for market development”*, *“Competition not cooperation is typical for Hinterland-Vorderland links”* dokumentiert. In einer Evaluation des Projekts heißt es, dass insgesamt zu wenig motivierte Akteure aus Städten beteiligt waren und die zweijährige Laufzeit zu kurz war, um nachhaltige Stadt-Land-Prozesse anzuschließen (Ministry of Regional Development 2013; S. 57).

## 2.5 Eigentumsrechte: Landzugang, Landnutzungsrechte und Landbesitz

### Kurz zusammengefasst

Eigentumsrechte – speziell Fragen von Landzugang, Landnutzungsrechten und Landbesitz – sind im Kontext institutioneller Rahmenbedingungen von Stadt-Umland-Entwicklungen essentiell, besonders in periurbanen Räumen. Dazu erläutern Salet und Savini (2015; S. 449), dass im städtischen Umland größere (und möglicherweise günstigere) Flächen zur Neuerschließung zur Verfügung stehen, während gleichzeitig auch die Wahrscheinlichkeit aggressiver Strategien der persönlichen Vorteilsgewinnung höher ist. Zugleich werden Überlegungen zu Umweltschutz, Resilienz und nachhaltigen Infrastrukturen in Planungen häufig nicht thematisiert. Gerade in Entwicklungsländern kommt es zu „planlosen“ und willkürlichen Entwicklungen durch 1) die Zuständigkeit verschiedener Verwaltungen, 2) fehlende personelle Kapazitäten, 3) veraltete Systeme zum Landmanagement, z.B. bezüglich geografischer Informationen, und 4) unvollständige Aufzeichnungen zu Liegenschaften (Sietchiping et al. 2015; S. 14; Woltjer 2014; S. 12). Doch Fragen des Landzugangs sind auch für nachhaltige Landnutzung in Industrieländern von Relevanz, so z.B. in Brandenburg, wo Pacht- und Kaufpreise für Land enorm gestiegen sind, sodass Hofneugründungen unrentabel werden (jAbL, Bündnis Junge Landwirtschaft 2013; S. 3–4).

Urban-rurale Verflechtungen sind ganz wesentlich durch Landzugang, Land(nutzungs)rechte und Landbesitz beeinflusst. Gerade in Entwicklungsländern führt der *Urban Sprawl* zum Verlust fruchtbaren Bodens und damit zu einer Unterteilung von Land in kleine Landparzellen mit unproduktiver Größe, die eine effiziente landwirtschaftliche Nutzung erschweren (Sietchiping et al. 2015; 3, 6, 8).

Unsichere Landverhältnisse sind besonders kritisch für die ohnehin schon Benachteiligten, da sie sich für diese Gruppen direkt auf Einkommen und Ernährungssicherheit auswirken (Sietchiping et al. 2014; S. 222, 2015; S. 6). Vor diesem Hintergrund ist es besonders problematisch, dass Grundbesitzfragen, gerade auch in peri-urbanen Räumen, im Habitat III-Prozess sehr wenig aufgegriffen werden (Habitat International Coalition 2016; S. 24).

In Entwicklungsländern fehlen zumeist Institutionen, die einen angemessenen, fairen Preis für Boden sicherstellen. Unklare Besitzverhältnisse und das Nicht-Vorhandensein von Grundbüchern erschweren es, aus Landverkäufen Einnahmen zu generieren oder eine angemessene Grundsteuer zu erheben (World Bank 2013; S. 136). Während in Staaten mit einem funktionierendem Rechtsrahmen zu Grundbesitz der Wert von Land durch die Ausweisung von Wohn- oder Gewerbegebieten (in Stadtnähe) steigt und damit Steuereinnahmen für Kommunen verbunden sind, ist dies in Entwicklungsländern häufig nicht der Fall. Stattdessen profitieren Spekulanten, die durch korrupte Politiker und Beamte von der Ausweisung neuer Gebiete für eine städtische Bebauung erfahren. Diese Flächen gewinnen dann stark an Wert, wobei die Wertsteigerung durch unzureichende Gesetze oder fehlende Durchsetzung nicht zu entsprechenden Steuermehreinnahmen führen (Sietchiping et al. 2015; S. 13).

Darüber hinaus sind in Entwicklungsländern Bodenverwaltungssysteme gerade in ländlichen Gebieten institutionell sehr schwach entwickelt. So sind in Afrika nur zehn Prozent des Lands formal registriert; der Rest ist besonders anfällig für Landnahme („*land grabbing*“), Enteignung ohne entsprechende Kompensation und Korruption (Sietchiping et al. 2014; S. 223, 2015; S. 7). Dies bestätigen Holden und Otsuka (2014; 91, 95) in einer Studie mit Schwerpunkt Sub-Sahara Afrika, in der sie erläutern, dass unklare Landbesitzverhältnisse gerade in peri-urbanen Gebieten zu Landnahme führen können, da sich diese dort besonders lohnt. Deshalb haben die bestehenden institutionellen Systeme, die Landnahme verhindern (oder eben auch nicht) einen enormen Einfluss auf die Einkommensverhältnisse und die sozialen Kosten einer Transition von ländlichen zu peri-urbanen Räumen.

Nationale Landverwaltungssysteme in Entwicklungsländern sind oft in städtische und ländliche Systeme getrennt. In Äthiopien bedeutet dies z.B. dass Bewohner ländlicher Gebiete kostenfrei Landnutzungsrechte erhalten, um so ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, dieses Land aber nicht verkaufen können. In den Städten gibt es ein Pachtsystem, wobei die entsprechenden Pachtrechte auch verkauft werden können (Adam 2014; S. 1972). Zugleich gibt es keine spezifischen Rechtssysteme für peri-urbane Gebiete, die Elemente beider Systeme (Landwirtschaft, Umwelt, städtische Funktionen) miteinander verknüpfen. Allgemein erfordern Landnutzungsänderungen in peri-urbanen Gebieten mehr rechtliche Schritte als in eindeutig ländlichen oder städtischen Räumen. Erlaubnisse für Landnutzungsänderung können häufig nicht durch eine lokale Regierung oder die Kreisebene erteilt werden, sondern machen Entscheidungen auf nationaler Ebene nötig, die verschiedene Regierungsabteilungen einbeziehen. Oft sind bestehende Landverwaltungssysteme von den massiven Forderungen nach Landnutzungsänderungen und der Komplexität der Problemlagen in peri-urbanen Räumen überwältigt, die eine Menge zusätzlicher Arbeit erfordern. Deshalb bilden sich vielfach informelle Strukturen, die die Komplexität des Landmanagementsystems weiter erhöhen und es noch schwieriger machen, entsprechende Genehmigungen legal zu erhalten (Sietchiping et al. 2014; S. 224, 2015; S. 7–8). Insgesamt lässt sich eine tiefe Kluft zwischen Stadtplanung und ländlicher Planung ausmachen (UNDP 2000; S. 61).

Auch in Deutschland ist der Zugang zu Land erschwert und stellt gerade in der Landwirtschaft die größte Hürde bei einer Hofneugründung dar (jAbL, Bündnis Junge Landwirtschaft 2013; S. 4). Bodenpreise sind in den vergangenen Jahren stark gestiegen – einerseits durch die Finanzkrise, die Boden zu

einem attraktiveren Investitions- und Spekulationsobjekt gemacht hat, andererseits durch die Biomasse-Förderung im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, die zusätzliche Flächenkonkurrenzen zur stofflichen Biomassenutzung und zur Lebensmittelproduktion schafft (Meyer & Priefer 2012). Für viele interessierte Landwirte und mögliche Neugründer/innen ist der Zugang zu neuen Flächen schwierig, weil sie diese zu Preisen kaufen müssten, die ein rentables Wirtschaften nicht mehr ermöglichen. Stattdessen erwerben dann vor allem außerlandwirtschaftliche Investoren die Flächen. Dies gilt besonders im Osten Deutschlands, weil hier große Flächen durch die „Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH“ (BVVG) zum Verkauf stehen und diese Flächen meistbietend vergeben werden. Darüber hinaus sind die Losgrößen bei der Vergabe der BVVG-Flächen für Neugründer und Neugründerinnen zu groß. Außerdem gibt es aktuell einen Umbruch bei den LPG-Nachfolgebetrieben, bei dem nicht Fläche, sondern Betriebsanteile verkauft werden. Über diese Möglichkeit steigen nicht-landwirtschaftliche Investoren in die Betriebe ein. Im Westen Deutschlands erklären sich die gestiegenen Preise vor allem durch die Bioenergieförderung und den generellen Rückgang der Nutzflächen durch Siedlungsausbau, Straßenbau etc. (Bender, Interview 26.05.16; jAbL, Bündnis Junge Landwirtschaft 2013; S. 3–4; Knigge 2014; Schumann 2013).

## 2.6 Partizipationsmöglichkeiten

Bürgerbeteiligung im Rahmen von Stadt-Umland-Kooperationen können die Legitimation von Entscheidungen erhöhen, auch in Räumen, in denen es keine direktgewählten Institutionen gibt (demokratischer Aspekt). Sie können bedürfnisgerechte Planung für Stadt und Umland (ökonomischer Aspekt) sowie die Identifikation mit der eigenen Region und der eigenen Lebensumwelt stärken und die Benachteiligung einzelner Bevölkerungsgruppen auffangen (emanzipatorischer Effekt). Daneben ergeben sich aber auch Schwierigkeiten, wie z.B. die Tatsache, dass meist bestimmte soziale Gruppen bzw. Schichten ihre Interessen und Meinungen artikulieren und aufgrund komplexer Themen die Mitwirkungs- und Informationsverarbeitungsfähigkeit von Betroffenen eingeschränkt ist (Fürst & Scholles 2008; S. 172–174).

### Formelle und informelle Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung

In der Literatur wird zwischen formellen und informellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung unterschieden. Formelle Verfahren sind gesetzlich geregelt. Hierzu gehören in Deutschland die in der Bauleitplanung und anderen Planungsgesetzen vorgesehenen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung wie öffentliche Auslage von Unterlagen mit paralleler oder anschließender Anhörung und Erörterung von Bürgermeinungen. Ihre Durchführung und der Umgang mit den Ergebnissen sind formal festgeschrieben. Im Gegensatz dazu sind informelle Verfahren wie Regionalkonferenzen, Zukunftswerkstätten und regionale Entwicklungskonzepte nicht gesetzlich geregelt. Sie werden auf freiwilliger Basis durchgeführt und haben konsultativen Charakter. Deshalb ist auch der Umgang mit den Ergebnissen solcher Verfahren nicht gesetzlich festgelegt (Fürst & Scholles 2008; S. 165–169; Umweltbundesamt 2014; S. 19).

Welche formalen Beteiligungsmöglichkeiten rechtlich vorgesehen sind und wie weit die Beteiligung reicht, ist abhängig von der betreffenden Planungsgrundlage. Dabei sind in Deutschland für den Rural-Urban-Nexus vor allem Raumplanung und Fachplanungen relevant; die Bauleitplanung reicht nicht über kommunale Grenzen hinaus. Zusätzlich schränken die Raumplanung und Fachplanungen die Bauleitplanung ein. Dies hat negative Auswirkungen auf die Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger, weil die Bauleitplanung die weitgehendsten Regelungen zur Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern besitzt. Kommunen sind bei der Wahl der Beteiligungsformate hier sehr frei, solange diese den gesetzlich formulierten Zielen der Beteiligung entsprechen. Danach muss die Öffentlichkeit frühzeitig über die „Ziele und Zwecke der Planung“, „unterscheidende Lösungen“ sowie „voraussichtliche Auswirkungen“ unterrichtet werden und ihr muss Gelegenheit zur „Äußerung und Erörterung“ geben werden (Spieker 2014; S. 1–2). In der Praxis haben sich allerdings standardisierte, förmliche Verfahren etabliert, basierend vor allem auf Schriftverkehr (Fürst & Scholles 2008; S. 167).

Ein besonderes Beispiel für eine formelle Beteiligungsmöglichkeit in der Metropolregion Stuttgart ist die *Regionalversammlung der Region Stuttgart*, die alle fünf Jahre direkt gewählt wird. Die Regionalversammlung entscheidet über Themen, die dem Verband Region Stuttgart durch das „Gesetz über die Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart“ übertragen wurden. Dazu gehören Regionalplanung, Wirtschaftsförderung, Nahverkehr, regionales Verkehrsmanagement, Abfallwirtschaft, Messe sowie Kultur- und Sportförderung. Die Versammlung tagt je nach Bedarf fünf- bis sechsmal pro Jahr. Außerdem gibt es drei beschließende Ausschüsse (den Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung, den Planungsausschuss sowie den Verkehrsausschuss). Diese können in ihrem Teilgebiet Beschlüsse fassen, bereiten aber auch Entscheidungen der Regionalversammlung vor (Verband Region Stuttgart 2016a, 2016b).

Problematisch im Hinblick auf die nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus ist, dass viele formale Partizipationsmöglichkeiten auf Gebietskörperschaften bezogen sind und damit für viele Stad-Umland-Problemlagen nicht die nötige Reichweite besitzen. Dies zeigen zum Beispiel die Ergebnisse der Forschungen von van Dijk et al. (2011). Die Wissenschaftler untersuchen in zwei Regionen in den Niederlanden (Mastenbroek Polder, Moerdijk), welche institutionellen Rahmenbedingungen den Erfolg regionaler Oppositionsgruppen bei größeren Planungsentscheidungen begründen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die administrativen Grenzen der institutionellen Regelsysteme in entscheidendem Maße das Ergebnis von zivilgesellschaftlichem Aktivismus bestimmen: Die territoriale Reichweite formaler Institutionen entscheidet darüber, ob formale Institutionen empfänglich für die Anliegen zivilgesellschaftlicher Initiativen sind. Je mehr sich die institutionelle Zuständigkeit territorial mit einer betroffenen, aktiv werdenden zivilgesellschaftlichen Gruppe überschneidet, desto eher geht die kommunale Verwaltung auf deren Anliegen ein (van Dijk et al. 2011; 970, 973, 982). Diese Ergebnisse ergänzen sich gut mit den Ausführungen von Nilsson et al. (2014; S. 374), die eine schwache öffentliche Kontrolle in peri-urbanen Räumen konstatieren, was den Autoren zufolge daran liegt, dass die öffentliche Meinung kaum institutionell repräsentiert ist und dort allgemein ein geringes Zugehörigkeitsgefühl zu Institutionen besteht. Dies gilt besonders auch für solche Institutionen, die generell Interesse an einer nachhaltigen Entwicklung haben.

Informelle Instrumente sind ein Lösungsansatz, die mangelnde räumliche Passfähigkeit von formalen Instrumenten zu durchbrechen. Instrumente mit spezifisch regionalem Fokus, sind z.B. Zukunftswerkstätten<sup>9</sup>, Regionalkonferenzen und regionale Entwicklungskonzepte, wie sie u.a. im Rahmen einer LEADER<sup>10</sup>-Förderung häufig entwickelt werden (vgl. Kapitel 3.1.2.1). Sie dienen sowohl der Vorbereitung als auch der Ergänzung rechtsförmiger Raumplanungen und entsprechen damit der Idee einer ressortübergreifenden, partizipativeren Landnutzungsplanung<sup>11</sup>. Harth (2006; S. 19) erläutert dazu: „Das System der formalisierten räumlichen Planung soll durch Einbringung von zum Teil ungenügend berücksichtigten Planungserfordernissen mittels informeller Pläne (insbesondere Regionale Entwicklungskonzepte oder Teilraumgutachten) beweglicher gemacht werden. Der Hauptunterschied der

<sup>9</sup> Eine Zukunftswerkstatt ist eine Veranstaltung, bei der die Teilnehmenden durch die Anwendung unterschiedlicher Methoden in drei Arbeitsphasen (Bestandsaufnahme, Visionsphase und Realisierungsphase) Ideen für eine gemeinsame Zukunft entwickeln und Handlungsschritte für deren Verwirklichung planen. Zukunftswerkstätten werden häufig bei der Entwicklung planungsrelevanter Ideen eingesetzt (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin 2012).

<sup>10</sup> LEADER steht für Liaison entre actions de développement de l'économie rurale, zu Deutsch „Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“ und ist ein Förderprogramm der EU mit dem seit 1991 modellhaft innovative Aktionen im ländlichen Raum gefördert werden. Dabei erarbeiten lokale Aktionsgruppen vor Ort Entwicklungskonzepte.

<sup>11</sup> Zum Begriffsverständnis siehe Harth (2006; S. 10). Der Partizipationsgedanke der Landnutzungsplanung hebt sich von der (hoheitlichen) Raumplanung in dem Sinne ab, dass sich Partizipation nicht durch Beteiligung in einer bestimmten Planungsphase erschöpft (z.B. der Informationsphase), sondern über alle Planungsphasen eine Rolle spielen sollte, d.h. bei der Zielsetzung, der Szenarienauswahl, der Bewertung von Planungsalternativen und der Teilnahme an der Interpretation von Bewertungsergebnissen (Evaluation) (Harth 2006; S. 19).

Landnutzungsplanung zur bisherigen (hoheitlichen) Regionalplanung liegt in der aktiven Eigengestaltung des Prozesses durch die Akteure in der jeweiligen Region.“

In Entwicklungsländern ist häufig eine mangelnde Umsetzung formaler Beteiligungsmöglichkeiten, z.B. bei der Landnutzungsplanung, zu beobachten (GIZ 2012; S. 49–53). Dies liegt u.a. daran, dass dort die Urbanisierung viel schneller voranschreitet als formelle, institutionelle Veränderungen erfolgen, sodass viele Änderungen auf informeller Ebene geschehen. Formelle Beteiligungsmöglichkeiten existieren gerade im Rural-Urban-Nexus nicht, sodass in der Regel informelle Regelungen darüber bestimmen, ob und wie Bürger und Bürgerinnen ihrer Stimme Gehör verschaffen können (World Bank 2013; S. 157). Deshalb argumentiert das UNDP (2000; S. 55), dass eine integrierte rural-urbane Entwicklung am ehesten durch die Dezentralisierung von Macht funktioniert – nicht nur zu Gunsten lokaler Regierungen, sondern vor allem zu Gunsten der Bürger/innen bzw. lokalen Gemeinschaften. In Europa wird vor allem die mangelnde unmittelbare Legitimität und demokratische Kontrolle übergreifender (Zweck-)Verbände und anderer interkommunaler Kooperationsformen kritisiert (Heinz 2000; S. 513). Beispielsweise werden Wasserwirtschaftsverbände in Deutschland immer wieder als technokratisch und elitär kritisiert, trotz einer Rhetorik der Partizipation und Transparenz (Moss 2012; S. 4).

### 3 Instrumente und Politiken für die Gestaltung von Stadt-Land-Verknüpfungen

Vor dem Hintergrund der beschriebenen institutionellen und nicht-institutionellen Herausforderungen bietet das folgende Kapitel eine strukturierte, überblicksartige Bestandsaufnahme von Prozessen, Strategien und Instrumenten (zusammengefasst als „Politiken“) zur nachhaltigen Gestaltung (Governance) von Stadt-(Um)Land-Beziehungen. Fokussiert wird dabei auf staatliche Politiken.<sup>12</sup> Vor allem werden Politiken erfasst, knapp analysiert und bewertet, die geeignet erscheinen, die Interaktion von Städten und ihrem Umland innerhalb der in der Einleitung benannten Schwerpunktthemen positiv zu beeinflussen. Dabei sind als Regelungsebenen sowohl Deutschland (v.a. Bund, teils Länder, in Einzelfällen auch Regionen und Kommunen), Europa (einschlägige EU-Strategien und Instrumente) und die internationale Ebene (internationale Politikprozesse, Initiativen) von Interesse. Ein kurzer Exkurs widmet sich Instrumenten, die auf nationaler oder sub-nationale Ebene im europäischen oder internationalen Ausland eingesetzt werden, um die RUN-Schwerpunktthemen zu fördern.

Die Analyse der Politiken berücksichtigt diese Regelungsebenen und ist darüber hinaus in verschiedene umweltpolitische Regelungsmechanismen untergliedert:

- ▶ *Leitbilder und Strategien*: Dies umfasst konzeptionelle Orientierungsrahmen und Ensembles aus Zielvorstellungen, Handlungsfeldern und Maßnahmen, um das kurz-, mittel- und langfristige Handeln verschiedener Akteure zu koordinieren.
- ▶ *Planerische Instrumente*: Instrumente, die der Abstimmung von und Abwägung zwischen unterschiedlichen Zielsetzungen (von staatlichen und privaten Normadressaten) dienen.
- ▶ *Regulative Instrumente und Ordnungsrecht*: Instrumente, die das Handeln von Normadressaten durch Gebote, Verbote oder Beschränkungen (Standards, Grenzwerte etc.) direkt regulieren sollen.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Die Eingrenzung erfolgt aus Kapazitätsgründen. Die wichtige Rolle nicht-staatlicher (wirtschaftlicher wie zivilgesellschaftlicher) Aktivitäten und Instrumente für eine nachhaltige Stadt-Land-Governance soll keineswegs negiert werden.

<sup>13</sup> Der Regelungsmechanismus des Ordnungsrechts ist in Bezug auf das Zusammenspiel von Städten und ihrem Umland nicht bedeutend und wird daher nicht weiter ausgeführt.

- ▶ *Anreizinstrumente und Angebote*: Instrumente, die das Handeln von Normadressaten indirekt durch Änderung der ökonomischen Anreizstruktur zu beeinflussen suchen (z.B. mittels Abgaben, Subventionen, handelbare Rechte, Haftung etc.) oder durch bestimmte Angebote (ein Beispiel wäre hier die Zurverfügungstellung kostenloser Schulspeisungen etc.)
- ▶ *Informatorische Ansätze*: Instrumente, die neue Handlungsmöglichkeiten bei Normgebern wie Normadressaten ermöglichen sollen, indem sie Wissen schaffen oder verbreiten, durch Transparenz bewusstere Entscheidungen ermöglichen und zur langfristigen Ausprägung ökologischer Verhaltensweisen beitragen.
- ▶ *Netzwerk- und Kooperationsansätze*: Instrumente, die Akteure miteinander vernetzen und ihre Zusammenarbeit fördern.

Für jede Politik bzw. jedes Instrument werden folgende Informationen knapp aufbereitet:

- ▶ *Ziel*
- ▶ *Mechanismus* (hierbei werden i.d.R. auch die beteiligten *Akteure* und ihre *Rollen* benannt)
- ▶ *Regelungsgegenstand*: Bsp. Landwirtschaft, Abfall & Ressourcen, Energie, mehrere Sektoren
- ▶ *Relevanz für die Gestaltung des RUN*

Innerhalb der letzten Kategorie („Relevanz für die Gestaltung des RUN“) werden die Politiken zusammenfassend im Hinblick auf ihren Beitrag zu bzw. ihr Potenzial für einen nachhaltigen Stadt-Land-Nexus bewertet. Dabei wird unter anderem versucht, die Wirksamkeit der entsprechenden Politiken abzuschätzen, entweder unter Rückgriff auf existierende Evaluationen oder durch Plausibilitätserwägungen (z.B.: Ist die Politik verbindlich? Wie voraussetzungsvoll ist sie? Bindet sie relevante Akteure ein, deckt sie relevante Themen ab? etc.)

### 3.1 Deutschland

Vor Einstieg in die politischen Inhalte sei kurz erwähnt, dass eine ausgesprochen große Anzahl von administrativen Gremien im föderalen System Deutschlands Einfluss auf die Gestaltung eines nachhaltigen Stadt-Land-Nexus‘ hat. Wir beschränken uns hier auf eine knappe (nicht-abschließende) Auflistung von Gremien, die grundsätzlich für die Fragestellung relevant sein können:

Bundesebene:

- ▶ Bundesministerien (BMU, BMEL, BMVI, BMF, BMWi etc.)
- ▶ Interministerieller Arbeitskreis Nachhaltige Stadtentwicklung in nationaler und internationaler Perspektive (IMA Stadt), der u.a. ländliche Räume adressiert
- ▶ Interministerielle Arbeitsgruppe „Ländliche Räume“ (BMEL, BMI, BMWi, BMG, BMU, BMVI, BMF, BMBF, BMFSFJ)
- ▶ Arbeitsstab „Ländliche Entwicklung“ der Parlamentarischen Staatssekretäre (BMEL, BMI, BMWi, BMG, BMU, BMVI)
- ▶ Kuratorium zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik (beratend bislang für das BMUB; unter Einbindung von Bauministerkonferenz, kommunalen Spitzenverbänden, Kammern, Verbänden, Zivilgesellschaft und Einzelpersonen)

Bund-Länder-Koordination:

- ▶ Fachministerkonferenzen für Raumordnung, Umwelt, Bau, Agrar, Inneres...
- ▶ Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften (die jeweils Arbeitsgremien bestimmter Fachministerkonferenzen sind), z.B. Bund-Länder AG „Nachhaltige Landentwicklung“ (Agrarministerkonferenz), „Bodenschutz“ (LABO) (Umweltministerkonferenz), „Klima, Energie, Mobilität – Nach-

haltigkeit“ (BLAG KliNa) (Umweltministerkonferenz), „Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung“ (LANA), Fachkommission Städtebau (Bauministerkonferenz), Arbeitskreis „Kommunale Angelegenheiten“ (AK III) (Innenministerkonferenz), Arbeitskreis „Fahrradverkehr“ ...

Länder-, Regional-, Gemeindeebene:

- ▶ Oberste Landesbehörden (Ministerien) & Oberbehörden Land (Bsp. Landesumweltamt, Landesamt für Verkehr etc.)
- ▶ Untere Landesbehörden (Landkreise, untere Fachbehörden, Bsp. untere Bodenschutzbehörden, Immissionsschutzbehörden, Ämter für Flurneuordnung etc.)
- ▶ Regierungsbezirke
- ▶ Kommunen

### 3.1.1 Strategien und Leitbilder

Es existiert eine Reihe weiterer potenziell für Stadt-Umland-Interaktion einschlägiger Leitbilder und Strategien. Im Folgenden werden einige dieser Leitbilder und Strategien daraufhin ausgewertet, ob und in welcher Form sie das Thema aufgreifen.

Als *Mechanismus* gilt für alle folgenden Einträge, dass es sich um rechtlich unverbindliche Politikdokumente handelt, die die Politikentwicklung innerhalb der zuständigen Ministerien bzw. innerhalb der Regierung leiten sollen; der faktische Gestaltungseinfluss der Strategien oder Leitbilder ist jedoch unterschiedlich hoch.

#### 3.1.1.1 Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes

*Ziel & Mechanismus:* Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie legt dar, wie das Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung<sup>14</sup> in der Arbeit der Bundesregierung derzeit und künftig konkret umgesetzt wird. In der Neuauflage von 2016 wurde die vorher vorwiegend nationale Perspektive der Strategie um einen stärker internationalen Fokus ergänzt, um damit die 17 Ziele („Sustainable Development Goals“, SDGs) der Agenda 2030 besser abbilden zu können (Deutsche Bundesregierung 2017b; S. 23–24). Damit regt die Nachhaltigkeitsstrategie Maßnahmen Deutschlands zur Umsetzung der SDGs auf drei Ebenen an: Maßnahmen mit Wirkung *in Deutschland*, Maßnahmen *durch Deutschland* mit weltweiter Wirkungen und Maßnahmen *mit Deutschland*, durch Unterstützung anderer Länder in der bilateralen Zusammenarbeit. Auf allen drei Ebenen soll die kommunale Ebene stärker einbezogen werden.

*Gegenstand:* Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie wurde im Lichte der SDGs weiterentwickelt. Für jedes der 17 SDGs wurden eigene Zielstellungen (insgesamt 63) und Indikatoren formuliert. Mit der Überarbeitung wurden neue Themenbereiche in die Strategie aufgenommen, wie zum Beispiel soziale Ungleichheit oder nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster. Die Breite der abgedeckten Themen reicht von der Bekämpfung von Hunger und Armut über den Zugang zu Wasser und Energie bis hin zur Bekämpfung des Klimawandels und dem Schutz von Land- und Meeresökosystemen. Auch das „Städte“-Ziel 11 der SDGs wird in der Strategie erstmals als eigenes Ziel aufgegriffen. Die Erreichung der nationalen Ziele soll mithilfe von Indikatoren regelmäßig überprüft werden (Statistisches Bundesamt 2016).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* In der aktualisierten Nachhaltigkeitsstrategie werden Stadt-Umland-Beziehungen nur punktuell thematisiert. Unter der Überschrift „Städte – ein Querschnittsthema

---

<sup>14</sup> „Dem Leitprinzip der nachhaltigen Entwicklung zu folgen bedeutet für die Bundesregierung (...), darauf hinzuarbeiten, mit ihrer Politik gleichermaßen den Bedürfnissen der heutigen sowie künftiger Generationen gerecht zu werden – in Deutschland sowie in allen Teilen der Welt – und ihnen ein Leben in voller Entfaltung ihrer Würde zu ermöglichen“ (Deutsche Bundesregierung 2017b; S. 21).

in der Agenda“ wird analysiert, dass „Städte (...) durch vielfältige Beziehungen mit dem ländlichen Raum verbunden“ sind und sich „die Grenzen zwischen Städten untereinander und zu ihrem Umland hin zunehmend auf[lösen]“ (Deutsche Bundesregierung 2017b; S. 155). Während das Stadt-Umland-bezogene Unterziel 11a der SDGs<sup>15</sup> von der Nachhaltigkeitsstrategie nicht direkt aufgegriffen wird, stellt die Strategie Stadt-Umland Bezüge in Zusammenhang mit Mobilität und Ernährung her. So setzt die Bundesregierung zur Erreichung des Städteziels (SDG 11) „auf die Realisierung einer alltagstauglichen und ressourcenschonenden Infrastruktur, um die nachhaltige Mobilität in und zwischen Städten, Siedlungen und ländlichen Räumen sicherzustellen“ (ibid; S. 156). Zudem wird erwähnt, dass der deutsche Beitrag zur Habitat III Konferenz „die Anbindung der urbanen Regionen insbesondere an die umliegenden ländlichen Bereiche [adressierte], um die regionale Ernährung in den Städten sicherzustellen“ (ibid; S. 157). Grundsätzlich würdigt die Neuauflage der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie die Bedeutung der kommunalen Ebene (unabhängig von der Größe der Kommunen). Sie erkennt an, „dass die Kommunen wesentliche Akteure und treibende Kraft zur Erreichung der Agenda 2030 sind“ (Deutsche Bundesregierung 2017b; S. 46). Nicht zuletzt sind einige der nationalen Ziele zumindest von indirekter Relevanz für eine nachhaltige Gestaltung des Stadt-Umland-Nexus, weil sie die von uns fokussierten Schwerpunktthemen zu befördern suchen.<sup>16</sup> Dies findet u.a. in Zusammenhang mit SDG 2 (Hunger beenden) und SDG 15 (Landökosysteme schützen etc.) statt.

Etwas konkreter hatte sich die letzte Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie (aus dem Jahr 2012) dem Thema Stadt-Land-Verknüpfungen gewidmet. Hier waren gemeinsame Flächennutzungsplanungen sowie eine stärkere Kooperation von Städten, Kreisen und Gemeinden in Stadtregionen vorgeschlagen worden, um Stadt-Umland-Beziehungen integrierter zu gestalten. Für solche Städtereionen sollten „neue Strukturen“ geschaffen werden (Deutsche Bundesregierung 2012; S. 243–244).

### 3.1.1.2 Weitere potenziell relevante Leitbilder und Strategien des Bundes

#### Integriertes Umweltprogramm

*Ziel & Gegenstand:* Das Integrierte Umweltprogramm (IUP), vom Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im August 2016 veröffentlicht, definiert übergreifende Maßnahmen für einen Wandel sowie mittelfristige Leitziele (bis 2030) und Maßnahmen in fünf Schwerpunktbereichen. Diese umfassen: umwelt- und klimaverträgliches Wirtschaften, Energie- und Ressourcenwende, zukunftsfähige Landwirtschaft und intakte Natur; nachhaltige Mobilität und lebenswerte Städte, gesunde Lebensbedingungen sowie internationale Aspekte von Umweltpolitik.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Während das IUP die oben genannten Schwerpunktthemen stärkt, tauchen nachhaltige Stadt-Land-Interaktionen als eine Arena für deren Umsetzung darin nur am Rande auf. Beispielsweise erklärt das BMUB seine Absicht, sich für die Stärkung von regionalen Wertschöpfungsketten und die nachhaltigere Ausgestaltung regionaler Daseinsvorsorge einzusetzen,

<sup>15</sup> „Durch eine verstärkte nationale und regionale Entwicklungsplanung positive wirtschaftliche, soziale und ökologische Verbindungen zwischen städtischen, stadtnahen und ländlichen Gebieten unterstützen“

<sup>16</sup> Hierunter fallen u.a. das wieder aufgegriffene 30ha-Ziel zur Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme, das zu einem Ziel „30 Hektar minus X“ für das Jahr 2030 verschärft wurde (Deutsche Bundesregierung 2017b; S. 144), wobei am 30-Hektar-Ziel für das Jahr 2020 festgehalten wird (Deutsche Bundesregierung 2017a); die Förderung eines integrativen Ansatzes im Rahmen des Nexus von Wasser-, Energie- und Ernährungssicherheit (Deutsche Bundesregierung 2017b; S. 106); das agrarpolitische Leitbild der Bundesregierung (siehe ebd.; S. 171, sowie Kapitel 3.1.1.2 dieses Papiers); die Sicherstellung von Nachhaltigkeit und Resilienz der Nahrungsmittelsysteme und Entwicklung ländlicher Infrastrukturen (ebd.; S. 64); Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffüberschüssen (ebd.; S. 65); die Stärkung des Ökolandbaus (ebd.; S. 68); das Ziel der Land-Degradationsneutralität (ebd.; S. 198).



Raumordnung und Regionalplanung zu stärken und bei der Weiterentwicklung des Raumordnungsgesetzes u.a. auf eigene Flächensparziele der Länder in ihrer Landes- und Regionalplanung zu drängen. Für das Jahr 2030 enthält das IUP ein Flächensparziel von 20 Hektar pro Tag.

### **Gemeinschaftsinitiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“**

*Ziel:* Die Gemeinschaftsinitiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ von Bund, Ländern und Kommunen dient der Umsetzung der „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ von 2007, die das Leitbild integrierter städtischer und regionaler Entwicklung proklamierte (vgl. Kapitel 3.2.1.4). Ein Memorandum der Gemeinschaftsinitiative zum Thema „Städtische Energien – Zukunftsaufgaben der Städte“ aus dem Jahr 2012 definiert als Schlüsselaufgaben für die kommenden Jahre: „Die Energiewende und der Kampf gegen den Klimawandel erfordern (...) nicht nur den Umbau von Städten und Regionen, veränderte stadttechnische Infrastruktur, neue Mobilität und gesellschaftliche Integration, sondern auch den Respekt vor der kulturellen Identität. Und nur, wenn sich Stadt und Umland deutlich enger vernetzen, kann der notwendige Umbau gelingen.“

*Gegenstand:* Die Gemeinschaftsinitiative hat sechs thematische Schwerpunkten: Zivilgesellschaft, soziale Stadt, Innovation, Klimaschutz, Baukultur sowie „Regionalisierung“: „Die Zukunft der Stadt ist die Region“.<sup>17</sup> Zu diesen Themen wurden seit 2007 rund 130 Pilotprojekte gefördert. Neben den Pilotprojekten bilden jährliche Bundeskongresse das Herzstück der Gemeinschaftsinitiative.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die Gemeinschaftsinitiative verknüpft das Konzept der integrierter Stadtentwicklung mit Stadt-Umland-Kooperationen. Unter den geförderten Pilotprojekten sind auch welche, die aus RUN-Perspektive von Interesse sind, so das Projekt „Grüne Energie Region Heide“: In ihm soll ein Prämienmodell entwickelt werden, das den Einkauf regionaler (Bio-)Lebensmittel und „grüner“ Energie anregen soll, sowie ein Konzept für Stadt-Umland-Werke, durch die die Region mit nachhaltigen regionalen Produkten (Strom, Wärme, Mobilität) versorgt werden soll (BBSR 2016). Das „Städtische Energien“-Memorandum greift das Thema Stadt-Umland-Nexus ebenfalls auf und fordert eine intensive und integrative Abstimmung von Städten mit ihrem Umland in der Stadtregion mit dem Ziel der Bewältigung von Ressourceneffizienz, Klimaschutz und Klimaadaptation, der Stärkung von regionalen Wirtschaftskreisläufen und regionaler Nahrungsmittelversorgung. Als Bausteine werden der Aufbau regionaler Kreislaufsysteme, regionale Energie- und Wasserverbände, der Ausbau des stadtreionalen öffentlichen Verkehrs und eine Stärkung der Naherholung empfohlen. Die (unverbindlichen) Empfehlungen reflektieren eine politische Aufmerksamkeit auf dem Stadt-Umland-Thema; in welchem Maße sie für die Umsetzung aufgegriffen werden, ist unklar.

### **Agrarpolitisches Leitbild der Bundesregierung**

*Ziel & Gegenstand:* Das agrarpolitische Leitbild der Bundesregierung – das auch Eingang in die Neuaufgabe der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie gefunden hat – „umfasst die Erhaltung und Schaffung lebenswerter und vitaler ländlicher Räume sowie eine nachhaltige, ökologisch verträgliche, ökonomisch leistungsfähige und multifunktional ausgerichtete Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, bei der Ernährungssicherung Vorrang gegenüber der Erzeugung von Rohstoffen für die stoffliche und energetische Verwendung eingeräumt wird. Landwirtschaftliche Familienbetriebe und Unternehmen mit bäuerlicher Wirtschaftsweise entsprechen nach Auffassung der Bundesregierung diesem Leitbild in besonderer Weise. Sie sind für eine positive Entwicklung der ländlichen Regionen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt von hoher Bedeutung“ (Deutsche Bundesregierung 2017b; S. 61–62, vgl. BMEL

---

<sup>17</sup> <http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/SiteGlobals/Forms/Projektdatenbank/>

2015b; S. 8). Gemäß dem Leitbild erzeugt die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft „sichere, gesunde und bezahlbare Lebensmittel und leistet ihren Beitrag zur Sicherung der Welternährung. Sie trägt daneben zur Versorgung mit erneuerbaren Energien und nachwachsenden Rohstoffen bei“ (BMEL 2015a; S. 8).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Das agrarpolitische Leitbild greift die Nachhaltigkeitsherausforderung regionalisierter landwirtschaftlicher Stoff-, Energie- und Wertschöpfungsströme nicht explizit auf. Vielmehr wird Bezug genommen auf eine am globalen Export orientierte Landwirtschaft („Beitrag zur Sicherung der Welternährung“).

### **Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt**

*Ziel & Gegenstand:* Die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS) wurde 2007 verabschiedet und enthält die Ziele der Bundesregierung für die Erhaltung, Verbesserung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt. Dies schließt das aus der Nachhaltigkeitsstrategie übernommene Ziel ein, bis zum Jahr 2020 die zusätzliche Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr auf maximal 30 Hektar pro Tag zu senken.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die NBS benennt das Thema „ländlicher Raum und Regionalentwicklung“ als eines von 16 „Aktionsfeldern“ der Strategie. Insbesondere wird in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung von Regionalparks im Umfeld großer Städte für die Regional- und Standortentwicklung (durch Kulturlandschaftsentwicklung und Freiraumsicherung) hingewiesen. Als Maßnahmen zur Stärkung werden die Förderung des (integrierten) Regionalmanagements und der Regionalvermarktung erwähnt wie auch die Unterstützung und Gründung von Regionalparks und Freiraumverbänden im Umfeld großer Städte.

### **Aktionsprogramm Klimaschutz 2020**

*Ziel & Gegenstand:* Das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ aus dem Jahr 2014 konkretisiert das Ziel der Bundesregierung, die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2020 um mindestens 40 Prozent (gegenüber 1990) zu reduzieren.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Weite Teile des Aktionsprogramms haben keinen Stadt-Land-Bezug. Allerdings enthält das Programm ein Bekenntnis zu Regionalität und interkommunaler Flächenentwicklung: „Regionale Wirtschaftskreisläufe sollen gestärkt und Zulieferverkehre umweltfreundlich organisiert werden, zum Beispiel durch Bündelung von Verkehren in Ballungsgebieten (...). Dazu werden Gewerbeflächen gemeindeübergreifend entwickelt. Güterverkehrszentren mit Anlagen des kombinierten Verkehrs leisten hierzu einen Beitrag. Damit werden bereits laufende Prozesse zur regionalen Vermarktung von Produkten aufgegriffen.“ Der Beitrag der Bundespolitik hierzu ist allerdings eher unspezifisch.

### **Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS)**

*Ziel & Gegenstand:* Die Deutsche Anpassungsstrategie (DAS) von 2008 und ihr Fortschrittsbericht (2015) sollen einen Rahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels in Deutschland schaffen.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die DAS verweist explizit darauf, dass „[i]nsbesondere die Umsetzung kleinklimatischer Anpassungsstrategien (...) eine intensive Kooperation zwischen Stadt und Umland voraus[setzt]“. Zwar wird diese Einsicht in der DAS nicht weiter aufgegriffen. Regionale Ansätze werden jedoch im Rahmen von Förderprogrammen unterstützt, welche die Umsetzung der DAS untermauern (z.B. KLIMZUG, s. Kapitel 0)

### **Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie**

*Ziel & Gegenstand:* Die von der Bundesregierung 2013 verabschiedete „Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie“ soll die Energiewende im Verkehr umsetzen. Sie fokussiert auf Technologien und die Energie- und Kraftstoffoptionen der verschiedenen Verkehrsträger.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die Strategie befasst sich nicht explizit mit Stadt-Land-Wechselwirkungen. Es wird aber darauf hingewiesen, dass die Etablierung regionaler Wertschöpfungsketten für Energie und erneuerbare Kraftstoffe ein wichtiger Beitrag zur Energiewende im Verkehr ist.

### **Nationaler Radverkehrsplan 2020**

*Ziel & Gegenstand:* Der 2012 beschlossene „Nationale Radverkehrsplan 2020“ (NRVP) zielt auf die Stärkung des Radverkehrs und die Verknüpfung der Verkehrsträger.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Der NRVP verweist auf die Notwendigkeit, lokale Radverkehrsnetze zu zusammenhängenden regionalen und landesweiten Netzen zu verbinden, auch jenseits touristischer Routen. Er legt zudem fest, dass Länder, Kommunen und die Träger der Regionalplanung Radverkehrsverbindungen in den jeweiligen Plänen ihrer Ebene in verstärktem Umfang darstellen und verbindlich festschreiben sollen, um sie gegenüber konkurrierenden Planungen zu sichern (BMVBS 2012a; 19, 21).

### **Strategie des BMZ für nachhaltige Stadtentwicklung und Urbanisierung**

*Ziel & Gegenstand:* Im Reaktion auf die bei der Habitat III-Konferenz verabschiedete „New Urban Agenda“ (2016) entwirft das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aktuell eine neue Strategie für nachhaltige Stadtentwicklung und Urbanisierung. Sie soll den Beitrag der deutschen Entwicklungspolitik zur Umsetzung der Agenda 2030 in und mit Städten definieren und Ansatzpunkte für eine nachhaltige Gestaltung der Urbanisierung identifizieren. Die Strategie umfasst die beiden übergreifende Handlungsfelder „Governance“ und „Finanzierung“ sowie die fünf konkreteren Handlungsfelder „Nachhaltiges Bauen“, „Nachhaltiger Verkehr“, „Stadt-Land-Verflechtungen“, „Kommunale Wirtschaft“ und „Städtische Grundversorgung“.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Das Handlungsfeld „Stadt-Land-Verflechtungen“ ist gegenüber der bisherigen Strategie des BMZ zur Stadtentwicklung neu hinzugekommen (BMZ 2014; vgl.). Derzeit werden städtische Vorhaben mit einem Gesamtvolumen von rund 15 Milliarden Euro (technische und finanzielle Zusammenarbeit) in mehr als 50 Ländern durchgeführt.

### **Leitlinien der Bundesregierung zur internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Urbanisierung**

*Ziel & Gegenstand:* Die Urbanisierungsleitlinien definieren Schwerpunkte der Zusammenarbeit für den Auf- und Ausbau von bilateralen Urbanisierungspartnerschaften der Bundesregierung. Diese möchte mit den Partnerschaften einen Beitrag zur Bewältigung der großen Herausforderungen der Urbanisierung leisten will. Thematisch können die Urbanisierungspartnerschaften Themen wie gute Regierungsführung, Menschenrechte, soziale Teilhabe, Wirtschaftsentwicklung, Umwelt, Bildung und Kultur ansprechen.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Während Stadt-Umland-Wechselbeziehungen bislang<sup>18</sup> keine zentrale Rolle in den Leitlinien spielen, so wird doch anerkannt, dass Städte mit den sie umgebenden Regionen verflochten sind und dass sich zwischen Städten und ihrem Umland gewaltige Ströme an Ressourcen (Energie, Güter, Kapital, Menschen, Informationen) fließen. Als ein Schwerpunkt der Zusammenarbeit wird daher (unter dem Stichwort „Gute Regierungsführung und Verwaltung“) auch der Erfahrungsaustausch zu Stadt- und Regionalplanung genannt. Ein weiterer Themenschwerpunkt ist die Finanzierung städtischer Infrastrukturen wie Trinkwasserversorgung, Abwasserreinigung, Müllentsorgung, Recycling, Energieversorgung und öffentlichem Verkehrssystem; diese Infrastrukturen sind manchmal Stadt-Umland-übergreifend. Grundsätzlich sollen Urbanisierungspartnerschaften nicht nur auf nationaler Ebene vereinbart werden, sondern auch mit Städten, urbanen Räumen und insbesondere Regionen.

### 3.1.1.3 Nachhaltigkeitsstrategien und nachhaltigkeitsrelevante Strategien der Länder

*Ziel & Gegenstand:* Die länderspezifischen Nachhaltigkeitsstrategien und andere nachhaltigkeitsrelevante Strategien der Länder wie beispielsweise Landesentwicklungsstrategien tragen einerseits zur breiten Umsetzung der deutschen Nachhaltigkeitsziele und seit kurzem auch explizit der Ziele für nachhaltige Entwicklung bei, gleichzeitig erlauben sie auch die eigene Schwerpunktsetzung auf Länderebene.

Elf Länder haben derzeit eine eigene Nachhaltigkeitsstrategie (Brandenburg, Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen; Stand Juni 2016), im Saarland befindet sich die erste gerade in Erarbeitung (Bertelsmann Stiftung 2014; S. 36; Deutsche Bundesregierung 2016b). Die Strategien der Länder unterscheiden sich sowohl in ihrer inhaltlichen Prioritätensetzung als auch im Charakter der Zielsetzungen. Während einige Strategien vor allem politisch-programmatische Ziele aufweisen, beinhalten andere klar definierte, quantitative Ziele. Wie die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes werden die Strategien der Länder in der Regel regelmäßig fortgeschrieben.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Stadt-Umland-Verknüpfungen werden nur in wenigen Nachhaltigkeitsstrategien der Länder thematisiert und stehen i.d.R. nicht in ihrem Fokus. Thüringen erkennt beispielsweise an, dass „Die Stadt-Umland-Beziehungen (...) einen immer bedeutenderen Stellenwert [erhalten], da das Umland der Städte als Ressourcenquelle einer zunehmend auf erneuerbare Quellen ausgerichteten Energieversorgung an Bedeutung gewinnt“, und Schleswig-Holstein bezieht sein Ziel zu nachhaltiger Stadtentwicklung teils auch auf *Stadtregionen*.<sup>19</sup> Darüber hinaus wird *interkommunale Zusammenarbeit* in unterschiedlichen Länderstrategien als ein Mittel zum Zweck gefördert – beispielsweise zur Sicherstellung von Daseinsvorsorge (Bsp. Thüringen), und oft für ein koordiniertes Flächenmanagement. So beispielsweise im Projekt „Nachhaltiges Flächenmanagement“, das im Rahmen der hessischen Nachhaltigkeitsstrategie durchgeführt wurde. Hier stand im Projektbaustein „Interkommunale Zusammenarbeit“ die Schaffung eines regionalen Kooperationsverbundes von Kommunen im Mittelpunkt. Außerdem wurde auch hier eine Flächenmanagement-Datenbank eingerichtet. Eine Monitoring-Funktion erlaubt die Erfolgskontrolle der geschaffenen Wohn- und Gewerbeeinheiten im Innenbereich (Bertelsmann Stiftung 2014; S. 153; Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2014; S. 40–41). Die bayerische Nachhaltigkeitsstrategie strebte eine Weiterführung des „Bündnisses zum Flächensparen“ an, in dessen Rahmen sich seit 2003 das Umwelt-

<sup>18</sup> Im Rahmen der Mitte 2017 anstehenden Schlussfolgerungen des IMA Stadt werden Empfehlungen bezüglich der Leitlinien erwartet, die voraussichtlich auch Stadt-Umland-Beziehungen adressieren werden.

<sup>19</sup> Schleswig-Holstein verfolgt auch das Ziel, eine „Ausgewogene Entwicklung von Stadt und Land fördern“. Um Stadt-(Um)Land-Wechselwirkungen geht es dabei aber nicht explizit.

ministerium, die kommunalen Spitzenverbände sowie weitere Partner aus Kirchen, Verbänden, Unternehmen und Universitäten verpflichten, zu einer deutlichen Reduzierung des Flächenverbrauchs beizutragen. Hierfür wurde ein Aktionsprogramm erarbeitet, das Aufgaben für die inzwischen 52 Bündnispartner definiert. Zu den Schwerpunkten des Bündnisses gehören u.a. das Flächenmanagement in der interkommunalen Zusammenarbeit und die Regionalisierung des Themas Flächensparen (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit 2013, 2013, 2013; S. 21; Bayrisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr 2016).

Jenseits von Fragen der interkommunalen Kooperation und Stadt-Umland-Verknüpfungen greifen die Nachhaltigkeitsstrategien der Länder verschiedene der RUN-Schwerpunktthemen auf:

- a) Insbesondere gilt dies für die *umweltverträgliche Flächennutzung* (vgl. dazu Bertelsmann Stiftung 2014; S. 145). Quantifizierte Ziele im Rahmen ihrer Nachhaltigkeitsstrategie haben z.B. Hessen (Begrenzung des täglichen Zuwachses der Siedlungs- und Verkehrsfläche ab 2012 auf 3,1 ha, ab 2016 auf 2,8 ha und ab 2020 auf 2,5 ha; zusätzlich „Landschaftszerschneidung“ als Berichtsindikator; Hessisches Statistisches Landesamt 2014; 52, 144), Baden-Württemberg (Begrenzung der Zunahme bis 2020 auf 3ha/Tag; Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg 2014; S. 27), Nordrhein-Westfalen (Begrenzung der Zunahme bis 2020 auf 5ha/Tag; Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen 2015; S. 28) und Rheinland-Pfalz (Stabilisierung der Flächenneuanspruchnahme auf unter 1 ha/Tag; Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz 2014; S. 36). Qualitativ-programmatische Ziele haben z.B. Bayern („Der Flächenverbrauch soll deutlich reduziert werden. Langfristig ist eine Flächenkreislaufwirtschaft ohne weiteren Flächenneuverbrauch anzustreben“; Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit 2013; S. 21) und Sachsen-Anhalt (Flächenverbrauch ist „weiterhin zu reduzieren“; Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Sachsen-Anhalt 2011; S. 18).<sup>20</sup> In Rheinland-Pfalz wurde der Vorrang der Nutzung von Flächeninnenpotenzialen vor der Außenentwicklung auf der grünen Wiese als ein verbindlich von der Bauleitplanung zu beachtendes Ziel festgelegt. Zur Realisierung dieses Ziels wurden mit dem Projekt „Raum+ Rheinland-Pfalz 2010“ dafür potenzielle Entwicklungsflächen im Siedlungsraum mit einer Gesamtgröße von über 5.000 ha identifiziert. Unter dem Namen „RAUM+Monitor“ wird das Projekt weitergeführt, um die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche zu begrenzen und die Zersiedelung von Landschaft und Natur zu stoppen (Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz 2014; S. 36; Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz 2016).
- b) , c) & d) *Die regionale Integration von Energie- und Ressourcenflüssen, Stärkung regionaler Nahrungssysteme und Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten*: Die Nachhaltigkeitsstrategie Thüringens sticht durch ihre qualitativen Ziele zur Thematik „Regionales Wirtschaften“ hervor. Dabei wird sowohl auf die regionale Integration von Energie- und Ressourcenflüssen als auch die Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten Bezug genommen. In der Strategie heißt es: „Regionale Wirtschaftskreisläufe können die globalen Ressourcen- und Produktströme teilweise ergänzen oder gar kompensieren. Dadurch reduziert sich nicht nur der Aufwand für Transporte, sondern regionales Wirtschaften erhöht auch die regionalen Wertschöpfungseffekte. Eine Koexistenz globalen und regionalen Wirtschaftens kann somit der Nachhaltigkeit dienen. Insbesondere die Nutzung der regionalen energetischen (erneuerbare Energien) und stofflichen

<sup>20</sup> Länderinitiative Kernindikatoren (2016) bietet eine allgemeine Übersicht über die Ziele der Länder zum Flächenverbrauch. Außerdem hat die Kommission für Bodenschutz des Umweltbundesamtes im Jahr 2010 einen Vorschlag für eine Aufteilung des 30-Hektar-Ziels auf die Bundesländer erarbeitet, siehe dazu Deutscher Bundestag (2015; S. 15). Danach bleibt z.B. das Ziel Hessens hinter den Erwartungen zurück.

(vor allem nachwachsende Rohstoffe) Ressourcen kann diesem Ziel auch zukünftig dienen“ (Freistaat Thüringen 2012; S. 57). Bei der Nutzung einheimischer mineralischer Rohstoffe soll bei der Rohstoffgewinnung ein Augenmerk auf die effiziente Nutzung der Lagerstättenvorräte gelegt werden, einschließlich der Verwertung der anfallenden Produktionsrückstände – soweit technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar (ebd.; S.58-59). Einen besonderen Schwerpunkt legt die Strategie außerdem auf den dezentralen Ausbau der erneuerbaren Energien, die ebenfalls eine Wertschöpfung vor Ort bedeuten (ebd.; S. 39, 42). Auch die Nachhaltigkeitsstrategie und das Grünbuch zur Landesentwicklungsstrategie in Schleswig-Holstein streben an, die regionale und lokale Wertschöpfung der erneuerbaren Energien (Biomasse, Wind) zu verbessern. Diese haben in Schleswig-Holstein, gerade auch in ländlichen Räumen, eine erhebliche regionalwirtschaftliche Bedeutung (Staatskanzlei Schleswig-Holstein 2016; 27, 95).

- e) Die *(gemeinsame) Bereitstellung von integrierten Infrastrukturen und (Ökosystem-) Dienstleistungen* ist – jenseits der klassischen Verkehrsinfrastruktur – ein weniger berücksichtigtes Thema in den Länder-Nachhaltigkeitsstrategien. Ein Beispiel aus dem Kontext der gebauten Infrastruktur die Erstellung des regionalen Radschnellwegs „Ruhr“ (RS1) von Duisburg nach Hamm (Nachhaltigkeitsstrategie NRW), eines aus dem Kontext der natürlichen Infrastrukturen und Ökosystemleistungen das Bayrische Auenprogramm und die Renaturierung von Gewässern im Rahmen des bayrischen „Aktionsprogramms 2020plus“ für Hochwasserschutz, Maßnahmen im Rahmen der bayrischen Nachhaltigkeitsstrategie.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit Bezug zur Gestaltung des Rural-Urban-Nexus einzig die nachhaltige Flächennutzung, genauer, die Zunahme der Verkehrs- und Siedlungsfläche, in allen Nachhaltigkeitsstrategien der Länder thematisiert wird. Regionale Ressourcen- und Produktströme sowie regionale Wertschöpfungsketten werden nur in der Strategie Thüringens als Priorität benannt. Damit ist das Potential der Länderstrategien noch nicht ausgeschöpft.

### 3.1.2 Planerische Instrumente

Im Folgenden werden raum- und fachplanerische Bestimmungen ausgeführt, die eine nachhaltige Ausgestaltung von Stadt-Umland-Räumen befördern können. Einige Instrumente, die im Planungsrecht verankert sind und explizit auf die Förderung von regionaler und interkommunaler Zusammenarbeit abzielen, werden hier in Kapitel 3.1.6 („Netzwerk- und Kooperationsansätze“) ausgeführt.

#### 3.1.2.1 Kontext Raumplanung

*Ziel:* Raumplanung dient in Deutschland dazu, unterschiedliche sektorale Nutzungsansprüche auszugleichen. Ziel ist es, den Raum durch *überörtliche* und *fachübergreifende* Raumordnungspläne, raumordnerische *Zusammenarbeit* und *Abstimmung* raumbedeutsamer Planungen bzw. Maßnahmen zu entwickeln.

*Mechanismus:* Das Raumordnungsgesetz (ROG) bildet den orientierenden Rahmen für Pläne auf allen Ebenen (Bund, Länder, Regionen, Kommunen). Die verschiedenen Planungsebenen bauen aufeinander auf und berücksichtigen einander („Gegenstromprinzip“, § 1 Abs. 3 ROG). So wird gewährleistet, dass Raumordnung nicht an Ländergrenzen halt macht, sondern idealiter die Zusammenarbeit und koordinierte Entwicklung miteinander verflochtener Räume (auch: Stadt-Umland-Räume) ermöglicht. Pläne auf den verschiedenen Ebenen sind an der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung (§ 1 Abs. 2 ROG) auszurichten sowie an den diese konkretisierenden Grundsätzen der Raumordnung (§ 2 ROG). Weitere strategische Grundlagen der Raumplanung sind die auf politischer Ebene im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern (§ 26 Abs. 2 ROG) festgelegten Leitbilder (siehe im folgenden Teilkapitel) und Handlungsbeschlüsse. Die zentrale Leitvorstellung der Raumpla-

nung in Deutschland ist eine „nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“ (§ 1 Abs. 2 S. 1 ROG). In Bezug auf eine nachhaltige Stadt-(Um-)Land-entwicklung lautet einer der Grundsätze der Raumordnung „[m]it dem Ziel der Stärkung und Entwicklung des Gesamtraums und seiner Teilräume (...) auf Kooperationen innerhalb von Regionen und von Regionen miteinander, die in vielfältigen Formen, auch als Stadt-Land-Partnerschaften, möglich sind, hinzuwirken“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). Ebenfalls mit Relevanz für eine nachhaltige Stadt-(Um)land-Entwicklung legt das ROG seit 2008 fest, dass die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG).<sup>21</sup> Die Novelle des ROG (2017) hat diese Regelung durch den Verweis ergänzt, dass dies insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme erfolgen solle.<sup>22</sup> Damit würde das Flächensparziel der Bundesregierung (30 ha/ Tag bis 2020) wesentlich unterfüttert.

*Gegenstand:* Es wird unterschieden zwischen der (übergeordneten, überfachlichen) *Gesamt- oder Raumplanung* (Landes-, Regional- und Bauleitplanung) und den raumbedeutsamen *Fachplanungen* (z.B. Landschafts-, Verkehrsplanung, wasserwirtschaftliche Planung, technische Ver- und Entsorgung, Rohstoffsicherung etc.).

An dieser Stelle soll kein umfassender Überblick über das Raumordnungsrecht des Bundes (siehe dazu z.B. Greiving et al. 2011; Janssen & Albrecht 2008; Turowski 2005; sowie Abbildung 2) oder die Landesplanungsgesetze gegeben werden. Vielmehr sollen lediglich Ansatzpunkte für die Gestaltung einer integrierten Stadt-(Um-)Land-Entwicklung aufgezeigt werden. Solche Ansatzpunkte liegen überall dort, wo die Vorgaben der Raumplanung regionale Zusammenarbeit, auch über administrative Grenzen (Kommunen, ggf. Landkreise) hinweg, fördern oder planerische Möglichkeiten für ökologische Flächennutzung und Flächeneffizienz gegeben werden. Entsprechende Instrumente der Raumplanung umfassen:

- ▶ den Raumordnungsplan des Bundes und landesweite Raumordnungspläne,
- ▶ Regionalpläne, regionale Planungsgemeinschaften und gemeinsame Regionalplanung,
- ▶ raumordnerische und interkommunale Zusammenarbeit sowie Regionalentwicklungskonzepte,
- ▶ Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) und gemeinsamer Bebauungsplan.

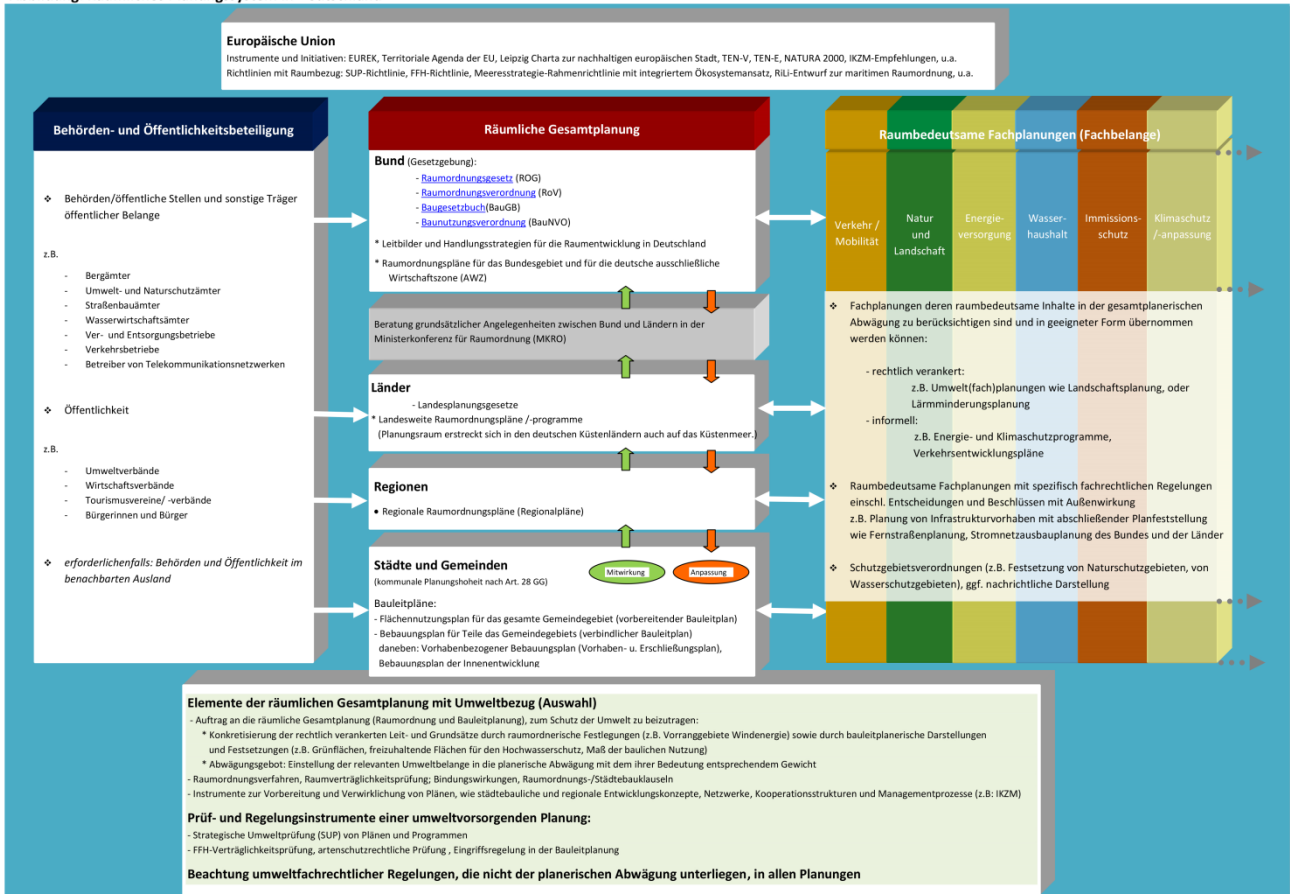
*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die Instrumente der Raumplanung werden im Folgenden dargestellt und auf ihre Bedeutung für die Gestaltung eines nachhaltigen Stadt-Land-Nexus‘ hin ausgewertet – die meisten von ihnen als „planerische Instrumente“, aber manche auch als Vernetzungs- oder Anreiz-Instrumente.

<sup>21</sup> Erzielt werden soll dies insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG).

<sup>22</sup> Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23. Mai 2017, BGBl. I S. 1245.

## Abbildung 2: Räumliches Planungssystem in Deutschland

Abbildung: Räumliches Planungssystem in Deutschland



Auszug aus dem Dokument "Marine and Coastal Planning in Germany (MASMA 07/4/1 Add. 1-E), das die dt. Delegation anlässlich eines OSPAR-Workshops am 01.10.2007 in Madrid in englischer Sprache präsentiert hat; 2014 aktualisiert (Verfasser: Wulf Hütsmann, Umweltbundesamt (UBA), Gestaltung: Peggy König, UBA)

Quelle: UBA

### Leitbilder der Raumordnung: Konzept der „Stadt-Land-Partnerschaften“

**Ziel & Mechanismus:** In rund zehnjährigen Abständen entwickeln Bund und Länder in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“. Diese zeigen Entwicklungsstrategien der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern für alle Raumtypen auf, von der Großstadt zu ländlich-peripheren Regionen. Die Leitbilder konkretisieren die in §§ 1 und 2 ROG festgelegten „Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung“, die einer nachhaltigen Raumentwicklung verpflichtet sind (siehe Kapitel 3.1.2.1) und passen sie an veränderte Rahmenbedingungen an. Die neueste Version (MKRO 2016)<sup>23</sup> zielt auf eine Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit, die Sicherung von Daseinsvorsorge, die nachhaltige Entwicklung und Steuerung von Raumnutzung sowie die Gestaltung von Klimawandel und Energiewende.

**Mechanismus:** Die „Leitbilder und Handlungsstrategien“ besitzen empfehlenden Charakter. Sie stellen kein räumliches Entwicklungskonzept und beinhalten keine planerischen Festlegungen. Sie sollen jedoch als Richtschnur für Planungsträger über raumplanerische Instrumente wie Raumordnungspläne und -verfahren, raumordnerische Zusammenarbeit etc. wirksam werden (ibid, S. 2).

<sup>23</sup> Die früheren Leitbilder waren die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (2006), der „Raumordnungspolitische Handlungsrahmen“ (1995) und der „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen“ (1993).



*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Sowohl zur Steigerung von regionaler Wettbewerbsfähigkeit als auch zur Stärkung der Daseinsvorsorge fordern die aktuellen „Leitbilder“ die Vernetzung von und Kooperation zwischen Räumen sowie die Stärkung teilräumlicher Entwicklungen (ibid, S. 7, 11). Hierzu werden unter anderem der Ausbau bzw. die Verstetigung von *Stadt-Land-Partnerschaften* empfohlen. Das Konzept „Stadt-Land-Partnerschaften“ wird in den „Leitbildern“ allerdings nicht näher ausgeführt. An anderer Stelle wird es folgendermaßen grob umrissen: „Stadt-Land-Partnerschaften ersetzen ‚top-down‘-Herangehensweisen durch einen breit angelegten Partnerschaftsansatz, der die verschiedenen lokalen und regionalen Akteure in funktionalen Räumen zum gegenseitigen Nutzen zusammenbringt“ (BMVBS 2012a, S. 1). Als Handlungsfelder von Stadt-Land-Partnerschaften werden (in den für RUN interessanten Themenschwerpunkten) benannt: „Regionale Produktions- und Vermarktungskreisläufe“, „Eindämmung des Ressourcenverbrauchs, Einsparung von Emissionen und Erhöhung der Energieeffizienz“ und „Nachhaltiger und leistungsfähiger Verkehr“ (ibid, S. 2). Finanziert werden können Stadt-Land-Partnerschaften durch Mittel der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF, siehe Kapitel 3.2.2.1). Damit scheint das Konzept zumindest in höherem Maße operationalisiert als der Begriff der „*großräumigen Verantwortungsgemeinschaften*“ (zwischen Metropolen, Städten und ländlichen Wachstumsregionen sowie strukturschwachen und peripheren Räumen), der in dem vorangehenden Leitbildern (MKRO 2006) beinhaltet war, aber wenig konkret blieb. Im Mittelpunkt dieses vorherigen Ansatzes stand „das partnerschaftliche Miteinander von Stadt und Land mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtregion zu fördern und gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen“ (BMVBS 2012c; S. 7).

#### **Raumordnungsplan des Bundes und landesweite Raumordnungspläne (Landesentwicklungspläne)<sup>24</sup>**

*Ziel:* Während der *Raumordnungsplan des Bundes* einzelne Grundsätze für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes unter Einbeziehung der Planungen auf EU-Ebene räumlich konkretisieren kann (vgl. § 17 Abs. 1 ROG),<sup>25</sup> vollzieht sich die Raumordnung auf Landesebene durch *Landesentwicklungspläne* (d.h. landesweite Raumordnungspläne; kurz: LEPs) oder *Regionalpläne* (vgl. § 8 Abs. 1 ROG, dazu sogleich). In den Stadtstaaten können landesweite Raumordnungspläne durch Flächennutzungspläne ersetzt werden (§ 8 Abs. 1 S. 2 ROG).<sup>26</sup> Ziel aller Pläne ist die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes, unter Berücksichtigung der verschiedenen Anforderungen an den Raum und nach der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung (§ 1 Abs. 1, Abs. 2 ROG; vgl. oben). Dieses Ziel der Raumordnung wird durch die Grundsätze der Raumordnung in § 2 ROG konkretisiert, die eine Art „Checkliste“ bei der Aufgabenwahrnehmung in der Raumordnung darstellt. Hierzu gehören mit Relevanz für Stadt-Land-Verknüpfungen auch die grundlegenden Strukturgrundsätze zur Steuerung des Verhältnisses zwischen Siedlungs- und Freiraumstruktur nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG (z.B. durch Förderung von *Stadt-Land-Partnerschaften*) sowie die Anerkennung der Stadt-Land-Verknüpfungen im Bereich der Dienstleistungen und Strukturen der Daseinsvorsorge nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG (z.B. durch

<sup>24</sup> Die Nummerierung der Paragraphen des ROG bezieht sich im Folgenden auf die zu Beginn 2017 geltende Fassung des ROG. Mit der anstehenden Novellierung des ROGs können diese abweichen.

<sup>25</sup> Dabei ist zu beachten, dass der Raumordnungsplan des Bundes an Land nach § 17 Abs. 1 ROG den in § 2 ROG abstrakt gefassten Grundsätze einen räumlichen Bezug gibt und sie dadurch auf Landesebene leichter umsetzt. Er ist aber keine planerische Entscheidung mit verbindlicher Wirkung, sondern die wissenschaftliche Aufbereitung dieser Grundsätze in räumlicher und zeitlicher Hinsicht (vgl. Spannowsky et al. 2010, § 17 Rn. 7). Der Bund hat von der Möglichkeit eines Bundesraumordnungsplanes an Land bisher keinen Gebrauch gemacht. Anmerkung: Mit der Novellierung des ROG, die am 29.11.2017 in Kraft tritt, wird sich die Struktur der Absätze des § 17 ROG ändern.

<sup>26</sup> Ist in den Stadtstaaten der Landesentwicklungsplan als Flächennutzungsplan ausgestaltet, so muss er neben den dargestellten Voraussetzungen auch die Voraussetzungen des BauGB an den Plan erfüllen. Er muss daher u.a. das interkommunale Abstimmungsgebot beachten (§ 2 Abs. 2 BauGB).

die Vorgabe, soziale Infrastrukturen in zentralen Orten zu bündeln, sog. *Zentrale-Orte-Konzept*<sup>27</sup>). Das Konzept der zentralen Orte ist ein gesetzlich vorgesehenes Instrument, um das raumordnerische Grundprinzip der *dezentralen Konzentration* umzusetzen.<sup>28</sup> Dieses Leitbild enthält ein Element der Entlastung von Städten, aber zugleich auch die Ordnung der Siedlungsentwicklung im Umland (Hauer et al. 2002; S. 8). Nach den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ soll die Landes- und Regionalplanung darüber hinaus grundsätzlich die interkommunale Zusammenarbeit fördern und forcieren.<sup>29</sup>

*Mechanismus:* Die Raumordnung auf Bundes- und Landesebene sind planerische Instrumente, die nach dem sog. Gegenstromprinzip funktionieren (§ 1 Abs. 3 ROG, s.o.). Die Landesraumordnung wird dabei durch die Landesplanungsgesetze geregelt. Die im ROG festgelegten Grundsätze der Raumordnung müssen in den Raumordnungsplänen des Bundes und der Länder durch Festlegungen im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung konkretisiert werden, „soweit dies erforderlich ist“ (§ 2 Abs. 1 ROG). Darüber hinaus können in den Landesplanungsgesetzen weitere Grundsätze festgelegt und inhaltliche Akzente gesetzt bzw. die Grundsätze gewichtet werden (Spannowsky et al. 2010; § 2 Rn. 29). Für raumbedeutsame Funktionen (wie z.B. Siedlungsstruktur, Freiraumstruktur, Sicherung von Standorten und Trassen für die Infrastruktur, vgl. § 8 Abs. 5 ROG) können *Vorranggebiete*, *Vorbehaltsgebiete* oder *Eignungsgebiete*<sup>30</sup> ausgewiesen werden (§ 8 Abs. 7 ROG).

*Gegenstand:* Gegenstand der Raumordnungspläne ist die Raumstruktur im Allgemeinen, mit allen Nutzungen, die im Raum stattfinden. Sie enthalten damit regelmäßig Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungsstruktur, zur anzustrebenden Freiraumstruktur, sowie zu den zu sichernden Standorten für Trassen und Infrastruktur (§ 1 Abs. 5 ROG). Die Raumplanung ist damit überörtlich und fach- bzw. sektorübergreifend. Dabei bezieht sich die Planung in der Regel nur auf das Plangebiet, d.h. das jeweilige Bundes- oder Landesgebiet. Bundesländerüberschreitende Planung ist jedoch z.B. auf Ebene der Regionalplanung möglich und dann formell durch Staatsvertrag zu regeln.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Dieses Konzept wurde im März 2016 von der MKRO bekräftigt, vgl. die „Entscheidung Zentrale Orte“, Beschluss vom 9.3.2016, abrufbar unter: [http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/41-mkro-beschluss-entscheidung-zentrale-orte.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/41-mkro-beschluss-entscheidung-zentrale-orte.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>28</sup> Dieses wird wie folgt beschrieben: „Durch die Erhaltung einer dezentralen Siedlungsstruktur des Gesamttraums mit seiner Vielzahl leistungsfähiger Zentren und Stadtregionen sollen starke räumliche Disparitäten sowie Überlastungen in Wachstumsregionen verhindert werden. Zudem kann hierdurch auch eine Verbesserung der Entwicklungschancen agglomerationsferner Regionen (Stärkung der regionalen Eigenkräfte) erreicht werden.“; vgl. Definition unter: <http://www.arl-net.de/lexica/de/dezentrale-konzentration?lang=en>

<sup>29</sup> Vgl. hierzu die Handlungsansätze für eine Steuerung und nachhaltige Entwicklung der Raumnutzung in den „Leitbilder[n] und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“, beschlossen von der 41. MKRO am 9.3.2016, S. 13f., abrufbar unter: [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>30</sup> Die Definitionen für diese möglichen Gebietsfestlegungen durch das Gesetz in § 8 Abs. 7 ROG selbst gegeben. Vorranggebiete zeichnen sich demnach dadurch aus, dass sie für bestimmte raumbedeutsame Funktionen Gebiete festlegen und bei Unvereinbarkeit eine Ausschlussfunktion bzgl. anderer Nutzungen in diesem Gebiet bedeuten; die Ausschlussfunktion bezieht sich dabei nur auf das Vorranggebiet selbst (vgl. Spannowsky et al. 2010, § 8 Rnd. 74). Vorbehaltsgebiete weisen Gebiete für bestimmte zu berücksichtigende raumbedeutsamen Nutzungen aus, die damit in nachfolgenden Abwägungsentscheidungen besonders zu gewichten sind. Eignungsgebiete enthalten die Anordnung, dass eine bestimmte raumbedeutsame Nutzung innergebietlich mit allen anderen Nutzungen vereinbar ist. Darüber hinaus entfaltet das Eignungsgebiet auch über sein eigenes Gebiet für das übrige Planungsgebiet eine Ausschlusswirkung dergestalt, dass die im Eignungsgebiet festgelegte Nutzung an keiner anderen Stelle im festgelegt werden darf (vgl. Spannowsky et al. 2010, § 8 Rn. 89).

<sup>31</sup> Fürst (2010; S. 90) nennt z.B. den „Verband Region Rhein-Neckar“ als Erfolgsbeispiel einer Ländergrenzen übergreifenden Planung zwischen Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz. Es handelt sich in der Sache um Regionalplanung und regionale Wirtschaftsförderung. Weiteres Beispiel ist die „Metropolregion Hamburg“, die ebenfalls drei Bundesländer umfasst.

Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen nach § 8 ist von der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle eine *Umweltprüfung* durchzuführen, in der die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplans auf Menschen, Umweltmedien, Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie deren Wechselwirkungen dazwischen ermittelt werden sollen (§ 9 ROG). Öffentliche Stellen, deren Aufgabenbereiche von den Umweltauswirkungen des Raumordnungsplans berührt werden, sind an der Umweltprüfung zu beteiligen. Die Prüfung der Umweltauswirkungen enthält ein planübergreifendes Element indes nur, wenn die Umweltauswirkungen über das Gebiet des Raumordnungsplans hinausgehen.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Zwar ist die Planungsebene des Bundes und der Länder zu grob, um konkrete Anhaltspunkte für eine nachhaltige Verknüpfung von Städten und Ländern zu enthalten. Dies gilt zumindest für die Flächenstaaten. Dennoch können sie Grundsätze und Leitbilder für diese Verknüpfungen enthalten. Auch das raumordnerische Grundprinzip der dezentralen Konzentration ist eine wichtige Voraussetzung für konkretisierte Stadt-Land-Verknüpfung auf nachgeordneter planerischer Ebene. Das Grundprinzip der dezentralen Konzentration beschreibt das Ziel einer bundesweit ausgeglichenen Raum- und Siedlungsstruktur mit dezentraler Siedlungsstruktur und leistungsfähigen Zentren (Zentrale-Orte-System, s.o.).<sup>32</sup> So tragen die LEPs im Wesentlichen der bestehenden Stadt-Umland-Verknüpfung in Verdichtungsräumen durch die Festlegung entsprechender Grundsätze und Ziele Rechnung. So werden z.B. im LEP Schleswig-Holstein von 2010 sog. Stadt-Umlandbereiche festgelegt, die die Kernstädte und die direkten Nachbargemeinden erfassen. Sie sollen als „regionale Wirtschafts-, Versorgungs- und Siedlungsschwerpunkte“ dienen, die „Entwicklungsimpulse für den gesamten ländlichen Raum geben.“<sup>33</sup> Auch die Zusammenarbeit von Gemeinden über mehr freiwillige interkommunale Vereinbarungen zur Siedlungsentwicklung (auch zur Freiraumsicherung z.B. für Naherholungszwecke durch die Ausweisung von entsprechenden Vorranggebieten) ist Gegenstand des LEP Schleswig-Holstein.<sup>34</sup>

Ein weiteres Beispiel ist die Festlegung von besonders verflochtenen Gebieten. Im Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern sind z.B. sog. Stadt-Umland-Räume vorgesehen (§ 16a LPlG MV), die sich durch intensive Verflechtungsbeziehungen auszeichnen und besonderen Kooperations- und Abstimmungsgeboten unterliegen, die z.B. für Planungen im Bereich der Flächennutzungen gelten. Für diese Räume wurde zeitweise eine Umlandumlage eingeführt, die von den Nachbargemeinden der Städte mit besonders starkem Bevölkerungszuwachs und Pendleranteil zu tragen war, da der Landesgesetzgeber davon ausging, dass die Städte dadurch besondere Belastungen für Infrastruktur etc. zu tragen hatten. Diese Umlage wurde jedoch vom Landesverfassungsgerichtshof für unvereinbar mit der Landesverfassung angesehen (LVerfG, Urteil vom 23.02.2012, Az.: 37/10).

Auch über die Festlegung von Stadt-Umland- oder Verflechtungsbereichen hinausgehend existieren in den Landesentwicklungsplänen Ansätze, die die Nachhaltigkeit von Stadt-Umland-Räumen erhöhen können, z.B. bzgl. bei der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, die in besonderem Maße ein gesamtkonzeptionelles Flächenmanagement im Spannungsfeld zwischen der Vermeidung weiterer Zersiedelung und Landschaftszerschneidung sowie dem Vorrang der städtischen Innenentwicklung erfordert. Neben der bundesgesetzlichen Festlegung der Vorgabe einer reduzierten Flächeninanspruchnahme, und eine Nennung in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (s.o.), ist dafür auch die Aufgliederung in den Landesentwicklungsplänen der Kaskadenplanung notwendig:

<sup>32</sup> So die Definition der ARL, abrufbar unter: <https://www.arl-net.de/lexica/de/dezentrale-konzentration?lang=en>.

<sup>33</sup> Vgl. LEP SH, abrufbar unter [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landesplanung\\_raumordnung/Downloads/landesentwicklungsplan/landesentwicklungsplan\\_sh\\_2010.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landesplanung_raumordnung/Downloads/landesentwicklungsplan/landesentwicklungsplan_sh_2010.pdf?__blob=publicationFile&v=5), S. 30f.

<sup>34</sup> Siehe Fn. 33, S. 60f. hier wird in der Begründung auf die Bedeutung der Abstimmung zwischen Gemeinden hingewiesen.

- ▶ LEP Sachsen: Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen auf unter 2 Hektar/Tag<sup>35</sup> in Anlehnung an die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes;
- ▶ LEP von Nordrhein-Westfalen: Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf 5 Hektar/Tag bis 2020 und langfristiges „Netto-Null“ in Anlehnung an die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes und dem entsprechenden Anteil Nordrhein-Westfalens an der bundesdeutschen Siedlungs- und Verkehrsfläche;<sup>36</sup>
- ▶ In den LEPs oder Landesraumordnungsplänen weiterer Bundesländer werden Flächensparziele zwar genannt, aber recht allgemein formuliert bzw. nicht quantifiziert (u.a. Thüringen). Quantifizierte Ziele existieren zudem in Strategien oder Koalitionsverträgen einiger Länder (z.B. Nachhaltigkeitsstrategie Hessen, Koalitionsvertrag 2011-2016 Rheinland-Pfalz, Saarland-agenda).<sup>37</sup>

Weitere Instrumente des Landesplanungsrechts enthalten Kompensationsmöglichkeiten innerhalb des gesamten Planungsgebiets. So sieht § 8 Abs. 5 S. 2 ROG vor, dass naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen „an anderer Stelle“ ausgeglichen oder ersetzt werden können.

---

<sup>35</sup> Vgl. Grundsatz 2.2.1.1 im Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, abrufbar unter: [http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP\\_2013.pdf](http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP_2013.pdf), S. 56, 57f. Dabei wird nicht darauf eingegangen, wie dies durch Stadt-Land-Verknüpfungen umgesetzt werden kann, jedoch davon ausgegangen, dass die Flächeneinsparung in der Lage ist, interkommunale Konkurrenz zu vermeiden.

<sup>36</sup> Vgl. Grundsatz 6.1-2 Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“ im Entwurf für einen neuen Landesentwicklungsplan, abrufbar unter: [https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/lep\\_nrw\\_04072016.pdf](https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_04072016.pdf), S. 26, 33f. Dabei ist eine Umsetzung durch ein Siedlungsflächenmonitoring geplant, d.h. Träger der Regionalplanung erfassen und berichten ihren Beitrag zum Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche, das von der Bauleitplanung umgesetzt und unterstützt wird. Siedlungs- und Verkehrsplanung sollen besser aufeinander abgestimmt werden (Grundsatz 8.1-1, S. 86).

<sup>37</sup> Vgl. [http://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/Flaechenpolitik/Projekte/30HektarZiel/30\\_ha\\_ziel.html?nn=413088](http://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/Flaechenpolitik/Projekte/30HektarZiel/30_ha_ziel.html?nn=413088) sowie BT-Drs. 18/4172, S. 15: „So nennt Rheinland-Pfalz ein Flächensparziel von 1,5 ha/Tag. Dieses Ziel wurde im Jahr 2013 bereits erreicht. In Sachsen existiert ein eigenes, mit dem Ziel der Bundesregierung korrespondierendes Flächensparziel von 2 ha/Tag im Jahr 2020 (Beschluss der Landesregierung im Jahr 2009). Hessen strebt eine Reduzierung der täglichen Flächenneuanspruchnahme von 3,6 Hektar (2010) auf 2,5 Hektar (2020) an. Niedersachsen nennt im Entwurf zum Landes-Raumordnungsprogramm das Ziel 3 ha/Tag. Baden-Württemberg nennt den Zielwert 3 ha/Tag. Die dortige grün-rote Landesregierung hat in ihrer Koalitionsvereinbarung von 2011 als Ziel „Netto-Null“ ohne Zeitangabe formuliert. Das Ziel der Landesregierung Nordrhein-Westfalen ist es, den täglichen Flächenverbrauch bis 2020 auf 5 Hektar zu begrenzen.“ Ein weiterer etwas älterer Überblick über Reduktionsziele bzgl. der Flächenneuanspruchnahme ist zu finden in BMVBS/BBR, Nachhaltigkeitsbarometer Fläche, 2007, S. 13f. abrufbar unter: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Forschungen/2007/Heft130\\_DL.pdf;jsessionid=129ECC0E768F175938C9CB62ECB921CB.live11292?\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Forschungen/2007/Heft130_DL.pdf;jsessionid=129ECC0E768F175938C9CB62ECB921CB.live11292?_blob=publicationFile&v=2).

## Raumordnungspläne für Teilräume der Länder (Regionalpläne), regionale Planungsgemeinschaften und gemeinsame Regionalplanung

*Ziel:* *Regionalpläne* sind raumordnerische Pläne für Teilräume der Bundesländer, die aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet entwickelt werden bzw. diesen konkretisieren. Die Regionalplanung vermittelt zwischen der dargestellten Landesplanung und der kommunalen Planung und hat eine übergemeindliche und überfachliche Integrationsfunktion (Fürst 2010; S. 69-70). Auf Ebene der Regionalplanung können Zielfestlegungen erfolgen, die Bindungswirkung für nachfolgende Planungen entfalten, v.a. für die kommunale Flächennutzungsplanung, wobei jedoch die Umsetzung im Jahre 2007 noch bemängelt wurde (vgl. BMVI 2007; S. 27f.). Die Stärke oder Schwäche der Regionalplanung wird in den Bundesländern wesentlich durch die jeweiligen Landesplanungsgesetze und die kommunale Verfasstheit der regionalen Gremien bestimmt.

Die Regionalplanung kann explizit durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu *regionalen Planungsgemeinschaften* erfolgen; der vom Planungsverband erlassene Regionalplan kann dann zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans mit nutzungsbezogenen Festlegungen erfüllen (§ 8 Abs. 4 ROG, sog. *regionaler Flächennutzungsplan*<sup>38</sup>). Die Regionalplanung erhält eine stärkere Stellung gegenüber kommunalen Interessen, wenn die regionale Planungsgemeinschaft nicht nur aus den beteiligten Kommunalverwaltungen besteht, sondern mit einem Regionalparlament untersetzt wird, dessen Vertreter und Vertreterinnen direkt gewählt werden.

Eine grenzüberschreitende Regionalplanung über Landesgrenzen hinweg kann erfolgen, wenn strukturelle Verflechtungen, v.a. in verdichteten Räumen, bestehen (§ 8 Abs. 3 ROG). Ob eine derartige grenzüberschreitende Planung stattfindet und wie sie ausgestaltet wird, liegt jedoch im Wesentlichen im Ermessen der berührten Länder. Sie kann sich als sog. *gemeinsame Regionalplanung* oder als *informelle Planung* äußern. Das Gesetz zieht keine Form der Ausgestaltung vor; in der Praxis wird zumindest die gemeinsame Regionalplanung regelmäßig durch Staatsvertrag eingerichtet, die informelle Planung ist hingegen schwer erfassbar aufgrund ihres informellen Charakters; insbesondere kann sich die Absprache auch auf bestimmte Teilbereiche konzentrieren.

*Mechanismus:* Die Regionalplanung ist ein planerisches Instrument, das sich jedoch in der Ausgestaltung (Struktur, Abgrenzung der einzelnen Planungsregionen, Aufbauorganisation etc.) je nach Planungsregion unterscheidet (Fürst 2010; S. 70ff.). Insbesondere bestehen große Unterschiede in der institutionellen und organisatorischen Ausgestaltung der Planungsgemeinschaften. Auch für Regionalpläne ist eine Umweltprüfung nach § 9 ROG durchzuführen (s.o.).

*Gegenstand:* Regionalplanung ist wie die Landesplanung stets überörtlich und überfachlich. In ihrer informellen Ausgestaltung ist es auch denkbar, dass nur sektorale Teilbereiche Gegenstand der Abstimmung gemacht werde. So kann sich eine regionale Planungsgemeinschaft z.B. den regionalen Frei-

<sup>38</sup> Hiervon wurde bisher in Sachsen-Anhalt, Thüringen, Nordrhein-Westfalen und Hessen Gebrauch gemacht, vgl. Battis et al. 2016, §204 Rn. 1. Regionale Flächennutzungspläne können erstellt werden, wenn die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgt. Sie sind ein relativ neues Instrument der Bauleitplanung von 1998 für Regionen. Besondere raumstrukturelle Voraussetzungen für die Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans, wie Verdichtungsräume oder besondere raumstrukturelle Verflechtungen bestehen nicht mehr (Spannowsky et al. 2010, §2 Rn. 29). Der regionale Flächennutzungsplan verschmilzt als Gesamtplanung die Ebene der Regionalplanung mit der Ebene der unverbindlichen Bauleitplanung. Er ist zugleich Regionalplan und gemeinsamer Flächennutzungsplan (dazu siehe unter Bauleitplanung) und enthält daher sowohl raumstrukturelle Voraussetzungen als auch nutzungsregelnde Darstellungen.

flächenschutz zur Aufgabe machen und durch Ausweisung von *Regionalparks* (Bezeichnung kann aufgrund des informellen Charakters des Instruments abweichen) als Instrument der Regionalplanung umsetzen.<sup>39</sup> Zunehmend erstellen regionale Planungsverbände auch *Regionale Energiekonzepte*.<sup>40</sup>

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Regionalverbände mit eigener Administration sind gut geeignet dafür, problembezogene Planungen unter Kooperation der Gemeinden mit den Planungsverbänden zu fördern, insbesondere wenn sie selbst stark organisiert sind (Fürst 2010; S. 73f.). Insbesondere bei der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wurde den Regionalplänen jedoch bescheinigt, dass sie hierfür (z.B. durch eine Begrenzung der Flächenausweisung durch die Festlegung einer Quote für Gemeinden mit Eigenentwicklung) nur wenig geeignet sind, da die Durchsetzungsmöglichkeit der übergeordneten Regionalverbände gegenüber dem Widerstand der Gemeinden fehlt (BMVI 2007; S. 104f.). Dabei ist zu beachten, dass die unterschiedlichen institutionellen und organisatorischen Formen der Regionalplanung selbst nur schwache Umsetzungsstrukturen haben und in der Praxis auf die Umsetzung der Gemeinden (insbesondere auf die Umsetzung durch die Bauleitplanung) angewiesen sind (Fürst 2010; S. 76f.).

Insbesondere mit der Einführung von regionalen Flächennutzungsplänen wurde die Möglichkeit der raumstrukturellen und zugleich nutzungsbezogenen Planung für Teilräume eines Landes geschaffen. Diese Möglichkeit existierte vor 1998 nicht, sodass Streit darüber bestand, ob nicht der Gesetzgeber eine räumliche Teilraumplanung ausschließen wollte. Die Schaffung dieses neuen Instruments zeigt, dass – zwar ohne spezifische Stadt-Land-Verknüpfung – auf planerischer Ebene der verstärkte Zusammenschluss in Planungsbelangen gewollt ist. Auch ohne die Nennung raumstruktureller Voraussetzungen im Gesetz für dieses Planungsinstrument, wird es sich wohl vermehrt für Verdichtungsräume anbieten. Es kann darüber hinaus jedoch auch für eine verstärkte Stadt-Land-Verknüpfung auf planerischer Ebene genutzt werden.

### **Raumordnerische Zusammenarbeit (einschließlich Regionaler Entwicklungskonzepte)**

*Ziel:* Die raumordnerische Zusammenarbeit nach § 13 ROG ist ein Instrument zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder raumbedeutsamen Planungen. Sie kann auch grenzüberschreitend (über Planungsgrenzen hinweg) stattfinden.

*Mechanismus:* Raumordnerische Zusammenarbeit kann unterschiedliche Formen annehmen – sie reicht von vertraglichen Vereinbarungen zur Umsetzung raumordnerischer Entwicklungskonzepte über regionale Entwicklungskonzepte (siehe hierzu näher im folgenden Abschnitt), regionale und interkommunale Netzwerke („Städtenetze“), Foren (einschließlich Regionalkonferenzen<sup>41</sup>), der Entwicklung von Gebietsentwicklungsplanungen (GEP) und Stadt-Umland-Konzepten (SUK) in Schleswig-Holstein (zwischen großen Zentralen Orten und ihren Umlandgemeinden, siehe Innenministerium Schleswig-Holstein 2004) oder gemeinsamen Aktionsprogrammen bis hin zur Durchführung von Raumbewachung (§ 13 Abs. 2 ROG). Die raumordnerische Zusammenarbeit hat dabei keine direkte rechtliche Bindung und bezieht auch nicht-staatliche Akteure mit ein. Dabei ist die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen (interkommunale Zusammenarbeit) „zu unterstützen“

<sup>39</sup> Vgl. z.B. die Beschreibung des Regionalparks RheinMain in Rautenstrach (2006). Die Fläche des Regionalparks wurde ursprünglich als „Regionale Grünzüge“ ausgewiesen, bis die Umbenennung in „Regionalpark“ erfolgte, der durch den Regionalverband FrankfurtRheinMain GmbH auf „Dachebene“ organisiert wird.

<sup>40</sup> Dies wurde in der Vergangenheit oft auch durch Vorgaben oder Förderungen der Bundesländer angeregt, beispielsweise durch den „Aktionsplan Klima und Energie“ des Landes Sachsen.

<sup>41</sup> Siehe die Modellvorhaben des BBSR, [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Initiativen/2004undFrueher/Regionalkonferenzen/01\\_Start.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Initiativen/2004undFrueher/Regionalkonferenzen/01_Start.html).

(§ 13 Abs. 1 S. 2 2. HS ROG). Aufgrund des unverbindlichen und inklusiven Charakters kann sich raumordnerische und interkommunale Zusammenarbeit im Wesentlichen außerhalb der rechtlichen Vorgaben in der Planung abspielen.

Regionale Entwicklungskonzepte<sup>42</sup> (REK) als eine Form der informellen raumordnerischen Zusammenarbeit können an konkreten Entwicklungs herausforderungen in einer Region orientiert sein, deren ‚Grenzen‘ sich dann durch die Ausdehnung des Problems definieren. Regionale Entwicklungskonzepte fungieren zugleich oft als Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung, unter anderem weil sie eine Fördervoraussetzung für LEADER-Projekte sind (siehe Kap. 3.2.2.3). Planungsträger, betroffene öffentliche Stellen, Wirtschaft und Verbände sind angehalten, bei der Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte zusammen zu arbeiten. Auf der operativen Ebene erfolgt die Arbeit mit dem REK in thematischen und Projektarbeitsgruppen (vgl. z.B. Organigramm im REK der Metropolregion Hamburg, s. (Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein 2000; S. 75).

*Gegenstand:* Das Instrument der raumordnerischen Zusammenarbeit bezieht sich auf alle planungsrelevanten Themen. Da es informell ist, kann es die Gesamtplanung umfassen, aber auch sektorale Schwerpunkte setzen. Meist wird die informelle Planung vermittelnd im Mehrebenensystem und/oder vorbereitend für verbindliche Vereinbarungen aktiviert (z.B. für vertragliche Vereinbarungen über bestimmte Teilbereiche, die in den Flächennutzungsplänen mehrerer Gemeinden nach Absprache dargestellt werden sollen nach § 204 Abs. 1 S. 4 ROG).<sup>43</sup> Die raumordnerische Zusammenarbeit und regionale Entwicklungskonzepte im Speziellen können in ihrem inhaltlichen Regelungsgegenstand durch die Beteiligten frei gestaltet werden und variieren daher je nach regionalem Kontext und Akteursinteressen. Das REK der Metropolregion Hamburg beispielsweise definiert den Handlungsrahmen in Bezug auf folgende Themen: Siedlungsentwicklung, Naturhaushalt und Naherholung, Wohnungsversorgung, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wissenschaft und Forschung, Berufliche Bildung und Weiterbildung, Landwirtschaft, Verkehr, regionale Stoffströme, Abfallwirtschaft, Wasserversorgung, Baggergut (Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein 2000).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Durch den starken Netzwerkfokus kann die gesetzlich angeregte und durch die Landes- und Regionalplanung forcierte (vgl. Fn. 29) raumordnerische und/oder interkommunale Zusammenarbeit einen verknüpfenden Beitrag zur Stadt-(Um-)Land-Interaktion leisten, insbesondere da sie auf „aktuelle Handlungsfelder“ reagieren kann.<sup>44</sup> Ein Vorteil ist, dass die informelle Zusammenarbeit die Abstimmungsprozesse zwischen Gemeinden zur Umsetzung von raumordnerischen Vorgaben verbessern kann und daher das Potential hat, auch für die Stadt-Land-Verknüpfung verstärkt als Interaktionsplattform zu dienen. Dies setzt allerdings voraus, dass sie auch auf übergeordneter raumordnerischer Ebene zu einem aktuellen Handlungsfeld gemacht wird. Im Fall von regionalen Entwicklungskonzepten steht zwar nicht zwangsläufig eine Stadt-Land-Verknüpfung im Vordergrund, sondern vielmehr eine bestimmte überörtliche Problemstellung; die bestehenden Strukturen können aber für Stadt-Land-Verknüpfungen genutzt werden. Das Beispiel des Regionalen Entwicklungskonzepts der Metropolregion Hamburg zeigt zudem, dass in das vornehmlich wirtschaftlich orientierte Instrument auch Nachhaltigkeitsaspekte integrierbar sind: Das REK deckt auch Sektoren ab, die für eine nachhaltige Stadt-Land-Verknüpfung relevant sind (insbesondere Naturhaushalt, Landwirtschaft, Verkehr, Abfall, Wasser).

<sup>42</sup> Hier besteht eine begriffliche Nähe zu dem „regionalen Entwicklungsplan“ im Land Sachsen-Anhalt, der jedoch ein Regionalplan im Sinne des ROG ist. Vgl. hierzu Hangst (2015; S. 284ff).

<sup>43</sup> So BMVI 2007; S. 35 mit dem Beispiel Mölln. Dort werden in einem ersten Schritt entsprechend dem Landesraumordnungsplan sog. Gebietsentwicklungspläne für Stadt-Umland-Bereiche erstellt, die vertragliche Vereinbarungen zwischen Kommunen auf einer zweiten Stufe zur Übernahme der Aussagen der sog. Gebietsentwicklungspläne vorbereiten.

<sup>44</sup> Die raumordnerische Zusammenarbeit spielt z.B. zur Umsetzung von Flächensparzielen eine Rolle, vgl. Bock et al. (2011; S. 43f).





## Bauleitplanung I: Allgemein

*Ziel:* Die Bauleitplanung bereitet die Nutzung der gemeindlichen Grundstücke durch den Flächennutzungsplan vor und leitet sie durch den darauf aufbauenden Bebauungsplan, der auf Teilräume aus dem Flächennutzungsplan begrenzt ist (vgl. §§ 1 Abs. 1, 5 Abs. 1 BauGB). Dabei soll die Bauleitplanung nach § 1 Abs. 5 BauGB eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten. Der Flächennutzungsplan hat die Aufgabe übergeordnete Planungen umzusetzen und die nachfolgende Planung durch den Bebauungsplan zu steuern (Muckel & Ogorek 2014; § 5 Rn 6).

*Mechanismus:* Die Bauleitplanung (auch als Städtebaurecht oder Stadtplanungsrecht bezeichnet, vgl. Muckel & Ogorek 2014; § 1 Rn 23) durch die Gemeinden als Planungsträger ist ebenfalls ein planerisches Instrument, das in der Regel nur Wirkung für das Plangebiet entfaltet, d.h. für das Gemeindegebiet. Dabei ist auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen.

*Gegenstand:* Die Bauleitplanung regelt als Gesamtplanung die bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken rechtlich (§ 1 Abs. 1 BauGB). Sie ist damit für eine effiziente Flächennutzung zentral, damit v.a. im Bebauungsplan im Baugenehmigungsverfahren rechtlich verbindliche Aussagen über die Zulässigkeit eines Vorhabens an einem bestimmten Ort gemacht werden. Bei der Aufstellung der Pläne werden dabei verschiedene Belange abgewogen und Schwerpunkte in der kommunalen Entwicklung gesetzt (z.B. für eine stärkere Innenentwicklung).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Auch wenn die Bauleitplanung auf das Plangebiet der Gemeinde begrenzt ist, gilt ein Abstimmungsgebot bezüglich der Bauleitpläne benachbarter Gemeinden (§ 2 Abs. 2 BauGB). Gerade in Verdichtungsräumen ist eine Abstimmung der kommunalen Bauleitplanung zum Freiflächenschutz wichtig.<sup>45</sup> Die Öffentlichkeitsbeteiligung bzgl. der Bauleitplanung hat sich darüber hinaus bei zu erwartenden Auswirkungen auf die Nachbargemeinde auch auf Öffentlichkeit der benachbarten Gemeinden zu beziehen (Umkehrschluss aus § 3 Abs. 3 S. 3 BauGB). Auch benachbarte Kommunen, die als Planungsträger Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB sein können, müssen unter Umständen nach § 4 BauGB beteiligt werden. Sie müssen ihre Planungen auch den abgestimmten Planungen anpassen, sofern sie diesen nicht widersprochen haben (§ 7 S. 1 BauGB). Für naturschutzrechtliche Eingriffe durch die Bauleitplanung sieht § 1a Abs. 3 S. 3 BauGB die Möglichkeit vor, naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen „an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs“ vorzunehmen.<sup>46</sup> Geht dies über das Planungsgebiet einer Gemeinde hinaus, ist eine interkommunale Zusammenarbeit zur Regelung von Kompensationsmaßnahmen für Eingriffe denkbar. Dabei ist nach § 200a BauGB jedoch erforderlich, dass eine geordnete städtebauliche Entwicklung und die Ziele der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege einer solchen räumlichen Entkoppelung nicht entgegenstehen. Darüber hinaus wurden die Vorschriften des BauGB in der Vergangenheit mehrfach zugunsten einer stärkeren Innenentwicklung zur Reduzierung des Flächenverbrauchs geändert.<sup>47</sup> So soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen. Auch gibt es z.B. nach § 13a BauGB die Möglichkeit für einen „Bebauungsplan der Innenentwicklung“, der in einem beschleunigten Verfahren (ohne Umweltprüfung) die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung regeln kann. Befristet bis

<sup>45</sup> Hier hat es viele Baurechtsänderungen gegeben, die den Fokus auf eine stärkere Innenentwicklung legen, s. hierzu z.B. das „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte“ von 2006 (BGBl. I, 3316), mit dem der sog. Bebauungsplan der Innenentwicklung in § 13a BauGB aufgenommen wurde.

<sup>46</sup> Nach § 18 Abs. 2 BNatSchG gilt die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nicht für konkrete Vorhaben nach dem Baurecht, es sei denn, sie befinden sich im Außenbereich. Dort gelten dann die unter der naturschutzrechtlichen Fachplanung dargestellten Grundsätze.

<sup>47</sup> Dies erfolgte v.a. durch das „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte“ aus dem Jahre 2006 (Fn. 47) sowie das Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts aus dem Jahre 2013 (BGBl. I S. 1548).

2019/ 2021 erleichtert das BauGB allerdings auch die Außenentwicklung durch das beschleunigte Verfahren, d.h. ohne Umweltprüfung und ohne Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft.<sup>48</sup>

## **Bauleitplanung II: Gemeinsame Flächennutzungspläne und Planungsverbände in der Bauleitplanung**

*Ziel:* *Gemeinsame Flächennutzungspläne* sind abzugrenzen von den regionalen Flächennutzungsplänen (s.o.), die zugleich die Funktion der Regionalplanung erfüllen. Nach § 204 Abs. 1 BauGB sollen gemeinsame Flächennutzungspläne aufgestellt werden, wenn die städtebauliche Entwicklung benachbarter Gemeinden „wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt [...] wird oder ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht.“<sup>49</sup> Der letzte Teil des Satzes zeigt, dass ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einem durch räumliche Nähe erhöhten Koordinationsbedürfnis Rechnung trägt (Battis et al. 2016; § 204 Rn. 2). Auch das Erfordernis, dass es sich um „benachbarte Gemeinden“ handelt, erfordert, dass die Belange einer Gemeinde von der Bauleitplanung einer anderen Gemeinde berührt sind und damit ein Verknüpfungserfordernis (ibid, § 204 Rn. 3). Alternativ kann statt eines gemeinsamen Flächennutzungsplans die Bauleitplanung auch durch den Zusammenschluss von Gemeinden in einem *Planungsverband* nach § 205 BauGB stattfinden. Dann geht die Bauleitplanung der einzelnen Gemeinden auf den Verband über (§ 205 Abs. 1 BauGB). Dies kann auf einem freiwilligen Zusammenschluss der Gemeinden beruhen, aus Allgemeinwohlgründen jedoch auch auf Betreiben eines Planungsträgers, auch der übergeordneten Landesplanung, durch Entscheidung der Landesregierung zwangsweise erfolgen (§ 205 Abs. 2 BauGB).

*Mechanismus:* Der gemeinsame Flächennutzungsplan ist wie der übliche Flächennutzungsplan vorbereitende Bauleitplanung im Sinne einer Gesamtplanung. Die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans erfordert eine Einigung der Gemeinden im Konsensprinzip, während die Planung im Planungsverband von dem Verband nach dem Mehrheitsprinzip wahrgenommen werden kann (BMVI 2007; 34). Bei der Gründung eines Planungsverbandes bleibt das Instrument die Bauleitplanung, die in der Regel nur bzgl. der Zuständigkeit auf einen übergemeindlichen Verband übertragen wird (vgl. z.B. § 205 Abs. 7 BauGB).

Gemeinsame Flächennutzungspläne können sich auf räumliche und sachliche Teilbereiche beschränken, die der gemeinsamen Planung zugänglich sein sollen (vgl. § 204 Abs. 1 S. 2 2. HS BauGB). Solche Teilbereiche werden nicht als Flächennutzungsplan sondern als Vereinbarungen zwischen den Gemeinden, die nicht in der Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans münden, vereinbart (vgl. § 204 Abs. 1 S. 4 BauGB). Solche Vereinbarungen sind z.B. für die übergemeindliche Planung von Windkraftanlagen (als sachlichen Teilanwendungsbereich) denkbar.

*Gegenstand:* Auch der gemeinsame Flächennutzungsplan oder der Bauleitplan eines Planungsverbands ist jeweils Gesamtplanung, d.h. er bezieht sich auf den Gesamtraum, sofern keine sachliche Beschränkung vorgenommen wird.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Der gemeinsame Flächennutzungsplan und die Möglichkeit interkommunaler Planungsverbände schaffen die gesetzliche Grundlage für interkommunale Bauleitplanungen. Sie soll insbesondere erfolgen, wenn Ziele der Raumordnung<sup>50</sup> eine gemeinsame Planung erfordern. Ist auf Ebene der Ziele der Raumordnung eine Stadt-Land-Verknüpfung für eine nachhaltige

---

<sup>48</sup> Siehe hierzu kritisch UVP Gesellschaft 2017).

<sup>49</sup> Einen gemeinsamen Flächennutzungsplan gibt es z.B. zwischen Dortmund, Bochum und weiteren Städten im Ruhrgebiet; vgl. Battis et al. 2016, § 204 Rn. 1.

<sup>50</sup> Nach der Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7

Entwicklung grundsätzlich gewollt und vorgesehen, kann dies auf Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung durch einen gemeinsamen Flächennutzungsplan zur Vorbereitung der verbindlichen Bauleitplanung umgesetzt werden. Daneben können jedoch auch andere, im Gesetz nicht aufgezählte Gründe einer gemeinsamen städtebaulichen Entwicklung die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans oder die Gründung eines Planungsverbandes rechtfertigen, da diese im Gesetz nicht abschließend aufgezählt sind. Ein solcher, für die RUN-Fragestellung interessanter Grund könnte z.B. die gemeindeübergreifende Festlegung von Ausgleichsflächen (§ 1a Abs. 3 BauGB) sein.

### 3.1.2.2 Kontext Fachplanung

*Ziel:* Fachplanung ist die räumliche Planung einzelner Vorhaben in der Landschaft (z.B. Bau einer Fernstraße) oder eine spezifische strukturelle Planung (z.B. Planung zur ländlichen Entwicklung). Solche sektoralen Planungen sind nicht Teil der Gesamtplanung des Raumes und sind durch spezielle Fachgesetze geregelt.

*Gegenstand:* Fachplanungen gehen mit einer bestimmten Funktion bzgl. der Daseinsvorsorge einher (z.B. Infrastrukturplanungen im Bereich Energie oder Wasser) oder sie dienen dem Umweltschutz (z.B. naturschutzrechtliche Fachplanungen nach dem BNatSchG). Die Fachplanung dient damit stets einer bestimmten Funktion im Rahmen der raumordnerischen Gesamtplanung und wird durch sie koordiniert.

Die Fachplanungen werden stets durch besondere Gesetze geregelt, die den Besonderheiten der zu regelnden Fachmaterie Rechnung tragen. Grundsätze und Ziele der Raumordnung als Gesamtplanung sind bei Fachplanungen zu berücksichtigen (vgl. § 4 ROG bzw. für raumbedeutsame Planungen des Bundes § 5 ROG, bzw. spezielle Raumordnungsklauseln in den Fachgesetzen). Im Unterschied zur sonstigen Infrastrukturplanung (z.B. Krankenhausplanung), sichert die Fachplanung den mit dem Vorhaben einhergehenden Anspruch an die Raum- und Bodennutzung selbständig (Krappweis o.A.,a). Die Fachplanung vollzieht sich meist als gestufte Planungsentscheidung, so kann z.B. eine Bedarfsplanung dem fachplanungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren vorgeschaltet sein. Das Planfeststellungsverfahren kann auf nachgelagerte Ebene wiederum eine bestehende Bauleitplanung überlagern (vgl. die Kollisionsregel § 38 BauGB). Wird erst zeitlich nach dem fachplanungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren ein Bauleitplan erstellt, muss dieser die Ergebnisse des Planfeststellungsbeschlusses nachvollziehen (Erbguth 2013).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Für die Gestaltung nachhaltiger Stadt-Land-Beziehungen ist bedeutsam, dass die Fachplanung oft überörtlichen Charakter hat (z.B. bei der Bundesfern- oder Wasserstraßenplanung). Sie enthält daher Instrumente, um die Belange unterschiedlicher Planungsträger in Ausgleich zu bringen. Grundsätzlich ist die Fachplanung nicht losgelöst von übrigen Planungen und muss mit diesen abgestimmt sein.

Im Folgenden sollen nur einige Beispiele der Fachplanung herausgegriffen werden, die besondere Elemente von Stadt-Land-Verknüpfungen enthalten.

#### **Fachplanung Naturschutz und Landschaftspflege: Stadtelemente in Schutzgebiets-Kategorien**

*Ziel:* Ziel der naturschutzrechtlichen Fachplanung ist der Schutz von Natur und Landschaft in besiedelten und unbesiedelten Gebieten gleichermaßen (§ 1 BNatSchG).

---

Abs. 2) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“.

*Mechanismus:* Die naturschutzrechtliche Fachplanung gliedert sich in die allgemeine Landschaftsplanung sowie den gebietsbezogenen Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft. Auf Ebene der Landschaftsplanung werden die Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes auf Landesebene für das ganze Landesgebiet in *Landschaftsprogrammen* und in Teilgebieten des Landes in *Landschaftsrahmenplänen* festgelegt (§ 10 BNatSchG). Auf nachgeordneter örtlicher Ebene vollzieht sich die naturschutzrechtliche Planung durch *Landschaftspläne* für das Gemeindegebiet und *Grünordnungspläne* für einzelne Teile des Gemeindegebiets (§ 11 BNatSchG). Die Zuständigkeit für die Aufstellung der Pläne richtet sich nach dem Landesrecht (§ 11 Abs. 5 ROG).

Dem Schutz bestimmter Naturräume dienen daneben besondere Gebietskategorien (z.B. *Naturschutzgebiete* etc., vgl. §§ 21 ff. BNatSchG).<sup>51</sup> Im Gegensatz zu der allgemeinen Landschaftsplanung dient der Naturschutz der Pflege und Erhaltung von erhaltenswerten oder wiederherstellungswerten Natur- und Landschaftsteilen. Durch die Unterschutzstellung wird den geschützten Landschaftsteilen ein erhöhter Schutz in anderen planerischen Abwägungsentscheidungen beigemessen (Kloepfer 2016; 1043f).

Die Landschaftsplanung ist eine in der Regel unverbindliche (bzw. nur behördenintern wirkende) räumliche Fachplanung für den Bereich des Naturschutzes ist. Sie beschreibt im Wesentlichen den Ist-Zustand des Raumes und bewertet ihn im Hinblick auf Belastbarkeit und Schutzwürdigkeit. Auch werden die Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege dargestellt und begründet. Die Landschaftsplanung konkretisiert die an den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege orientierte „Grundlage vorsorgenden Handelns“ (so § 8 BNatSchG). Verbindlichkeit erlangt die Landschaftsplanung ausnahmsweise, wenn sie als selbstständige Satzung oder Rechtsverordnung erlassen wird. Schutzgebietsausweisungen wirken hingegen als so genannte qualifizierte Pläne stets unmittelbar gegenüber jedermann. Sie sind von Behörden strikt zu beachten in planerischen Abwägungen (Kloepfer 2016; 1025, 1030).

Darüber hinaus gibt es den naturschutzrechtlichen Objektschutz für Biotop (je nach Landesrecht z.B. Feldhecken, Knicks, Ufergehölze, Streuobstwiesen), inklusive fließender Binnengewässer und ihrer Uferzonen (§ 30 Abs. 2 BNatSchG). Hierbei handelt es sich jedoch weniger um ein planerisches Element, da die genannten Objekte auch ohne Planung unter unmittelbaren gesetzlichen Schutz gestellt werden (allgemeiner Grundsatz in § 30 Abs. 1 BNatSchG).

*Gegenstand:* In den Plänen werden Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege dargestellt. Dabei konkretisiert § 9 Abs. 3 BNatSchG die möglichen Inhalte der Landschaftspläne (z.B. über den vorhandenen Zustand der Natur, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege und die Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die Naturschutzplanung berücksichtigt den Zusammenhang zwischen Stadt und Land als Ziel v.a. in der Bedeutung der ländlichen Naturräume in Stadtnähe als Erholungswert (s. z.B. ausdrücklich in § 1 Abs. 4, § 9 Abs. 3 Nr. 4 lit. g BNatSchG). Aber auch andere Grundsätze des Naturschutzrechts können für die Gestaltung von Stadt-Land-Verknüpfungen relevant sein, so der Grundsatz des Schutzes von Luft und Klima durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG).<sup>52</sup> Neben dem allgemeinen, d.h. nicht Stadt-Umland-spezi-

<sup>51</sup> Weitere Gebietskategorien sind Nationalparke, Nationale Naturmonumente, Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete, Naturparke, Naturdenkmäler, geschützte Landschaftsbestandteile, vgl. Aufzählung in § 20 Abs. 2 BNatSchG. Die Gebietsarten unterscheiden sich nach Zielsetzung und Schutzintensität.

<sup>52</sup> Dafür spricht, dass Austauschbedingungen für die Luft z.B. in Gestalt von Luftleitbahnen und Kaltluftabflüssen auch Gegenstand der Landschaftsplanung sind. Für die Flächen zur Kalt- und Frischluftproduktion dürften dabei nicht nur innerstädtisch gelegene Grünflächen in Betracht kommen, sondern gerade auch das Umland, solange ein für diesen Austausch räumlich relevanter Bezug noch vorhanden ist (vgl. Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 2004).

fischen Berücksichtigungs- und Abstimmungsgebot zwischen den Landschaftsplanungen angrenzender Bundesländer (§ 12 BNatSchG) enthält das Naturschutzrecht keine besondere Abstimmungspflicht für die Landschaftsplanung.

Die besonderen Schutzgebietskategorien erfassen, anders als die allgemeine Landschaftsplanung, gezielt schützenswerte Teilräume. Auch wenn es sich hierbei wohl überwiegend um rein ländliche Gebiete handeln dürfte, sind städtische Gebiete nicht von vornherein von den Schutzgebietskategorien ausgeschlossen. Dies folgt allein daraus, dass die Zwecksetzung des BNatSchG auch ausdrücklich besiedelte Gebiete einbezieht. Hier findet der (auch länderübergreifende) Vernetzungsgedanke aber z.B. über das Ziel eines Biotopverbunds (§ 21 BNatSchG) Eingang. Ausdrücklich als Bestandteile von Biotopverbänden werden im Gesetz Nationalparke, Naturschutzgebiete etc. genannt. Städtische Elemente sind auch in Biotopverbänden über Einbeziehung der „weiteren Flächen“ (§ 21 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG) denkbar. Allerdings gilt dies nur unter der Voraussetzung, dass sie dem Zweck eines Biotopverbundes dienen können<sup>53</sup>. Die Einbeziehung von städtischen Gebieten in Biotopverbände setzt daher z.B. voraus, dass Stadtgebiete ein relevanter Lebensraum für Tiere und Pflanzen sind. In der Praxis werden Stadtgebiete auch mit Biotopverbänden „überspannt“, um der „Verinselung und Verkleinerung natürlicher Lebensräume“ (so die Beschreibung des Biotopverbundes der Stadt Hamburg<sup>54</sup>) entgegenzuwirken. Auch in Berlin existiert ein Biotopverbund zum Biotop- und Artenschutz.<sup>55</sup> Da in der Stadt selbst nur wenige Flächen hierfür in Betracht kommen, liegen die meisten Flächen des Verbunds aber am Stadtrand. Die Anbindung der innerstädtischen Freiflächen an den Stadtrand und die Entwicklung dieser Anbindung ist wichtiger Bestandteil der Landschaftsplanung.

Einzelne Gebietskategorien können indes in begrenztem Maße auch Stadtelemente enthalten, auch wenn die Verknüpfungsebene mit dem Land nicht zwingend damit einhergehen muss:<sup>56</sup>

- ▶ *Landschaftsschutzgebiete* nach § 26 BNatSchG kommen nach der Definition auch als stadtnahe Flächen oder städtische Kommunen in Betracht. Eine Stadt-Land-Verknüpfung klingt aber dadurch an, dass Landschaftsschutzgebiete auch wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung unter Schutz gestellt werden können, vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG.
- ▶ *Naturschutzgebiete* nach § 23 BNatSchG sind zumindest in ländlichen Stadtrandgebieten, vereinzelt sogar innerhalb der Stadt denkbar. Verknüpfungselemente sind jedoch in dieser Gebietskategorie nicht enthalten.
- ▶ Bei *Naturparks* nach § 27 BNatSchG ist die Eignung, eine nachhaltige Regionalentwicklung zu fördern, eine Voraussetzung für die Einstufung in diese Kategorie. Damit klingt zumindest eine räumliche Gesamtbetrachtung an. Ähnliches gilt für *Biosphärenreservate* (§ 25 BNatSchG), die eigentlich keine Stadtelemente oder -verknüpfungen besitzen, aber doch die bewusste Verbindung von genutzten Flächen in einen schützenswerten Gesamtkontext eine integrierte Betrachtung impliziert.

Die meisten weiteren Gebietskategorien spielen für Stadt-Land-Verknüpfung hingegen keine Rolle (z.B. Nationalparke, die nach § 24 Abs. 1 BNatSchG weitgehend unzerschnitten und in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden sollen). Auch der besondere Objektschutz im Naturschutzrecht ist für Stadt-Land-Verknüpfungen eher

<sup>53</sup> also der Sicherung der Populationen wild lebender Tiere und Pflanzen oder ihrer Lebensstätten, Biotope und Lebensgemeinschaften sowie der Bewahrung, Wiederherstellung und Entwicklung funktionsfähiger ökologischer Wechselbeziehungen, oder der Verbesserung des Zusammenhangs des „Natura 2000“- Netzes (vgl. § 21 Abs. 1 BNatSchG).

<sup>54</sup> Siehe dazu <http://www.hamburg.de/biotopverbund/>.

<sup>55</sup> Vgl. <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/landschaftsplanung/lapro/de/biotopvb/verbsystem.shtml>.

<sup>56</sup> Vgl. für die jeweiligen Kategorien auch die Übersichtskarte unter <http://www.geodienste.bfn.de/schutzgebiete/>, wo erkennbar ist, dass Schutzgebiete auch in Kommunen- oder Stadtnähe möglich sind. So kommen z.B. Landschaftsschutzgebiete auch innerhalb von Städten und in Stadtnähe vor.

nicht von Relevanz, da hierzu v.a. einzelne Biotope zählen, die räumlich begrenzt sind. Allerdings können vom Objektschutz auch oberirdische Gewässer und Uferzonen erfasst sein. Relevanz für die Gestaltung des RUN entfalten sie potenziell in ihrer wichtigen Funktion als natürliche Vernetzungsadern für Wander- und Ausbreitungswege von Pflanzen und Tiere, die über den Objektschutz anerkannt ist. Dieser Vernetzungsgedanke ist allerdings nicht Stadt-Umland-spezifisch, sondern bezieht sich allgemein auf Vernetzung von Naturräumen.

Zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung siehe Kapitel 3.1.4.8.

### **Fachplanung Immissionsschutz: Pläne nach gebietsbezogenem Schutzansatz**

*Ziel:* Ziel des Immissionsschutzrechts ist der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen, wie z.B. Lärmbelastung oder Schadstoffbelastung in der Luft (§ 1 Abs. 1 BImSchG).

*Mechanismus & Gegenstand:* Neben der Formulierung von Betreiberpflichten für Anlagenbetreiber (als ordnungspolitische Maßnahme, sog. *quellenbezogener Immissionsschutz*) erfolgt dies auch durch die Pläne zur Reduzierung von Belastungen (sog. *Luftreinhalte- und Lärmaktionspläne* als *gebietsbezogener* oder auch *planerischer Immissionsschutz*, vgl. (Jarass 2015; § 2 Rn. 13).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die immissionsschutzrechtliche Fachplanung steht vor der Herausforderung, dass Immissionen v.a. ein Summationsproblem sind (Koch 2010; S. 186). Dem wird im Rahmen des sog. *planerischen Immissionsschutz* durch den Erlass von Plänen Rechnung getragen. Ansatzpunkt ist, dass sich verstärkende Immissionen aus verschiedenen Quellen durch ein koordiniertes Vorgehen im Raum im Wege von Plänen erfasst werden. Dieser planerische Immissionsschutz kann durch Pläne für die Luftreinhaltung (§§ 44-47 BImSchG) oder zur Lärminderung (§§ 47a-47f BImSchG) erfolgen.

Auch wenn damit im Immissionsschutzrecht neben dem quellenbezogenen Immissionsschutz ein gebietsbezogener koordinierender Schutzansatz zu finden ist, so bezieht sich dieser in der Regel nicht konkret auf Stadt-Land-Verknüpfungen. Dies gilt zumindest für „problembezogene“ – da an konkreten Belastungssituationen durch Grenzwertüberschreitungen – Pläne (Luftreinhaltepläne, Lärmaktionspläne).

Luftreinhaltepläne und Lärmaktionspläne müssen aufgestellt werden, wenn festgelegte Grenzwerte bereits oder voraussichtlich überschritten werden.<sup>57</sup> Schon in der Messung von Grenzwerten findet sich kein verknüpfender Ansatz. Zwar erfolgt die Messung von Grenzwerten in festgelegten Gebieten und Ballungsräumen und diese können dabei auch aus mehreren Gemeinden bestehen (vgl. § 11 39. BImSchV für Luftreinhaltepläne). Entscheidend ist bei Ballungsräumen aber allein der „städtische Charakter“ des Gebiets aufgrund der Einwohnerzahl (vgl. auch § 1 Nr. 4 der 39. BImSchV und (Cancik & Hansmann 2016; Cancik & Hansmann 2016, § 47b Rn. 11) für Luftreinhaltepläne, sowie (Cancik 2017, § 47d Rn. 5-7) für Lärmaktionspläne), sodass die Messung in Ballungsräumen weniger ländliche Gebiete trifft. Dies liefe wohl auch dem Schutzziel des Immissionsschutzrechts zuwider, der darin besteht, schädliche Umwelteinwirkungen besonders in belasteten Gebieten zu vermeiden oder zu vermindern (§ 1 BImSchG), anstatt sie zwischen Stadt und (Um-)Land zu verteilen oder auszugleichen.

Auch in den Plangebieten selbst, z.B. von Luftreinhalteplänen, sind in der Regel nur die Gebiete erfasst, in denen die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte auftritt, inklusive der Gebiete, in denen alle wichtigen Verursacher angesiedelt sind (Jarass 2015§ 47 Rn. 12). Die vorhandenen Luftreinhaltepläne erfassen in der Regel v.a. städtische Gebiete.

<sup>57</sup> Für Luftreinhaltepläne vgl. § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG, für Lärmaktionspläne vgl. Cancik (2017, § 47d Rn. 9).

Bei Lärmaktionsplänen orientieren sich die Plangebiete an Ballungsräumen, die durch den städtischen Charakter geprägt sind, (s.o.) oder an „Orte[n] in der Nähe der Hauptverkehrsstraßen [...], der Haupt-eisenbahnstrecken [...] und der Großflughäfen“ (vgl. § 47d Abs. 1 BImSchG). Die Aufstellung von Lärmaktionsplänen hängt dabei davon ab, dass aufgrund festgestellter Lärmprobleme und Lärmauswirkungen der Plan zur Bewältigung notwendig ist. Durch die Anknüpfung an Verkehrswege, ist es denkbar, dass diese Pläne städtische und ländliche Gebiete gleichermaßen erfassen, letztere als Orte, in denen sich die genannten Lärmquellen auswirken. Leider ist der Begriff der „Orte in der Nähe von“ denkbar ungenau und die Definition liegt daher an den planaufstellenden Behörden

Im Ansatz verknüpfende Elemente enthält dagegen die planerische Grundsatznorm des Immissions-schutzrechts. Sie besagt, dass raumbedeutsame Maßnahmen und Planungen schädliche Immissionen für Wohngebiete oder andere schutzbedürftige Gebiete (z.B. Freizeitgebiete) vermeiden oder die best-mögliche Luftqualität zu gewährleisten sollen (§ 50 BImSchG). Auch wenn es sich hierbei ebenfalls um ein Instrument des planerischen Immissionsschutzes handelt, ist kein besonderer Plan o.ä. die Folge der Ausübung. Vielmehr muss dieser aus dem Immissionsschutzrecht stammende Grundsatz in allge-meinen Planungen, wie z.B. in Regionalpläne (dazu unter 3.1.2.1) einfließen. Er kann verknüpfende Elemente enthalten, z.B. ist Folge dieses Grundsatzes, dass Massentierhaltung und Wohnen getrennt sein müssen (Jarass 2015, § 50 Rn. 21).

### **Fachplanung Wasser: Flusseinzugsgebietsmanagement**

*Ziel:* Die Regelungsziele des Wasserrechts und damit auch der wasserrechtlichen Fachplanung ergeben sich aus den Bewirtschaftungszielen, die in §§ 1, 6, 27 – 31, 44, 45a und 47 WHG enthalten sind. Diese richten sich v.a. auf eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung.

*Mechanismus:* Planerische Instrumente im Wasserrecht gibt es z.B. zum Gewässerschutz – v.a. *Maßnahmenprogramme* (§§ 45h und 82 WHG) und *Bewirtschaftungspläne* (§ 83 WHG) – sowie zum Hochwasserschutz – hier: *Risikomanagementpläne* (§ 75 WHG) sowie *Festlegung von Überschwemmungsge-bieten* (§ 76 WHG) durch Rechtsverordnung. Dafür sind auch die kartographischen Grundlagen (Gefahrenkarten und Risikokarten (§ 74 WHG) zu schaffen.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die Bewirtschaftung von Gewässern durch Maßnahmenpro-gramme und Bewirtschaftungspläne erfolgt hauptsächlich für Flussgebietseinheiten (§ 7 i.V.m. § 3 Nr. 15 WHG, dazu auch unter 2.1.1), die sich dann wieder in Einzugsgebiete gliedern, für die der Abfluss über eine Flussmündung maßgebend ist (§ 3 Nr. 13 WHG). Diese Festlegung ist zurückzuführen auf die Wasserrahmenrichtlinie, die das flussgebietsbezogene Bewirtschaftungsregime eingeführt hat.<sup>58</sup> Anknüpfungspunkt für die Bewirtschaftung ist damit keine administrative Grenze, sondern eine problem-angepasste, durch gewässerspezifische Eigenheiten festgelegte Grenze eines zusammenhängenden Ge-wässersystems. Zwar sind spezifische Stadt-Land-Verknüpfungen dabei nicht ersichtlich, dennoch er-fordern die gewässerspezifischen Besonderheiten eine (der räumlichen Ausdehnung der Gewässer an-gepasste) Verwaltungskooperation. Wasserrechtliche Bewirtschaftungsentscheidungen sind damit im Rahmen eines Flussgebietsmanagements bzw. in darin subsummierten kleineren Einheiten (Bewirt-schaftungsgebiete, Koordinierungsräume) bis hin zum einzelnen Wasserkörper zu treffen (Koch 2010; S. 258). Bezüglich der Gewässerbewirtschaftung und des Hochwasserrisikomanagements gilt, dass eine grenzüberschreitende Koordination in den Flussgebietseinheiten erfolgen muss (§ 7 Abs. 3 WHG). So müssen z.B. Folgen auf Ober- und Unterlieger und die Auswirkungen von Maßnahmen auf andere

<sup>58</sup> Die im WHG definierten Begriffe der Flussgebietseinheit und des Einzugsgebiets entsprechen im Wesentlichen der Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 13, 15 WRRL.

Länder oder Staaten Berücksichtigung finden. Bei der Planung der Maßnahmen in Risikomanagementplänen darf z.B. das Hochwasserrisiko für benachbarte Länder oder Staaten nicht durch die Planung erhöht werden, es sei denn, die Planung erfolgte in Abstimmung mit diesen (§ 75 Abs. 4 WHG).



## Fachplanung Verkehr

*Ziel:* Verkehrsplanungen (aller Verkehrsträger: Straße, Schiene, Wasser, Luft; Personen- und Güterverkehr) zielen darauf ab, die Erreichbarkeit der Regionen zu sichern, um Daseinsvorsorge und Teilnahmemechanismen zu gewährleisten, ohne Lebensqualität und Umwelt zu beeinträchtigen.

*Mechanismus & Gegenstand:* Die mittel- bis langfristige (verkehrsübergreifende) Bundesverkehrswegeplanung ist zentrales Planungsinstrument der Bundesregierung für den Verkehrswegebau des Bundes (letzte Fassung 2016). Der Ausbaubedarf für die Straßen, Schienenwege und Wasserstraßen des Bundes wird vom Bundestag durch Ausbaugesetze verbindlich festgelegt. Dem Bundesverkehrsministerium obliegt es, alle fünf Jahre zu prüfen, ob die Bedarfspläne der zwischenzeitlich eingetretenen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung anzupassen sind. In Investitionsrahmenplänen (Fünfjahrespläne) werden die Investitionsschwerpunkte für jeweils fünf Jahre festgelegt, die sich aus den Bedarfsplänen speisen. Die Feststellung des Ausbaubedarfs ist nach § 1 Abs. 2 Bundesfernausbaustraßengesetz (FStrAbG), § 1 Abs. 2 Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG) sowie nach § 1 Abs. 2 Bundeswasserstraßenbaugesetz (WaStrAbG) für die Linienbestimmung und Planfeststellung verbindlich. Für den regionalen Schienenverkehr sind die Länder zuständig. Für Stadt-Land-Interaktionen ist insbesondere die regionale Verkehrs(infrastruktur)planung relevant, sowohl die Planung von Straßen, Schienen-, Rad- als auch Wasserwegen betreffend.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Mobilität zwischen Stadt und Umland kann mittels regionaler Nahverkehrsplanung organisiert werden. Sie erfolgt zwischen Landkreisen, kreisfreien Städten und regionalen Verkehrsverbänden (rechtlich: Zweckverbänden) als den ÖPNV-Aufgabenträgern; Rechtsgrundlage sind die Landesnahverkehrsgesetze. Regionalverbände nehmen sich teilweise auch der überörtlichen Radwegeplanung an (Bsp. Regionalverbund FrankfurtRheinMain), wobei Radverkehrsplanung bislang überwiegend als kommunale Aufgabe wahrgenommen wird.

## Fachplanung Netzausbau

*Ziel:* Die Planung von Energieleitungen hat zum Ziel, eine sichere und effiziente Versorgung mit leitungsgebundener Energie sicherzustellen (vgl. § 1 Abs. 1 EnWG).

*Mechanismus & Gegenstand:* Durch die Notwendigkeit, Strom auch über lange Strecken zu transportieren, ergibt sich auch die Notwendigkeit der Abstimmung. Diesem Bedürfnis wird durch die bundesweite Netzausbauplanung widerspiegelt, der auch eine Festlegung des Bedarfes auf Bundesebene durch ein Bundesbedarfsplangesetz vorangeht. Diese beschränkt sich jedoch auf die Netze, die Planung der Energieerzeugung (Windkraftanlagen etc.) erfolgt hingegen durch entsprechende Ausweisungen in den Bauleitplänen oder bereits auf höherer Planungsebene der Gesamtplanung.

Bei Energieleitungen, die sich über Bundesländergrenzen ziehen, ist dabei die Festlegung auf die Bundesnetzagentur übertragen worden, da sich dieser Prozess in der Vergangenheit als besonders schwerfällig erwiesen hat (Pleiner 2016; S. 177). Den Ländern kommt lediglich ein Vorschlagsrecht zu (§ 7 Abs. 3 NABEG). Für Gemeinden besteht bei Errichtung neuer Trassen, nicht jedoch bei der Erweiterung bestehender Trassen, ein Anspruch auf Ausgleichszahlungen pro Leitungskilometer von Seiten des Netzbetreibers als Instrument der Akzeptanzförderung (§ 5 Abs. 4 StromNEV).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Im Bereich der Energiefachplanung wird dem Umstand unterschiedlicher Bedürfnisse nach und Verfügbarkeiten von Energie bereits durch eine bundesweite Trassenplanung Rechnung getragen (plakativ: Windstrom aus dem Norden für Bayern). Dies bezieht im Prinzip auch unterschiedliche Bedürfnisse im Stadt-Land-Verhältnis mit ein. Diese ist jedoch v.a. durch eine *top-down*-Planung im Bereich grenzüberschreitender Leitungen geprägt, die eine Abstimmung nicht fördert und daher keine Relevanz im Hinblick auf Stadt-Land-Verknüpfungen entfaltet. Darüber

hinaus werden konkrete Stadt-Land-Verknüpfungen aufgrund der bundesweiten Planung, die die Verfügbarkeit und Nachfrage koordiniert, nicht berücksichtigt. Dies ist anders bei *Regionalen Energiekonzepten* von regionalen Planungsgemeinschaften (s.o., Abschnitt „Raumordnungspläne für Teilräume der Länder (Regionalpläne), regionale Planungsgemeinschaften und gemeinsame Regionalplanung“).

### **Fachplanung ländliche Entwicklung: Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (u.a. Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte / ILEK)**

*Ziel:* Die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung ist eine Vorplanung (erforderlich gemäß §1, Abs. 2 GAK-Gesetz<sup>59</sup>) und weicht damit im Charakter von der oben gelieferten Definition einer Fachplanung i.e.S. ab („räumliche Planung einzelner Vorhaben in der Landschaft, z.B. Bau einer Fernstraße“). Sie zielt auf verbesserte Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft und auf eine verbesserte Gestaltung des ländlichen Raumes, einschließlich der Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushalts ab (vgl. § 1 Abs. 1 GAKG). Geregelt ist sie in der Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Einen allgemeinen Orientierungsrahmen für die Landentwicklungsverwaltungen der Länder bieten die „Leitlinien Landentwicklung – Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten“ (ARGE Landentwicklung 2011). Diese sollen „die Attraktivität der ländlichen Räume als Lebens- und Wirtschaftsraum mit eigenständiger Bedeutung sowie als Natur-, Kultur- und Erholungsraum“ sichern.

*Mechanismus:* Aufgaben in der Agrarstrukturplanung werden als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern wahrgenommen, wenn sie für die Agrarstruktur des Bundes von Relevanz sind. Hierbei handelt es sich jedoch v.a. um eine finanzielle Förderung (v.a. auch Umsetzung der durch EU (ELER), Bund, Länder und Kommunen ko-finanzierten ländlichen Entwicklungspolitik, vgl. Kapitel 3.1.4.2 und 3.2.2.3) und weniger um Planung i.S. eines Ausgleichs von Nutzungsansprüchen an den Raum.<sup>60</sup> Die Festlegung und Finanzierung entsprechender Maßnahmen ist im sog. GAK-Rahmenplan zwischen dem Bund und den Ländern geregelt (BMEL 2016).

*Gegenstand:* Die Ziele der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung können unter anderem durch regionale *integrierte ländliche Entwicklungskonzepte* (ILEK) sowie auf kleinräumiger und gemeindlicher Ebene durch *Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden* und durch *Regionalmanagement* erreicht werden.<sup>61</sup>

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die Leitlinien Landentwicklung erkennen an, dass die Landentwicklungsstrategie „sich auch die enge Verflechtung zwischen Stadt und Land, die zu den Pluspunkten des Wirtschaftsstandorts Deutschland zählt, zunutze machen“ muss. Auf der konkreteren Ebene der GAK-Rahmenplanung bieten die ILEK starke Vernetzungsansätze, allerdings im Wesentlichen beschränkt auf den ländlichen Raum. So beziehen sich die förderfähigen Konzepte stets auf eine Region und die ILEK können sich problemorientiert auf räumliche und thematische Schwerpunkte fokussieren (BMEL 2016; S. 11). Dabei sollen bei ihrer Erarbeitung neben dem landwirtschaftlichen Berufsstand weitere relevante Akteure (Gebietskörperschaften, aber auch z.B. Umweltverbände) einbezogen werden. Die kleinräumigen Pläne beziehen sich v.a. auch die Entwicklungsplanungen für ländliche Gemeinden. Sie enthalten somit keine Stadt-Land-Verknüpfung. Die Planung soll aber eine Reduzierung

<sup>59</sup> Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz) i.d.F. der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Artikel 367 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

<sup>60</sup> Dies folgt z.B. daraus, dass „Planungsarbeiten, die gesetzlich vorgeschrieben sind“ nicht über den Rahmenplan förderfähig sind (vgl. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2016-2019 [im Folgenden: GAK-Rahmenplan] (BMEL 2016), S. 11).

<sup>61</sup> Weitere förderfähige Maßnahmen sind die Dorferneuerung und -entwicklung, dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen, die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes sowie die Breitbandversorgung in ländlichen Räumen.

der Flächeninanspruchnahme zum Gegenstand haben (ibid, S. 12). Regionalmanagement dient der Identifizierung und Erschließung regionaler Entwicklungspotenziale, der Beförderung zielgerichteter Projekte und Vernetzung von Akteuren (ibid, S. 13).

### 3.1.3 Regulative Instrumente & Ordnungsrecht

Ordnungsrecht spielt eine relevante Rolle für unterschiedliche der von uns betrachteten Schwerpunktthemen – beispielsweise sind für die umweltverträgliche Flächennutzung Standards wie die gute fachliche Praxis (§ 5 BNatschG, § 17 BBodSchG, § 2a PflSchG) einschlägig oder Ge- und Verbote des Bodenschutzrechts. Allerdings ist das Ordnungsrecht für die eigentlich im Zentrum dieser Untersuchung stehende Frage – die Gestaltung von Stadt-Umland-Wechselwirkungen – wenig bedeutsam und wird daher hier nicht weiter ausgeführt.

### 3.1.4 Anreizinstrumente & Angebote

Im Folgenden werden unterschiedliche Anreizinstrumente auf ihre Bedeutung für die Gestaltung nachhaltiger Stadt-Land-Wechselwirkungen hin betrachtet: Nachhaltigkeitsorientierte Förderprogramme von Bund und Ländern, die ländliche Entwicklungsförderung, regionale Strukturpolitik, Wirtschaftsförderung, der kommunale Finanzausgleich, die Förderung interkommunaler Zusammenarbeit, die Kreisumlage, die naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung, Stadt-(Um-)Land-übergreifende Honorierung von Ökosystemleistungen, sowie handelbare Flächenausweisungsrechte. Forschungsförderung (z.B. das BMBF-Programm „Stadt-Land-Plus“ werden im nachfolgenden Kapitel zu „informativischen Ansätzen“ mit behandelt, obwohl gerade im Bereich der praxisorientierten, transdisziplinären Forschungsförderung deutliche Überschneidungen zu den nachhaltigkeitsorientierte Förderprogramme von Bund und Ländern existieren.

#### 3.1.4.1 Nachhaltigkeitsorientierte Förderprogramme von Bund und Ländern

Verschiedene Förderprogramme des Bundes können in den für das RUN-Vorhaben relevanten Themenschwerpunkten eine Zusammenarbeit von Stadt und Umland fördern. Im Folgenden werden knapp einige Initiativen mit entsprechenden Schnittstellen geschildert, die teils noch laufen (MORO, Kommunalrichtlinie NKI, REGIOkommunen, StadtUmland.NRW, Stadt-Umland-Wettbewerb Brandenburg) und teils abgeschlossen sind („Regionen Aktiv“). Diese nachhaltigkeitsorientierten Förderprogramme können Schnittstellen zu Programmen der Wirtschaftsförderung (Kap. 3.1.4.4) oder der anwendungsorientierten Forschungsförderung (Kap. 0) haben.

#### Bsp. Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) (seit 1996)

*Ziel & Mechanismus:* Mit dem Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) unterstützt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) seit 1996 die praktische Erprobung und Umsetzung innovativer, raumordnerischer Handlungsansätze und Instrumente in Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Akteuren vor Ort.

*Gegenstand:* Innerhalb des Spektrums der Raumordnung fokussiert MORO stark auf regionale Entwicklung. Aktuell adressiert MORO folgende Forschungsfelder:

- ▶ „Regionale Landschaftsgestaltung“
- ▶ „Vorsorgendes Risikomanagement in der Regionalplanung – Verstetigung“
- ▶ „Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“
- ▶ „Digitale Infrastruktur als regionaler Entwicklungsfaktor“ (MOROdigital)
- ▶ „Klimawandelgerechter Regionalplan“ (KlimREG)
- ▶ „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Folgende (chronologisch geordneten) Forschungsfelder, Initiativen, und Studien von MORO berühren das Thema nachhaltige Stadt-Umland-Entwicklung:<sup>62</sup>

- ▶ „Regionale Landschaftsgestaltung“ (seit 2016) – hier sollen formelle und informelle Instrumente der Regionalplanung und der Landschaftsrahmenplanung untersucht werden, sowie deren Verknüpfung mit der kommunalen Planung und der landwirtschaftlichen Fachplanung.
- ▶ „Regionale Energiekonzepte als strategisches Instrument der Landes- und Regionalplanung“ (2012-2015)
- ▶ „Regionalwirtschaftliche Effekte erneuerbarer Energien“ I (2010-2011) und II (2012-2013)
- ▶ „Stärkung der Stadt- und Metropolenregionen durch bessere Erreichbarkeiten zwischen Deutschland und Polen“ (2009-2010)
- ▶ „Stadt-Land-Partnerschaften: großräumig – innovativ – vielfältig“ (2011 bis 2013) – hier wurde der Ansatz der großräumigen Partnerschaften zwischen Stadt und Land innerhalb von fünf Regionen verstetigt (BMVBS 2012c). Thematisch rankten sich Projekte in den Regionen u.a. um die Vermarktung regionaler Produkte, regionale Energiepartnerschaften und die Verbesserung verkehrlicher Anbindung der ländlichen Räume.
- ▶ „Überregionale Partnerschaften: Innovative Projekte zur stadtreionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“ (2008 bis 2010) – hier wurde der strategische Ansatz der großräumigen Partnerschaften zwischen Stadt und Land in sieben Regionen erprobt
- ▶ „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Innovative Projekte zur stadtreionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“ (2008-2011)
- ▶ Wettbewerb „kommKOOP - Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen“ (2005-2006)
- ▶ „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“ (2003-2006)
- ▶ „Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik“ (2003-2004)
- ▶ „Finanzierungsmodelle für eine nachhaltige Regionalentwicklung“ (2000-2002)
- ▶ „Regionales Flächenmanagement - Ansatzpunkte für eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung“ (2000-2002)
- ▶ Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ (1997-2000)

### **Bsp. Nationale Klimaschutzinitiative: Kommunalrichtlinie & Masterplan 100% Klimaschutz (seit 2008)**

*Ziel & Mechanismus:* Die Nationale Klimaschutzinitiative soll helfen, die Erreichung der klimapolitischen Ziele der Bundesregierung durch kommunale Aktivitäten zu unterstützen; die „Kommunalrichtlinie“<sup>63</sup> (seit 2008) und das Förderinstrument „Masterplan 100% Klimaschutz“ (seit 2012) zielen dabei auf die Förderung von Aktivitäten in ländlichen Gemeinden, Städten und Landkreisen (Kommunen). Je nach Antragsgegenstand können Kommunen i.d.R. nicht rückzahlbare Zuwendungen in Höhe von bis zu 50, teils bis zu 80 Prozent ihrer zuwendungsfähigen Ausgaben erhalten.

*Gegenstand:* Die Kommunalrichtlinie fördert u.a. die Entwicklung von kommunalen Klimaschutzkonzepten und von bis zu drei Teilkonzepten (zum Beispiel zu klimafreundlichem Flächen-, Abfall-, Wasser-, Industrie- / Gewerbegebietsmanagement sowie Mobilität), von Klimaschutzmanagern und von

---

<sup>62</sup> Darüber hinaus zielen auch einzelne MORO-Modellvorhaben explizit auf unsere Fragestellung ab: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/TabelleModellvorhaben/modellvorhaben\\_node.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/TabelleModellvorhaben/modellvorhaben_node.html)

<sup>63</sup> Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative

investiven Klimaschutzmaßnahmen (u.a. Verbesserung der Radverkehrsinfrastruktur). Mit dem „Masterplan 100 % Klimaschutz“ werden besonders ambitionierte Kommunen gefördert und begleitet, die bis zum Jahre 2050 die CO<sub>2</sub>-Emissionen um 95 % und den Endenergieverbrauch um 50 % vermindern wollen. Im Jahre 2012 erhielten 19 Kommunen, im Jahre 2016 insgesamt 22 Kommunen Fördermittel des BMUB. Diese Förderung beinhaltet auch die Förderung eines Masterplanmanagers, der die Umsetzung des Masterplankonzepts und die Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit koordiniert, die darauf abzielt, das Verhalten der Bevölkerung und der anderen Akteure in der Kommune den hohen Zielstellungen anzupassen. Insgesamt geht es in diesen Kommunen um Substitution von fossilen Energieträgern durch erneuerbare Energiequellen und die Schaffung von ökologisch und ökonomisch sinnvollen Energie- und Stoffkreisläufen mit maximaler Effizienz bei der Bereitstellung und dem Verbrauch von Energie und Stoffen

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* In beiden Förderlinien sind neben Städten und Gemeinden auch Landkreise und Zusammenschlüsse von Kommunen antragsberechtigt, bei der Masterplan-Initiative sogar explizit auch Regionen. Es können daher Aktivitäten zu den genannten klimarelevanten RUN-Themen (siehe „Regelungsgegenstand“) in einem Stadt-Umland-Komplex gefördert werden. Wie vielen der knapp 9.000 seit 2008 geförderten Projekte unter der Kommunalrichtlinie über kommunale Grenzen hinweg gingen, ist nicht bekannt. Von den Masterplan-Kommunen umfassen viele ihr Umland.<sup>64</sup>

#### **Bsp. Bundesprogramm „Ländliche Entwicklung“ (seit 2015) – u.a. Wettbewerb „REGIOkommune“**

*Ziel & Mechanismus:* Im Rahmen der „Bundesinitiative Ländliche Entwicklung“, die ländliche Regionen attraktiver machen und strukturschwache Gegenden unterstützen will, bündelt das Bundesprogramm „Ländliche Entwicklung“ (BULE) des BMEL seit 2015 verschiedene Modell- und Demonstrationsvorhaben, Wettbewerbe, Forschungs- und Kommunikationsmaßnahmen. Jährlich stehen zehn Millionen Euro zur Verfügung.

*Gegenstand:* Mit dem Bundespreis „REGIOkommune“ wurden 2016 gute Praxisbeispiele gesucht, mit den Kommunen Projekte unterstützen, die Stadt und Land verbinden, z.B. durch Stärkung regionaler Produkte und Dienstleistungen. Von 97 Bewerbungen wurden fünf Projekte ausgezeichnet.<sup>65</sup> Darüber hinaus fördern sowohl Modul 1 des Bundesprogramms (Modell- und Demonstrationsvorhaben in zentralen Zukunftsfeldern ländlicher Entwicklung) als auch Modul 2 (Modellvorhaben „Land(auf)Schwung“) Modellvorhaben zum Aufbau von Netzwerken regionaler Wertschöpfungsketten bzw. zur Erhöhung regionaler Wertschöpfung. In Modul 2 liegt ein Schwerpunkt auf interkommunaler und interregionaler Zusammenarbeit in strukturschwachen ländlichen Regionen. Regionen können sowohl die Gebietsabgrenzung als auch die Wahl des thematischen Schwerpunkts selbst vornehmen. In der Förderregion Sigmaringen wird u.a. eine Wertschöpfungspartnerschaft „Marktplatz Donau“ entwickelt werden.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Das Bundesprogramm fördert die Kooperation unterschiedlicher Akteure über die (i.d.R. ländliche) Kommune hinaus, mit einem Fokus auf regionalen Wertschöpfungsketten.

<sup>64</sup> Z.B. Hannover, Marburg-Biedenkopf, Steinfurth, Osnabrück, Region Flensburg/Amt Eggebek, Landkreise Hameln-Pyrmont mit Schaumburg und Holzminden, Flecken Steyerberg, Stadt Emden, Landkreis Lüchow-Dannenberg, Zweckverband Großraum Braunschweig, Landeshauptstadt Potsdam, Landeshauptstadt Magdeburg, Kreis Lippe, Landkreis Gießen, Landkreis Cochem-Zell und Landkreis Oberallgäu-

<sup>65</sup> Ausgezeichnet wurden ein ehrenamtlich geführter Regionalladen für den Verkauf regionaler Produkte (Stadt Altenkirchen), ein Netzwerk von Betrieben, die regionale Produkte mit besonderen Qualitätsmerkmalen herstellen und verarbeiten (Kreis Lippe), ein biologischer Wochenmarkt (Gemeinde Irsee) sowie Sonderpreise für ein Projekt, das Anbieter regionalen (Lebensmittel-, Kunst-, sonstigen) Handwerks vernetzt (Rotenburg a. d. Fulda) und einen als Lernort betriebener Bauernhof (Vulkanhof, Gemeinde Daun) (vgl. <http://www.regiokommune.de/>)

### **Bsp. Bioenergie-Regionen (2009-2015)**

*Ziel & Mechanismus:* Zwischen 2009 und 2015 förderte das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in zwei Phasen die Erzeugung und Nutzung von Bioenergie innerhalb von insgesamt 25 „Bioenergie-Regionen“. Programmziele waren es, den deutschen Bioenergiesektor auszubauen und die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Räume zu stärken. In der ersten Phase (2009-2012) sollten Netzwerke geknüpft und die Grundlagen für Bioenergieerzeugung und -nutzung gelegt werden. Pro Vorhaben standen bis zu 400.000 Euro für die Umsetzung von Regionalentwicklungskonzepten zur Verfügung. In der Umsetzungsphase (2012-2015) sollte regionale Wertschöpfung durch Bioenergie erhöht und die Effizienz der Stoffströme gesteigert werden. Dies wurde mit bis zu 330.000 Euro pro Region gefördert (BMEL 2015c).

*Gegenstand:* Die regionale Vernetzung war fokussiert auf Produktion und Nutzung von Bioenergie aus forstlicher und landwirtschaftlicher Anbaubiomasse sowie aus Rest- und Abfallstoffen (Waldrestholz, Gülle etc.).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die meisten der Modell-Regionen lagen in ländlichen Räumen, wobei durchaus Mittelstädte, wie Stralsund oder Höxter, und einzeln auch Großstädte wie Jena die Regionen prägten. Der Aufbau von Netzwerk- und Kooperationsstrukturen wie Netzbüros und Regionalmanagement innerhalb der Regionen wurde im Programm finanziert. Die Netzwerke umfassten Kommunen, Landkreise und oft auch Stadtwerke, neben wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. In der Umsetzungsphase wurden der Modellregion „Nordfriesland Nord“ z.B. Nahwärmenetze aufgebaut und sowohl ganze Dörfer als auch größere Wärmekunden im Stadtbereich an neue, biomassegespeiste Nahwärmenetze angeschlossen (BMEL 2015c; S. 26).

### **Bsp. „Regionen Aktiv“ (2002-2007): Das Konzept regionaler Wertschöpfungspartnerschaften**

*Ziel & Mechanismus:* Das Modellprogramm „Regionen Aktiv - Land gestaltet Zukunft“ des BMEL lief in zwei Projektphasen von 2002-2007 mit einem Budget von ca. 58 Millionen Euro. Ziel des Programms war die modellhafte Förderung nachhaltiger Regionalentwicklung.

*Gegenstand:* Gefördert wurden 18 Modellregionen, die die Themen Verbraucherorientierung, natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung, Stärkung ländlicher Räume und Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen sowie Stärkung der Stadt-Land Beziehungen adressierten. Die Förderung zielte auf sektorübergreifende, integrierte Projekte, deren zentrales Entscheidungsgremium eine „Regionale Partnerschaft“ war und die ein hauptamtliches Regionalmanagement besaßen (Kroës et al. 2006).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Im Rahmen des „Regionen Aktiv“-Programms wurde unter anderem das Konzept der „Regionalen Wertschöpfungspartnerschaften“ entwickelt sowie eine Methode zu deren Förderung. Bei regionalen Wertschöpfungspartnerschaften handelt es sich „um eine strategische Allianz zwischen einer regionalen Entwicklungspartnerschaft bestehend aus den zentralen Akteuren der Region aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft einerseits und den Unternehmen einer regionalen Wertschöpfungskette bzw. eines -netzes andererseits. Ziel der RWP ist die Generierung einer nachhaltigen regionalen Wertschöpfung durch die Inwertsetzung der regionalen Potenziale zum wechselseitigen Nutzen aller Beteiligten. (...) Die ökonomische Grundlage einer RWP bilden funktionierende regionale Liefer- und Wertschöpfungsketten. Gleichzeitig geht eine RWP aber darüber hinaus: Durch die Kooperation zwischen Unternehmen und Akteuren aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft handelt es sich um eine public private partnership, die sich bei entsprechender Ausgestaltung bis zum Cluster entwickeln kann“ (Elbe & Schubert 2008; S. 39–40). Als Erfolgsbeispiele gelten die Entwicklung regionaler Wertschöpfungsketten unter der Regionalmarke „Eifel“, die „Historischen Poststraßen“ in der Sächsischen Schweiz und die „Bliesgau-Bio-Milch“ (ibid).

### **Bsp. StadtUmland.NRW (2016-2017)**

Das Bauministerium des Landes Nordrhein-Westfalen fördert im Rahmen eines zweiphasigen Wettbewerbs die Entwicklung von Zukunftskonzepten in Stadtumlandverbänden. Ziel ist es, die Großstädte in NRW und ihre Nachbarkommunen zu mehr Kooperation anzuregen und mittelbar so ihre Position im internationalen Wettbewerb zu erhöhen. Die Zukunftskonzepte müssen u.a. die Themen Wohnen und Siedlungsentwicklung, Mobilität und neue Infrastrukturen adressieren. Neben den beteiligten Kommunen können auch weitere Institutionen (Hochschulen, IHKs, Wohnungswirtschaft etc.) eingebunden werden.

### **Bsp. Stadt-Umland-Wettbewerb des Landes Brandenburg (2015-2020)**

Das brandenburgische Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung hat mit Mitteln der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds einen Stadt-Umland-Wettbewerb für zukunftsfähige Stadt-Umland-Kooperationen auslobt. Gefördert werden insgesamt 16 Konzepte und Maßnahmen, die zu einer tragfähigen Daseinsvorsorge, wirtschaftlicher Entwicklung, intakter Umwelt und nachhaltiger Mobilität beitragen.

### **Bsp. Landesprogramm BioRegio 2020 & „Öko Modellregionen“ des Landes Bayern (2013-2020)**

Das bayrische Landesprogramm „BioRegio 2020“ (koordiniert vom Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) umfasst u.a. zwei Wettbewerbe „Staatlich anerkannte Öko-Modellregionen in Bayern“. Hier konnten sich Gemeindeverbände mit Projekten und Konzepten zur Stärkung des ökologischen Landbaus als „Öko-Modellregionen“ bewerben. Ziel ist es, die Bio-Produktion des Landes bis 2020 zu verdoppeln und die regionale Erzeugung zu fördern. Die insgesamt 12 Modellregionen werden in ihrem Projektmanagement zu 75 % gefördert und fachlich, organisatorisch und in der Öffentlichkeitsarbeit unterstützt.

#### **3.1.4.2 Ländliche Entwicklungsförderung: Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes**

*Ziel:* Die Förderung integrierter ländlicher Entwicklung ist zentraler Gegenstand der Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Wie unter „Fachplanung ländliche Entwicklung“ (Kapitel 3.1.2.2) beschrieben, soll sie besseren Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft und einer verbesserten Gestaltung des ländlichen Raumes dienen, einschließlich der Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushalts ab (vgl. § 1 GAKG<sup>66</sup>).

*Mechanismus:* Die ländliche Entwicklungsförderung speist sich finanziell stark aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die ländliche Entwicklung (ELER) (siehe Kapitel 3.2.2.3), als zweite Säule der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Die europäischen Mittel werden mit nationalen Mitteln von Bund, Ländern oder Kommunen ko-finanziert. In der laufenden Förderperiode (2014-2020) werden insgesamt rund 16,9 Milliarden Euro für die Förderung der ländlichen Entwicklung verausgabt (*Mittelein-satz zur Förderung der ländlichen Entwicklung 2014 - 2020 nach Bundesländern, Quelle: BMEL*).<sup>67</sup> Nach Förderzielen aufgeschlüsselt, kommen davon rund 16 Prozent der ländlichen Entwicklung im engeren

---

<sup>66</sup> Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz) i.d.F. der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Artikel 367 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

<sup>67</sup> Dies umfasst auch Investitionen in der Landwirtschaft, die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen und Ökolandbau.

Sinne (abzüglich Investitionen in Landwirtschaft etc.) zugute und weitere 12 Prozent LEADER-Projekten zugute (vgl. Abschnitt „LEADER“ in Kapitel 3.2.2.3). Die Bundesländer legen in „Programmen zur ländlichen Entwicklung“ die Förderprioritäten fest. Der Bund unterstützt die Länder im Rahmen der GAK finanziell sowie mit einem gemeinsamen Rahmen für zentrale Fördermaßnahmen (GAK-Rahmenplan, vgl. BMEL 2016).

*Gegenstand:* Über die Gemeinschaftsaufgabe werden in der aktuellen Förderperiode verschiedene Maßnahmen der „integrierten ländlichen Entwicklung“ gefördert. Darunter fallen die Erstellung von integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK), von Plänen für die Entwicklung ländlicher Gemeinden, und Regionalmanagement. Weitere Förderbereiche sind Dorferneuerung und -entwicklung, dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen, die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes sowie die Breitbandversorgung in ländlichen Räumen.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* siehe „Fachplanung ländliche Entwicklung“ in Kapitel 3.1.2.2 und „Ländliche Entwicklungspolitik: ELER“ im EU-Kapitel 3.2.2.3.

### 3.1.4.3 Regionale Strukturpolitik: Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

*Ziel:* Das zentrale Instrument regionaler Strukturpolitik<sup>68</sup> (kurz: Regionalpolitik) ist seit 1969 die Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW). Sie zielt darauf ab, die Ansiedlung von Industrien in besonders vom Strukturwandel betroffenen (Förder-)Gebieten zu unterstützen und so regionale Unterschiede in der ökonomischen Leistungsfähigkeit zwischen Regionen abzubauen. Regionale Strukturpolitik muss mit den Grundsätzen der allgemeinen Wirtschaftspolitik, mit den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung sowie mit europäischem (Beihilfe-)Recht und EU-Förderprogrammen harmonisiert sein.

*Mechanismus:* Rechtsgrundlage der regionalen Strukturpolitik sind Art. 72 Abs. 2 sowie 91a Grundgesetz und das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Die aktuelle Förderperiode läuft von 2014-2020. Die Gemeinschaftsaufgabe basiert auf einem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Koordinierungsrahmen (aktuellste Version: Koordinierungsausschuss GRW 2016). Die GRW wird von den Ländern durchgeführt, d.h. sie wählen förderwürdige Vorhaben aus, bewilligen sie und kontrollieren die Einhaltung von Förderbestimmungen.

*Gegenstand Gefördert werden:* a) gewerbliche Investitionen, b) Investitionen in die kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur (einschließlich zur Vernetzung und Kooperation von regionalen Akteuren, zur regionalpolitischen Flankierung von Strukturproblemen und zur Unterstützung von regionalen Aktivitäten) sowie c) nichtinvestive Aktivitäten (z.B. Clusterbildung). Die Förderschwerpunkte des aktuellen Koordinierungsrahmens liegen u.a. auf der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU), der Stärkung von Technologie und Innovationen und der Unterstützung ländlicher Räume (ibid). Die Fördermaßnahmen werden nur in Gebieten durchgeführt, deren Wirtschaftskraft deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder die von einem Strukturwandel mit negativen wirtschaftlichen Folgen betroffen sind. Ein Kriterium dabei ist der sogenannte Primäreffekt, demzufolge mehr als die Hälfte des Absatzes eines geförderten Unternehmens außerhalb der Region liegen muss. Konkretisiert wird dieses Kriterium dadurch, dass mehr als 50 % des Umsatzes durch Abnehmer aus Regionen generiert werden, deren Grenze mehr als 30 km von der Region entfernt ist, in der das geförderte Unternehmen seinen Sitz hat (siehe auch Sprenger et al. 2002; S. 142). Schwerpunkterhalten je nach Fördergebiet (C-D) unterschiedliche Fördersätze.

<sup>68</sup> In Abgrenzung zu sektoraler Strukturpolitik (unter der allgemeine Branchen- oder Themenförderung zu verstehen ist), einschließlich der Agrarstrukturpolitik.



*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Schwerpunkttorte umfassen auch Regionen und damit Stadt-Land-Wechselbeziehungen. Eine Förderung kann nur erfolgen, wenn (u.a.) ein Investitionsvorhaben die Ziele der Raumordnung berücksichtigt, den (ggf. flächensparenden) Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde bzw. benachbarten Gemeinden laut Bauleitplan entspricht, und mit den Ergebnissen der agrarstrukturellen Vorplanung entsprechend der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (s.o.) in Einklang steht. Der nach wie vor als Förderkriterium geltende Primäreffekt (s.o.) kann einer nachhaltige Regionalentwicklung im Wege stehen, indem er z.B. die Schaffung oder Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe verhindert.

#### 3.1.4.4 Wirtschaftsförderung

Unter „Wirtschaftsförderung“ werden Maßnahmen zusammengefasst, mit denen Gemeinden, Kreise, Regionen und Länder die Standortwahl von Unternehmen und Arbeitnehmern positiv beeinflussen wollen. Zur klassischen Wirtschaftsförderung zählen die drei Bereiche Bestandsentwicklung, Neuan-siedlung und Existenzgründungsförderung, die in der Regel alle auf der jeweils untersten Ebene veran-kert sind.<sup>69</sup> Sie ist eine freiwillige kommunale Aufgabe, die in unterschiedlicher Ausprägung und Inten-sität wahrgenommen wird. Ganz allgemein kann ihr Ziel als Stärkung der Wirtschaftskraft und Schaf-fung neuer Arbeitsplätze auf kommunaler Ebene beschrieben werden. Fiskalisch schlägt sich dieses Ziel vor allem im Bestreben nieder, die kommunalen Gewerbesteuererinnahmen zu erhöhen – der wichtigsten kommunalen Einnahmequelle. Im Folgenden werden die ersten beiden Bereiche der Wirt-schaftsförderung im Detail betrachtet; bei der Existenzgründungsförderung ist keine RUN-Relevanz erkennbar.

##### **Bestandsentwicklung: Bsp. Förderung regionaler Wertschöpfungsketten**

*Ziel* sind Wachstum und Sicherung der bestehenden Unternehmen in der Gemeinde bzw. dem Kreis oder der Region. Es geht um die Erhöhung der Gewerbesteuer, Senkung von Sozialausgaben und Kauf-krafterhöhung durch Zuwachs von Arbeitsplätzen.

*Mechanismus & Gegenstand:* Ein wesentlicher Mechanismus ist die Organisation von Netzwerk- und Informationsveranstaltungen, häufig in Kooperation mit Kammern und Verbänden, um lokale Unter-nehmen (mit Fokus auf KMU) zu informieren und vernetzen. Zusätzlich werden Weiterbildungsmaß-nahmen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von KMU angeboten. Unter Einbindung von externer Fi-nanzierung werden auch spezielle Projekte mit Einbeziehung weiterer Akteure durchgeführt. Thema-tisch hat in den letzten Jahren insbesondere die Fachkräftesicherung an Bedeutung gewonnen. Wirt-schaftsförderung ist im Bereich der Bestandspflege nicht mit Mitteln für direkte finanzielle Unterstüt-zungsmaßnahmen für Unternehmen ausgestattet (Ausnahme: Kostenübernahmen im Rahmen von Projekten, z.B. für Qualifizierungsmaßnahmen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die Bestandsförderung wird in der Regel durch Gemeinde- oder Kreisgrenzen getrennt. Nur in wenigen Fällen existieren gemeinsame Wirtschaftsförderungsein-richtungen von größeren und damit kreisfreien Städten und den sie umgebenden oder an sie angrenzen-den Kreisen. Kreisübergreifende regionale Wirtschaftsförderungseinrichtungen existieren vor allem in kleinstädtisch geprägten Regionen.

In Bezug auf die RUN-Schwerpunktt Themen eignen sich für eine Stadt-Land übergreifende, regionale Wirtschaftsförderung die Themen Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten einschließlich regiona-

<sup>69</sup> Dies ist mitunter nicht die Gemeinde-, sondern die Kreisebene; kleine Gemeinden besitzen in der Regel keine eigene Wirt-schaftsförderung (über Aktivitäten des Bürgermeisters hinaus).

ler Nahrungssysteme. Hierzu existieren bereits Aktivitäten, die hier u.a. in Kapitel 3.1.4.1 (v.a. Bundesprogramm Ländliche Entwicklung, abgeschlossenes Förderprogramm Bioregionen) und Kapitel 3.2.2.3 (ELER, LEADER) aufgeführt sind. Grundsätzlich bieten sich für nachhaltige Wirtschaftsförderung auch Maßnahmen an, mit denen kommunale Wirtschaftsakteure in der Region zu sparsamer Flächennutzung angeregt werden. Existierende Maßnahmen sind allerdings weitgehend auf Kommunen beschränkt<sup>70</sup> (also ohne Bezug zu Stadt-Land-Interaktionen).

### **Neuansiedlung: Bsp. interkommunale Gewerbegebiete**

*Ziel* ist die Neuansiedlung von Unternehmen mit besonderem Fokus auf große Unternehmen.

*Mechanismus & Gegenstand:* Neuansiedlungsmaßnahmen umfassen die Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen sowie Standortmarketing. Als Regelungsmechanismus werden ferner die Gewerbe- und Grundsteuerhebesätze verwendet.

Gewerbegebiete werden von ihren Gemeinden in Kooperation mit der eigenen oder der Kreiswirtschaftsförderung und mit Unterstützung der Landeswirtschaftsförderung entwickelt. Landeswirtschaftsförderung-Einrichtungen vermarkten freie Flächen parallel zur lokalen Ebene und betreiben zu diesem Zweck Standortmarketing. Das Standortmarketing schließt auch Investorengespräche ein, in denen Grundstückspreise verhandelt und zu staatlichen Fördermöglichkeiten beraten wird. In der Regel unterstützen Wirtschaftsförderungen auf allen Ebenen ansiedlungsinteressierte Unternehmen auch im zugehörigen bürokratischen Prozess.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Seit den 1990er Jahren existiert die Idee von regionalen Kooperationen bei Neuansiedlungen und die Notwendigkeit von regionalen Wirtschaftsstandortvermarktungsstrategien, da ein innerregionaler Wettbewerb um Ansiedlungen in einer zunehmend global organisierten und beeinflussten Wirtschaft fast nur noch über einen Unterbietungswettbewerb bei den Gewebesteuern (und mit geringerer Bedeutung auch bei der Grundsteuer B) erfolgen kann.

Im Hinblick auf einen nachhaltigen rural-urban Nexus sind interkommunale Gewerbegebiete von Interesse: Zum einen können sie helfen, die räumlichen Grenzen einer Stadt ohne Neuausweisung von Gewerbeflächen auf dem eigenem Gebiet zu überwinden. Zum anderen ermöglichen sie in größerem Maßstab das Management von (teils regionalen) Stoffströmen innerhalb der Gewerbegebiete. Die Trägerkommunen können Standortgemeinschaften und Gebietsmanagement innerhalb von interkommunalen Gewerbegebieten anregen und begleiten. Nicht zuletzt können interkommunale Gewerbegebiete selbst flächensparend und ressourcenschonend konzipiert werden, z. B. hinsichtlich Baudichten, Grundstückszuschnitten und flächensparender Erschließung (vgl. Stadt Karlsruhe 2014; S. 53).

Interkommunale Gewerbegebiete sind jedoch bislang die Ausnahme, da selten eine Win-Win-Situation entsteht, die zur Überwindung der strukturellen Hürden – insbesondere der Gewerbesteuerverteilung – führen könnte. Nach wie vor nutzen Umlandkommunen von Wirtschaftszentren niedrige Hebesätze, um Unternehmen aus den Zentren in ihre Gemeinde zu locken oder Neuansiedlungen auf ihrem Boden zu fördern.<sup>71</sup> Bundesweit existieren etwa 150 regionale oder interkommunale Gebiete, überwiegend in

<sup>70</sup> Grundsätzlich können Kommunen Unternehmen in Bezug auf entsprechende Praktiken wie Flächensparen am bestehenden Standort, flächensparendes (bzw. grundsätzlich nachhaltiges) Bauen neuer Gewerbeimmobilien, die Wiedernutzung gewerblicher bzw. industrieller Brachflächen oder der gemeinschaftlichen Flächen- und Infrastrukturnutzung in Gewerbegebieten oder Technologieparks (Stichwort: Gebietsmanagement, Standortgemeinschaften) durch Liegenschaftspolitik, Anreize, Informationsangebote und Prozessgestaltung unterstützen (vgl. Stadt Karlsruhe 2014).

<sup>71</sup> Eines von Deutschlands bekanntesten Beispielen ist Eschborn, das bis Jahresende 2015 den niedrigsten Hebesatz in Hessen besaß, aber von der Lage neben Frankfurt, der Stadt mit dem höchsten Hebesatz in Hessen, profitiert hat. Eine Neuregelung der kommunalen Finanzen in Hessen zwang Eschborn jedoch zu Anpassungen.

Nordrhein-Westphalen und Baden-Württemberg. Eine Analyse des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung in Dortmund zeigt, dass vor allem Klein- und Mittelstädte Gewerbegebiete gemeinsam betreiben (Wuschansky & König 2011).

### 3.1.4.5 Kommunalen Finanzausgleich<sup>72</sup>

*Ziel & Mechanismus:* Der kommunale Finanzausgleich (Art. 106 Abs. 7 GG) erfüllt verschiedene Funktionen. Oberstes Ziel ist es, die Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorgeleistungen in einem adäquaten Ausmaß in allen Kommunen sicherzustellen (fiskalische Funktion und distributive Funktion). Außerdem können allokativen Ziele mit dem Finanzausgleich verfolgt werden, indem die Zuweisungen so verteilt werden, dass eine möglichst optimale Versorgung mit öffentlichen Gütern gewährleistet ist. Relevant für die Gestaltung des Rural-Urban-Nexus ist nicht zuletzt, dass Bundesländer im Bereich der Raumentwicklung durch die Ausgestaltung der Regeln des Finanzausgleichs Einfluss auf Ziele der Kommunalpolitik nehmen können (raumordnerische Funktion) (Lenk et al. 2013; S. 19–20).

*Gegenstand:* Das Grundgesetz verpflichtet in Art. 106 Abs. 7 die Bundesländer zum Finanzausgleich mit und zwischen ihren Kommunen. Die genaue Ausgestaltung bleibt den Ländern über ihre Finanzausgleichsgesetze jedoch selbst überlassen und unterscheidet sich damit erheblich zwischen den einzelnen Ländern (Schwarming 2011; S. 26). Generell werden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die Finanzkraft von Kommunen und der Finanzbedarf pro Kopf gegenübergestellt. Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein wird für größere Gemeinden die Einwohnerzahl rechnerisch erhöht („Einwohnerveredelung“), um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass größere Gemeinden überproportional höhere Infrastrukturkosten haben und auch für das Umland Leistungen erbringen. In manchen Bundesländern werden im Rahmen von Nebenansätzen Sonderbedarfe berücksichtigt, z.B. für die Stellung einer Kommune im zentralörtlichen System, für die Fläche oder für bestimmte kommunale Aufgaben (z. B. Schülerbeförderung, Soziallasten). Zu beachten ist hier jedoch, dass die Internalisierung von Kosten über Einwohnerveredelungen und Nebenansätze nur innerhalb von Landesgrenzen greifen kann, nicht aber darüber hinaus. Dies trifft besonders die Stadtstaaten.

Für die meisten Kommunen ist der Finanzbedarf höher als die Finanzkraft, sodass sie über den kommunalen Finanzausgleich der Länder zusätzliche Gelder erhalten. Gemeinden, bei denen beide Beträge gleich hoch sind oder die Finanzkraft höher ist, werden „abundant“ genannt. Diese Gemeinden müssen in neun Flächenländern eine Finanzausgleichsumlage zahlen, die einen zusätzlichen interkommunalen Finanzausgleich darstellt (Lenk et al. 2013; 61–68, 79; Schwarming 2011; S. 29; Wixforth 2009; S. 25–26).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Städte und ihr (direktes) Umland haben häufig stark unterschiedliche Einnahmen- und Ausgabenniveaus. Für Deutschland bedeutet das vielfach: Wachstum der Sozialausgaben in Kernstädten bei gleichzeitigem Abfluss von Steuereinnahmen durch Abwanderung in direkte Umlandgemeinden (Wixforth 2009; S. 24–25). Der kommunale Finanzausgleich hat hier eine Ausgleichswirkung, welche die soziale und ökonomische Integration von Stadt und Umland fördert. Außerdem ist der kommunale Finanzausgleich ein Instrument, welches eine gewisse Kompensation für die einseitige Erbringung von Leistungen – häufig durch Kernstädte – darstellt (über Einwohnerveredelung und Nebenansätze). Für eine nachhaltige Landnutzung ist vor allem die raumordnerische

<sup>72</sup> Der Länderfinanzausgleich (Art. 107 GG) beinhaltet keine für die Governance des Rural-Urban-Nexus besonders relevanten Regelungen. Allerdings hat die endgültige bestimmte Finanzkraft der Länder nach Ausgleich Auswirkungen auf die für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stehende Verbundmasse der Länder und die Stadtstaaten sind ein Sonderfall, da sie die Funktionen von Kernstädten erfüllen, aber als Länder in den Finanzausgleich eingehen und so zu „Hauptstädten ohne Umland“ werden (Wixforth 2009; 25, 68).

Funktion von Bedeutung, die es erlaubt, landesplanerische Ziele über die Zuweisung von Geldern voranzutreiben. Die aktuellen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs könnten hier im Sinne einer nachhaltigen Landnutzung noch deutlich positiver gestaltet werden. So könnten Kommunen, die aktuell durch den Verzicht der Umwandlung von Freiflächen in Bauland Einkommensverluste riskieren, durch eine Regelung im kommunalen Finanzausgleich beispielsweise im Rahmen eines Nebenan-satzes kompensiert werden. Insgesamt wäre es für eine integrierte Gestaltung von Stadt-(Um)Land-Beziehungen von Vorteil den kommunalen Finanzausgleich stärker regional und funktionsbezogen und weniger einwohnerbezogen auszugestalten (Kommission Bodenschutz des Umweltbundesamtes 2009; 9, 12, 14; Umweltbundesamt 2003; S. 147–149).

#### 3.1.4.6 Förderung interkommunaler Zusammenarbeit

*Ziel, Gegenstand & Mechanismus:* Der Bund und viele Länder fördern interkommunale Zusammenarbeit (IKZ, d.h. die formale oder informale Zusammenarbeit von Kommunalverwaltungen) finanziell. Dies geschieht entweder im Rahmen speziell auf IKZ ausgelegter Programme<sup>73</sup> oder in thematisch anders fokussierten Förderprogrammen (z.B. zu Stadtentwicklung, ländlicher Entwicklung). Über die Finanzvolumina besteht keine umfassende Übersicht (BLE 2012; S. 97–98).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Eine zentrale Motivation für IKZ ist es, kommunale Haushalte durch Kooperation in der Erstellung von Leistungen oder gemeinsamen Infrastrukturen zu entlasten (Bsp. Daseinsvorsorge, Zusammenführung von Standes-, Ordnungs- oder Personalämtern etc.). IKZ kann aber auch Bedeutung für nachhaltige Landnutzung haben, wenn sie z.B. dazu dient, in Regionen Freiräume zu sichern oder zusammenhängende Habitate zu schaffen.<sup>74</sup>

#### 3.1.4.7 Kreisumlage

*Ziel & Mechanismus:* Primäres Ziel der Kreisumlage ist es, die Aufgabenerfüllung der deutschen Landkreise finanziell sicherzustellen (fiskalische Funktion). Außerdem erlaubt sie eine gewisse finanzielle Umverteilung zwischen den kreisangehörigen Gemeinden (redistributive Funktion) (Meyer 1999; S. 474).

*Gegenstand:* Die Erhebung von Umlagen ist in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder geregelt. Je nach Umfang der zu erfüllenden Aufgaben legt der Kreis die Höhe der Kreisumlage aufgrund des ihm zustehenden Selbstverwaltungsrechts eigenständig fest. Dabei muss er jedoch darauf achten, dass den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine finanzielle Mindestausstattung bleibt (Ehrhard & Rehs 2014). Umlagegrundlagen für die Kreisumlage sind je nach Land die gemeindlichen Einnahmen aus Realsteuern und dem Einkommenssteueranteil sowie die Schlüsselzuweisungen aus den Finanzausgleich. Alle kreisangehörigen Gemeinden müssen zur Erbringung der Kreisumlage beitragen. Ein Teil dieser Gelder wird im Rahmen der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion des Landkreises gezielt zur Unterstützung von Aufgaben eingesetzt, die die finanzschwachen Gemeinden aus eigener Initiative nicht (allein) bewältigen können (Deutscher Landkreistag 2015, 2016).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Über die Kreisumlage erfolgt eine obligatorische Lastenverteilung zwischen den Gemeinden eines Kreises. Dies hat einen klaren Stadt-Umland-Bezug, wenn man davon ausgeht, dass Kernstädte bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen häufig stärker belastet sind (Lenk et al. 2013; S. 61). Die Kreisumlage finanziert die gemeinsame Erstellung von Leistungen (z.B. Abfallentsorgung) auf der Kreisebene und trägt damit zu einer integrierten Gestaltung des Rural-Urban-Nexus bei.

<sup>73</sup> Bsp. <http://www.ikz-hessen.de/foerderung/foerderprogramm>

<sup>74</sup> Bsp. <https://interkommunales.nrw/projekt/regiogruen/>

### 3.1.4.8 Naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung

*Ziel:* Die naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelungen erfordert bei Eingriffen in die Natur, dass unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft (auch außerhalb naturschutzrechtlich geschützter Flächen) auszugleichen oder zu ersetzen sind (§§ 14-15 BNatSchG, §§1a, 35 BauGB). Sie setzt damit Anreize, solche Eingriffe zu vermeiden oder minimieren.

*Mechanismus:* Der Verursacher eines unvermeidbaren Eingriffs muss eine Kompensationsmaßnahme leisten – als „Ausgleich“ (d.h. eine Maßnahme in funktionalem Zusammenhang und räumlicher Nähe) oder als „Ersatz“ (d.h. eine nicht-funktional äquivalente, jedoch als gleichwertig eingeschätzte Maßnahme, möglichst auch in räumlicher Nähe). Wenn er für die Maßnahme nicht auf entsprechende Grundstücke zugreifen kann, kann er diese aus Flächenpools ankaufen. Wenn kein Ausgleich oder Ersatz möglich ist, kann eine Beeinträchtigung auch durch eine Ersatzzahlung abgegolten werden.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Um die Zielsetzung der Kompensationsregelungen möglichst gut zu erfüllen, sollte ein räumlicher Zusammenhang zwischen dem Eingriff und dem Ausgleich bestehen. Hiervon gibt es jedoch gesetzliche Ausnahmen (vgl. oben zu § 8 Abs. 5 ROG sowie zu § 200a BauGB). Der räumliche Zusammenhang wird bei einer Entfernung von 15km als gegeben angesehen (Koch 2010; S. 379). Für die Bevorratung von Ausgleichsmaßnahmen (vgl. § 16 BNatSchG) können *interkommunale Flächenpools* geschaffen werden.

### 3.1.4.9 Stadt-Umland-übergreifende Honorierung ökologischer Leistungen

*Ziel:* Ökologische Honorierungsmechanismen („Payment Schemes for Ecosystem Services“, PES) sollen Anreize für die Nutzung schonender Landnutzungspraktiken setzen, die Biodiversität und die Bereitstellung von Ökosystemleistungen fördern.

*Gegenstand:* Ökologische Honorierungssysteme können sich auf unterschiedliche Gegenstände beziehen, angefangen von Schutz und nachhaltiger Nutzung von (Agro-)Biodiversität über die Förderung unterschiedlicher Ökosystemleistungen, insbesondere solcher, für die es keine Märkte gibt (wie dies gegeben ist im Fall vieler Versorgungsleistungen: Nahrungsmittel, Holz, Fasern, Brennstoffe, sauberes Wasser etc.). Nicht-marktfähige Ökosystemleistungen können z.B. Regulationsleistungen umfassen (wie Klimaregulierung), Basisleistungen (z.B. Nährstoffkreisläufe) oder kulturelle Leistungen (wie Naherholungswert).

*Mechanismus:* Es handelt sich um unterschiedliche Typen von Honorierungsmechanismen. Sie können entweder staatlich finanziert sein (Bsp. Agrarumweltprogramme) oder privat (von den Nutznießern der Ökosystemleistungen). Die Mechanismen können maßnahme- oder leistungsbasiert sein. Sie können die Durchführung förderlicher Handlungen oder die Unterlassung schädlicher Handlungen entlohnen. Sie können an Geldzahlungen oder an immaterielle Anreize gekoppelt sein (Muradian et al. 2010; Wunder 2005).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Ökologische Honorierungsmechanismen können zum Nutzen von Stadt und Land eingesetzt werden, um Ökosystemleistungen zu entgelten / fördern, die für eine Stadt relevant sind (wie sauberes Grundwasser, Hochwasserschutz, Regulation des Mikroklimas etc.), deren kostenträchtige Bereitstellung aber durch die Landnutzung im Umland beeinflusst wird (Bsp. Intensivlandwirtschaft, Entwaldung, Siedlungstätigkeiten etc.). Ein Beispiel sind die Kompensationszahlungen

der Stadtwerke München an Landwirte im Einzugsgebiet der Münchner Wassergewinnung im Mangfalltal: Die Stadtwerke unterstützen dort die Umstellung auf ökologischen Landbau finanziell, um die Qualität des Münchner Trinkwassers zu erhöhen (Initiative „Öko-Bauern“, seit 1992).<sup>75</sup>

### 3.1.4.10 Handelbare Flächenausweisungsrechte

Handelbare Flächenausweisungsrechte (Flächenzertifikatshandel) sind in Deutschland in der politischen Debatte, aber bis dato nicht eingeführt. Im Rahmen verschiedener Planspiele und Modellvorhaben wurde das Instrument getestet, zuletzt und am ausgiebigsten im Rahmen eines bundesweiten Modellversuches, der im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien CDU/CSU und FDP angekündigt und als Planspiel in einem Ufoplan-Vorhaben des Umweltbundesamtes durchgeführt wurde (Planspiel Flächenhandel – [www.flaechenhandel.de](http://www.flaechenhandel.de), siehe Kapitel 3.1.5.4).

### 3.1.5 Informatorische Ansätze

Als „informatorische Ansätze“ werden im Folgenden Forschungsprogramme, Labels und Zertifizierungsverfahren, Planspiele, Informationsangebote, Kompetenzzentren und Beratungsstellen daraufhin vorgestellt, die einen Bezug zur Stadt-Umland-Thematik haben.<sup>76</sup>

#### 3.1.5.1 Forschungsprogramme

In den vergangenen Jahren haben verschiedene Forschungsprogramme dazu beigetragen, Wissen und Modellvorhaben zum Thema „nachhaltige Stadt-Land-Wechselwirkungen“ zu schaffen bzw. finanzieren. Die Grenzen zwischen anwendungsorientierten Forschungsvorhaben (informatorischer Ansatz) und nachhaltigkeitsorientierten Förderprogrammen (Kap. 3.1.4.1) bzw. Wirtschaftsförderung (als Anreizinstrumente) sind fließend. Die folgende Tabelle führt einige einschlägige Programme auf.

Tabelle 1: Forschungsprogramme mit Relevanz für Stadt-Umland-Verflechtungen

Programm	Beschreibung
Stadt-Land-Plus (BMBF) 2017-2022	Die BMBF-Förderrichtlinie ist Teil der Leitinitiative Zukunftsstadt innerhalb des Rahmenprogramms „Forschung für Nachhaltige Entwicklung – FONA3“. Sie hat die Analyse zum Ausgangspunkt, dass eine nachhaltige Stadtentwicklung kann nicht ausschließlich innerhalb der Stadtgrenzen erfolgen kann, sondern Stadt, städtisches Umland und ländlicher Raum gemeinsam betrachtet werden müssen. Gefördert werden transdisziplinäre Vorhaben, die Wirkung entfalten sollen im Hinblick auf: eine gemeinsame nachhaltige Entwicklung von Stadt und Umland zum wechselseitigen Vorteil; Entwicklung einer nachhaltigen regionalen Kreislaufwirtschaft; und / oder Verbesserung der gemeinsamen Entscheidungsgrundlagen städtischer und ländlicher Akteure für ein regional nachhaltiges Landmanagement.

<sup>75</sup> Vgl. Stadtwerke München . Weitere Beispiele aus Deutschland finden sich bei Matzdorf et al. 2014; Matzdorf und Lorenz 2010).

<sup>76</sup> Die vom Land NRW getragene Servicestelle „Kommunen in der Einen Welt“ wird im Folgenden nicht betrachtet. Obwohl die Servicestelle kommunale Partnerschaften zur Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele fördert und damit für unsere Schwerpunktthemen von Interesse wäre, haben diese Partnerschaften keinen expliziten Stadt-Umland-Fokus.

<p>Fördermaßnahme „Nachhaltiges Landmanagement“ (BMBF) 2010 - 2017</p>	<p>Das BMBF-Forschungsprogramm ist mit rund 115 Mio Euro ausgestattet, mit denen regionale und integrative Verbundprojekte in zwei Module finanziert werden/wurden: Modul A adressiert Wechselwirkungen und gegenseitige Abhängigkeiten zwischen Landmanagement, Klimawandel und Ökosystemleistungen (12 Projekte). Modul B thematisiert eine integrierte Stadt-Land-Entwicklung mit den Zielen, regionale Wertschöpfung zu stärken und Energie-/ Stoffströme zwischen Stadt und Land zu optimieren (13 Projekt). Am Beispiel des Projekts „AgroForNet“: Es diente dem Aufbau regionaler Geschäftsmodelle und Wertschöpfungsnetze zur Erzeugung und Bereitstellung von Holz aus Kurzumtriebsplantagen, der Landschaftspflege oder Waldrestholz in drei Modellregionen. Die Begleitforschung zu Modul B hat sich mit urban-ruralen Verflechtungen auseinandergesetzt (Repp et al. 2012; Repp et al. 2014).</p>
<p>KLIMZUG (BMBF) 2008-2013</p>	<p>Ziel des mit über 80 Mio. EUR ausgestatteten BMBF-Förderschwerpunkts ‚KLIMZUG – Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten‘ war, Klimaänderungen in regionale Planungs- und Entwicklungsprozesse zu integrieren.</p>
<p>REFINA (BMBF) 2006 - 2012</p>	<p>Im Förderschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA) des BMBF wurden über 110 Forschungsprojekte und Demonstrationsvorhaben zum effizienten Umgang mit Grund und Boden gefördert (Bock et al. 2011). Schwerpunktbereiche waren: Beispielhafte Modellkonzepte eines innovativen Flächenmanagements für ausgewählte Regionen unter unterschiedlichen Entwicklungsbedingungen; Analysen, Methoden, und Bewertungsansätze für ein nachhaltiges Flächenmanagement und Flächenrecycling; und Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationsstrukturen. Bei REFINA wurden sowohl Wohn- als auch Gewerbeflächen betrachtet. REFINA war Teil der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zur Umsetzung des 30-ha-Ziels.</p>
<p>ExWoSt – „Fläche im Kreis“ (BMVBS) 2004 - 2007</p>	<p>Im Rahmen des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) (jetzt beim BMUB) wurde von 2004 bis 2007 das Forschungsfeld „Fläche im Kreis - Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ gefördert. Mit Planspielen wurden Strategien zur Flächenkreislaufwirtschaft in fünf Regionen entwickelt.</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

### 3.1.5.2 Label „Nationale Stadtentwicklungspolitik“

*Ziel & Gegenstand:* Im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik werden Projekte, Veranstaltungen oder Veröffentlichungen mit dem Label „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ ausgezeichnet, die umsetzungsorientiert sind, dem Leitbild der integrierten Stadt- bzw. Regionalentwicklung folgen (siehe Leipzig Charta), kooperativ konzipiert und innovativ sind, Vorbildcharakter haben und den Projektlinien der Nationalen Stadtentwicklungspolitik entsprechen.

*Mechanismus:* Das Label ist nicht mit einer finanziellen Förderung verbunden. Es wird befristet vergeben. Die gekennzeichneten Projekte müssen eine aktive Berichterstattung betreiben.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Der Bezug auf das Leitbild der integrierten Stadt- bzw. Regionalentwicklung aus der Leipzig Charta von 2007 gewährleistet, dass Stadt-Umland-Projekte, die auch die anderen Label-Kriterien erfüllen, sich grundsätzlich für das Label qualifizieren können. Das Label kann zu Marketingzwecken genutzt werden und die Berichtspflichten gewährleisten, dass Erfahrungen aus den Projekten kommuniziert werden. Seit 2009 wurden acht Projekte mit dem Label ausgezeichnet, keines davon mit explizitem Stadt-Umland-Bezug.

### 3.1.5.3 Zertifizierungsverfahren „Meilenstein“ für flächensparende Kommunen in Nordrhein-Westfalen

*Ziel & Gegenstand:* Das Umweltministerium NRW vergibt das Zertifikat „Meilenstein“, um Städte und Gemeinden in NRW auszuzeichnen, die schonend mit der Ressource Fläche umgehen. Das Zertifizierungsverfahren soll helfen, die vom Land NRW angestrebte Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf 5 ha pro Tag (bis 2020) zu erzielen.

*Mechanismus:* Kommunen bewerben sich freiwillig für die Teilnahme am Zertifizierungsverfahren. Sie entwickeln Leitlinien und ein Handlungsprogramm für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Dieses wird von einem externen Zertifizierungsgremium<sup>77</sup> gegen den Standard „Meilenstein“ zertifiziert. Ein Zertifikat gilt für drei Jahre, danach muss erneut zertifiziert werden. Innerhalb der 3-Jahres-Frist werden jährliche interne Audits durchgeführt, die einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess überprüfen und in Form eines Flächenberichts dokumentieren.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Das Instrument setzt nicht explizit am Stadt-Umland-Nexus an; flächensparende Städte dehnen sich aber weniger zulasten ihrer Umlandkommunen aus („urban sprawl“). Der Ansatz des Zertifizierungsmodells, Kommunen eine Möglichkeit zu geben, sich über Flächensparen nach außen zu profilieren, kann eine bereits vorhandene flächensparende Motivation stärken und entsprechende Anstrengungen belohnen. Dass eine Umsteuerung des kommunalen Flächenverbrauchs durch die Zertifizierung effektiv gelingt, scheint allerdings unwahrscheinlich, da sich die ökonomischen Anreize zum Flächenverbrauch nicht ändern. Anders als Ökolabels zeichnet das Zertifikat nicht die Nachhaltigkeitseigenschaften eines *Produktes* aus, das über den Markt nachgefragt würde;<sup>78</sup> es ist lediglich ein Instrument des Stadtmarketings. Bislang wurden sechs Kommunen in NRW zertifiziert.

#### 3.1.5.4 Planspiel Flächenhandel

*Ziel & Gegenstand:* Zielsetzung des Flächenzertifikatehandels ist es, ein quantifiziertes Flächensparziel zu erreichen (z. B. das 30 ha-Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie). Der Flächenhandel wurde auf Veranlassung der Vereinbarungen in den Koalitionsverträgen der 17. und 18. Legislaturperiode in einem Modellversuch mit 87 Kommunen aus ganz Deutschland erfolgreich erprobt. Dieser Praxistext fand als Planspiel im Rahmen eines Ufoplan-Vorhabens des UBA statt. Es setzte sich aus zwei Kernelementen zusammen: Kommunalen Fallstudien und einem kontrollierten Feldexperiment. In den Fallstudien wurden anhand realer Flächenplanungen in 15 Kommunen die Ausgangsbedingungen, Zielsetzungen und Entscheidungsprozesse bei Flächenausweisungen analysiert, um abzuleiten, wie dieser Planungsprozess mit dem Kauf (oder Verkauf) von Flächenzertifikaten verbunden werden könnte. Im kontrollierten Feldexperiment simulierten die 87 Kommunen aus ganz Deutschland den Flächenhandel anhand der real geplanten Flächenausweisungen und dem damit verbundenen Kauf und Verkauf von Zertifikaten über einen Zeitraum von 15 Jahren (2014–2028). Grundlage für das kontrollierte Feldexperiment war eine eigens dafür entwickelte und installierte Handelsplattform. Das Ziel bestand in der Überprüfung und Bewertung von Funktions- und Leistungsfähigkeit sowie Praxistauglichkeit des Flächenhandelssystems.

*Mechanismus:* Flächenzertifikate verbriefen ein quantifiziertes Flächensparziel, das in Form von Zertifikaten am Anfang jedes Jahres auf die Kommunen verteilt wird. Die Zertifikate sind unter den Kommunen frei handelbar und können angespart werden. Wenn Flächen im Außenbereich in Siedlungs- und Verkehrsfläche (also i.d.R. Bauland) umgewandelt werden, müssen die Kommunen Zertifikate im Umfang der umgewidmeten Fläche vorweisen. Wird in einer Kommune weniger Fläche in Bauland umgewandelt als Zertifikate vorliegen, können diese verkauft werden. Umgekehrt können Zertifikate bei

<sup>77</sup> bestehend aus dem Umweltministerium NRW, den kommunalen Spitzenverbänden in NRW, dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung sowie der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V.

<sup>78</sup> Es existieren auch andere Siegel mit Relevanz für RUN-Governance. So das Regionalsiegel „Geprüfte Regionalität“ des Bundesverbandes der Regionalbewegung e.V., das regionale Produkte auszeichnen soll, um damit regionale Wertschöpfung zu erhöhen. Das Regionalsiegel basiert auf den Kriterien: Rohstoffe aus der Region, Verarbeitung in der Region, Vermarktung in der Region, Einsatz heimischer Futtermittel, ohne Gentechnik hergestellt. Das Siegel wird hier wegen des Fokus auf staatliche Instrumente in diesem Diskussionspapier nicht näher behandelt.



Bedarf auch von anderen Kommunen gekauft werden. Zusätzlich können die Kommunen durch Rücknahme rechtsgültiger Bebauungspläne auch Zertifikate generieren (sog. „Weiße Zertifikate“). Das Raumordnungs- und Naturschutzrecht bleiben von den Regelungen unberührt.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Das dem Modell des Zertifikatshandels zugrunde liegende Flächensparziel begrenzt Flächenneuanspruchnahme im Außenbereich auf das gesetzte Mengenziel und dämmt im Erfolgsfall damit die Ausbreitung von Städten ins Umland ein. Die Handelbarkeit der Zertifikate setzt zudem einen Anreiz für die Innenentwicklung. Darüber hinaus können durch den Verkauf von Zertifikaten Einnahmen generiert und damit z. B. Flächenrecycling oder Stadterneuerung finanziert werden. Im Feldexperiment konnte durch den Zertifikatshandel der Flächenverbrauch um fast die Hälfte reduziert werden.<sup>79</sup>

#### **3.1.5.5 „Aktion Fläche“ – Portal des Bundes für kommunales Flächensparen**

*Ziele, Gegenstand & Mechanismus:* Das vom Umweltbundesamt beauftragte Internetportal „Aktion Fläche“ (<https://aktion-flaeche.de/>) ist eine Kommunikationsplattform des Bundes mit Praxisbeispielen, Instrumenten und weiteren Informationen zum Thema kommunales Flächensparen. Zielgruppe sind Kommunalpolitiker/innen, Verwaltungsmitarbeiter/innen, Flächeneigentümer/innen, Verbände und andere interessierte Akteure in Städten und Gemeinden.<sup>80</sup>

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Mit Fachinformationen zum Thema Flächensparen können Kommunalakteure bei der Eindämmung von Flächenverbrauch und *Urban Sprawl* unterstützt werden

#### **3.1.5.6 Kompetenzzentren, Onlineportale etc. zu Interkommunaler Zusammenarbeit**

In unterschiedlichen Bundesländern wird interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) teils finanziell und teils mit Informations- und Beratungsangeboten unterstützt.

Hierzu gehören u.a. das „Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit“ des Landes Hessen, das hessische Kommunen zu strategischen und inhaltlichen Fragen der IKZ berät, u.a. eine Rahmenvereinbarung für IKZ zur Verfügung stellt und Kommunen nicht zuletzt bei der Bildung von Gemeindeverwaltungsverbänden und der Fusion von Gemeinden unterstützt.<sup>81</sup> Im Hinblick auf die von uns gewählten Themenschwerpunkte im Kontext nachhaltiger Landnutzung adressiert das Kompetenzzentrum allerdings nur den Bereich „interkommunale Investitionen in Erneuerbare Energien“.

Die Online-Plattform „Interkommunales.NRW“ des Landes NRW (<https://interkommunales.nrw/>) bietet Fachliteratur, Leitfäden und Checklisten, Gesetze, Verordnungen, Urteile, Musterformulare und Materialien für die Öffentlichkeitsarbeit, um IKZ zu vereinfachen. Die RUN-Schwerpunktthemen spielen dabei keine herausragende Rolle.

#### **3.1.5.7 Energieberatungsstellen und Energie-/Klimaschutzagenturen auf kommunaler, regionaler und Landesebene**

*Ziel & Mechanismus:* In den vergangenen Jahren wurden zunehmend auf kommunaler, regionaler oder Länderebene Energieberatungsstellen oder Energie- & Klimaschutzagenturen eingerichtet. Sie beraten Bürger, Unternehmen und Kommunen zu Energieeinsparung, Energieeffizienz und der Nutzung regenerativer Energien. (In Hinblick auf Unternehmen übernehmen die Energieabteilungen von Wirtschaftsförder-Einrichtungen eine ähnliche Funktion).

---

<sup>79</sup> <http://www.flaechenhandel.de/ergebnisse>

<sup>80</sup> <https://aktion-flaeche.de/ueber-uns>

<sup>81</sup> <http://www.ikz-hessen.de/aktuelles/%E2%80%9Ehessisches-modell-bundesweit-einmalig%E2%80%9C>

*Gegenstand:* Der Anbau bzw. die Nutzung landnutzungsrelevanter Energien (Biomasse) in der Region ist ein Aspekt unter vielen in der Beratungstätigkeit von Energieberatungsstellen und Klimaschutzagenturen.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* In der Einschätzung des BMEL stehen Energieberatungsstellen und Klimaschutzagenturen „in besonderer Wechselwirkung mit den Strukturen der Bioenergie-Regionen“ (BMEL 2015c; S. 21). Ihre Beratungsleistung (zum Beispiel zum Heizen mit Holz) kann zu einer Ausweitung von Nachfrage nach und Angebot von Biomasse führen – je nach Ausrichtung mit einem Fokus auf die Region. In diesem Fall kann die regionale Integration von Energie- und Ressourcenflüssen gestärkt werden.

### 3.1.6 Netzwerk- und Kooperationsansätze

Mit „Netzwerk- und Kooperationsansätzen“ ist hier gemeindeübergreifende Zusammenarbeit gemeint, mit Fokus auf der Zusammenarbeit zwischen einer Stadt und ihren Umlandgemeinden.<sup>82</sup> Das Recht von Kommunen zur überörtlichen Zusammenarbeit leitet sich verfassungsrechtlich aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Artikel 28 Abs. 2 GG) ab, sofern die Gegenstände der Zusammenarbeit im eigenen Wirkungskreis (Bauleitplanung, Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung etc.) oder im übertragenen Wirkungskreis (staatliche Aufgaben wie Meldewesen) liegen. Allerdings müssen auch kooperierende Kommunen einen erheblichen Teil ihrer Aufgaben weiterhin eigenverantwortlich erfüllen.

Die „Interkommunale Zusammenarbeit“ (IKZ) kann grundsätzlich zu unterschiedlichen Themen erfolgen und kann verschiedene Formen der organisatorischen Verfasstheit annehmen. Diese hängen davon ab, welche Verwaltungsaufgaben mit einer Kooperation verfolgt werden (z.B. Planung, Ver- oder Entsorgung, Verkehr, Kommunikation, Wohnungs-/Grundstückswesen, Bildungs-, Gesundheitswesen, gewerbliche Infrastrukturen, Soziales/ Sport, kulturelle Einrichtungen, Wirtschaftsförderung, cf. (2005)), aber auch davon, welche Voraussetzungen (z.B. finanziell oder institutionell) gegeben sind BLE 2012. Formelle Zusammenarbeit ist landesrechtlich geregelt und unterscheidet sich von informeller Zusammenarbeit, die ggf. gesetzlich vorgesehen ist, aber in ihrer Ausgestaltung den kooperierenden Planungsträgern obliegt.

#### 3.1.6.1 Formen informeller Kooperation in Regionen (allgemein): z.B. Europäische Metropolregionen

Informelle Kooperationen sind freiwillige Formen der Zusammenarbeit in den unterschiedlichsten Themenfeldern. Sie können gesetzlich gegebenenfalls vorgesehen sein, ihre Ausgestaltung obliegt aber den kooperierenden Akteuren, so dass sie sehr flexibel sind. Informelle Kooperationen umfassen ein breites Spektrum, das von *Runden Tischen*, *Gesprächsforen*, *Projektbeiräten*, *Bürgermeisterkonferenzen*, *Städtenetzwerken* über *Metropolregionen* bis hin zu sektoralen Instrumenten wie *Ernährungsräten* reicht (Wirth 2010). Die letzten drei Formen werden im Folgenden kurz beschrieben.

#### Städtenetze

Städtenetze sind ein nicht-verbindliches, informelles Instrument. Es kann einerseits dem Erfahrungsaustausch dienen (auch überregional), andererseits der Umsetzung von Raumplanung (regional). Das Landesplanungsgesetz von Sachsen-Anhalt beispielsweise definiert das Städtenetze als „Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teileräumlicher Entwicklungen“ (§ 12 S. 4 LPIG LSA).

<sup>82</sup> Netzwerke wie der Bundesverband der Regionalbewegung e.V. oder das Aktionsbündnis Tag der Regionen stehen hier nicht im Vordergrund.

## Europäische Metropolregionen

*Ziel & Mechanismus:* Die Raumordnungskategorie „Europäische Metropolregion“ hat sich in den letzten 20 Jahren als strategisches Element der Raumentwicklung auf europäischer und nationaler Ebene erfolgreich durchgesetzt.<sup>83</sup> Der Begriff der Metropolregion beschreibt sowohl eine funktionale als auch eine räumliche Kategorie. Im funktionalen Sinn ist eine Metropolregion ein Standort von metropolitenen Einrichtungen, die großräumig wirksame Steuerungs-, Innovations- und Dienstleistungsfunktionen ausüben und insofern auch als Motoren der Regional- und Landesentwicklung fungieren. In räumlicher Hinsicht besteht eine Metropolregion aus einer oder mehreren nahe beieinander gelegenen großen Städten einschließlich ihrer Umlandräume, soweit diese mit den städtischen Kernen eng verflochten sind (Blotevogel 2005; S. 2–3). Das Konzept von Metropolregionen spricht (in einer ökonomisch dominierten Perspektive) Großstadregionen Urbanisierungs- und Agglomerationsvorteile zu, die unter anderem aus der gemeinsamen Nutzung von Gütern mit begrenzter räumlicher Reichweite entstehen (Kosten-, Risiko-Aufteilung), aus Größenvorteilen, die das Entstehen differenzierter Produktpaletten ermöglichen, aus Netzwerkeffekten, die Innovation befördern, sowie aus Lernvorteilen, die aus dem aufgrund der Nähe geringeren Aufwand für Zugang und Aneignung von Wissen entstehen (Mattern 2014; S. 124–125).

Ziel der raumordnerischen Ausweisung von Metropolregionen ist es, städtische Politik zu einer Politik für große Stadtregionen und die mit ihnen verknüpften ländlichen Räume weiterzuentwickeln. Dabei gehen mit der Ausweisung weder neue Befugnisse noch eine finanzielle Förderung einher. Die europäischen Metropolregionen gelten außerdem im Hinblick auf die europäische und globale Wettbewerbsfähigkeit als strategisch bedeutend und engagieren sich in diesem Rahmen bei der Entwicklung sogenannter Gateway-Infrastrukturen (z.B. Seehäfen, Flughäfen), der Einbindung in internationale Wissensnetzwerke und der projektorientierten Zusammenarbeit mit Regionen in ganz Europa (BBSR 2010; S. 2; BMVBS & BBR 2007; Vorwort). Verbindlichkeitsgrad und rechtliche Formen der Zusammenarbeit variieren (zwischen ländergrenzenüberschreitenden Regionen z.B. durch Staatsvertrag).

*Gegenstand:* Metropolregionen haben einen sehr breiten potenziellen Regelungsgegenstand<sup>84</sup>: Es geht allgemein um eine spezifische inhaltliche Ausrichtung der Politik in und für eine Region, die sich vor allen Dingen auf die Verbesserung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der betreffenden Region richtet. Dafür gilt es integrierte Strategien der Regionalentwicklung zu formulieren, Kräfte aus Wirtschaft, Wissenschaft und öffentlicher Hand zu bündeln, städtische und ländliche Räume in Verantwortungsgemeinschaften zu vernetzen und regionale Projekte umzusetzen. Eine ausgeprägte regionale Kooperationskultur ist jedoch nicht gleichbedeutend mit der Schaffung neuer Gebietskörperschaften. In welchen Sektoren Stadt und Umland kooperieren hängt dabei von den jeweiligen wirtschafts- und regionalpolitischen Schwerpunkten und Zielsetzungen ab. Impulse aus den Metropolregionen in die ländlichen Räume werden durch die enge Vernetzung über Verkehrsinfrastrukturen, Wirtschaftskluster und Wissensmanagement initiiert (Blotevogel 2005; S. 5; BMVBS & BBR 2007; Vorwort, 5).

<sup>83</sup> Der Begriff „europäische Metropolregion“ wurde von der MKRO Anfang/Mitte der Neunziger vor dem Hintergrund der Vervollständigung des europäischen Binnenmarktes und der zunehmenden Bedeutung der Europäisierung für die Raumordnungspolitik in Deutschland eingeführt (Blotevogel 2005).

<sup>84</sup> So ist auch der politische Anspruch an Metropolregionen ein sehr breiter, werden sie doch als eine Antwort auf drei große aktuelle Herausforderungen gesehen: Die Globalisierung, den Klimawandel und den demographischen Wandel (BMVBS und BBR 2007; METREX 2011). Vor dem Hintergrund dieser enormen Bedeutungszunahme wundert es nicht, dass das Konzept der Metropolregionen in politische Strategie-Papiere wie die Territoriale Agenda der EU eingeflossen ist und die zeitgleich entstandene „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ programmatische Leitlinien zur Entwicklung der Metropolregionen in Europa enthält (BBSR 2010; Schmidt und Mayer; siehe 2.2.2)

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Mit der erfolgreichen Etablierung der (in Deutschland elf) Metropolregionen verbinden sich Potentiale für die integrierte Gestaltung des Rural-Urban-Nexus, da der Ansatz der Metropolregionen eine integrierte Gestaltung und Planung von Stadt und Umland praktisch voraussetzt. Je nach Ausgestaltung ist eine Vielzahl von Akteuren beteiligt und es wird eine große Breite landnutzungsrelevanter Politikfelder abgedeckt. Zum Beispiel soll in der Metropolregion Nürnberg das Projekt „Original Regional“ den Konsum lokaler Lebensmittel fördern und das Projekt „Die Metropolregion im Grünen“ die Naturparke in der Metropolregion vernetzen und die regionale Wertschöpfung steigern. Die Region fördert zudem ein Cluster „Energie und Umwelt“ in ländlichen Räumen (Europäische Metropolregion Nürnberg 2011; METREX 2011; S. 20; OECD 2013b; S. 218–233).

In der politischen Debatte über Metropolregionen, internationale Sichtbarkeit und Wettbewerbsfähigkeit wird jedoch häufig übersehen, dass ländliche Räume, kleine und mittlere Städte ein wichtiger Bestandteil von Metropolregionen sind. Dieses Defizit erklärt auch die erheblichen Bedenken vieler ländlicher Kommunen an der Förderung von Metropolregionen (Megerle 2008; S. 2–3). Das deutsche Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) zeigte indes, dass Ballungsräume und umliegende ländliche Räume sich vernetzen sollten, um gemeinsame Projekte zum gegenseitigen Nutzen umzusetzen. So wurden im Rahmen von MORO Stadt-Land-Partnerschaften unter Teilnahme von Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft aufgebaut, die dazu beitrugen, das Vertrauen untereinander zu stärken und die das Verständnis füreinander verbessert haben. In der Bilanz zeigt MORO auf, dass die europäische Kohäsionspolitik und die Förderung von Metropolregionen sich nicht widersprechen, sondern sich gegenseitig ergänzen und Stadt und Umland von einer engeren Kooperation profitieren (METREX 2011; S. 6–7).

### **Ernährungsräte (Food Policy Councils)**

*Ziel:* Ernährungsräte sind ein informelles sektorales Instrument der Kooperation zwischen Stadt und Umland. Ziel der meisten Ernährungsräte ist es, die kommunale Ernährungssouveränität zu stärken. Ein erster, entscheidender Schritt in diese Richtung ist die Entwicklung eines regional selbstbestimmten und nachhaltigen Ernährungssystems.

*Mechanismus:* Um dieses Ziel zu erreichen, schaffen Ernährungsräte Räume, in denen alle Akteure, die sich in einer Region mit Landwirtschaft und Ernährung beschäftigen, gehört werden und sich einbringen können, um so Ernährungspolitik regional selbst zu bestimmen und zu gestalten (INKOTA 2016; S. 10–11; Stierand 2008; S. 184).

Ernährungsräte können sehr unterschiedliche Organisationsformen annehmen, zum Beispiel die einer klassischen Nichtregierungsorganisation, eines städtischen Beirats, eines Vereins oder einer losen Initiative. Sie können dabei entweder „von oben“ (durch die kommunale Verwaltung) oder „von unten“ (zivilgesellschaftlich) organisiert sein und auch Mischformen annehmen. Berlin ist hier ein gutes Beispiel, da sich hier einerseits im April 2016 ein zivilgesellschaftlicher Ernährungsrat gegründet hat und es gleichzeitig aus dem Senat Bestrebungen gibt, unter dem Titel „Forum Gutes Essen“ mit Verbänden, Organisationen und Unternehmen eine nachhaltige Strategie rund um das Thema Ernährung in und für Berlin zu entwickeln (Ernährungsrat Berlin 2016; Harper et al. 2009; S. 23; INKOTA 2016; 15, 29; Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz 2015).

*Gegenstand:* Ein Ernährungsrat ist ein in Deutschland noch vergleichsweise unbekanntes, flexibel einsetzbares Instrument, um das Ernährungssystem an die Bedürfnisse der jeweiligen Städte und Kommunen anzupassen und partizipativ zu gestalten. Aktivitäten von Ernährungsräten umfassen dabei u.a. die Bestandsaufnahmen des lokalen Ernährungssystems; die Erarbeitung von Ernährungsstrategien für die Stadt; die Förderung von urbaner Landwirtschaft und die Förderung regionaler Ernährungssysteme. Das (regionale) Ernährungssystem umfasst dabei alle Akteure und Aktivitäten in den Bereichen

Nahrungsmittelproduktion (einschließlich der Nutzung landwirtschaftlicher Inputs), -handel, -verarbeitung, -verteilung, -verbrauch und -entsorgung sowie die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dieser Bereiche. Trotz einer Breite an teilnehmenden Akteuren haben Ernährungsräte häufig eine stärkere Beteiligung durch und Orientierung hin zu Akteuren aus dem Sozial- und Umweltbereich, denn aus dem wirtschaftlichen Bereich (INKOTA 2016; 4–6, 17; Stierand 2008; S. 184).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Eine Stärke der Ernährungsräte ist, dass sie sich mit vielen Themen rund um das Ernährungssystem beschäftigten, Querbezüge aufzeigen und damit durch integriertes Denken und Handeln einen Ansatz gegen Silo-Denken darstellen. Bezüglich der Maßnahmen für eine nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus fördern Ernährungsräte potenziell die Koordinierung von Prozessen zwischen Stadt und Umland und die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe, in denen Erzeugung, Weiterverarbeitung, Vermarktung und Verbrauch von Lebensmitteln räumlich wieder näher zusammen liegen (INKOTA 2016; S. 11). Die freiwillige Kooperation einer großen Anzahl von Akteuren macht Ernährungsräte dabei zu einem herausfordernden Unterfangen.

Vielleicht auch deshalb werden Ernährungsräte in der praktischen Umsetzung häufig als wichtiges Instrument zur Gestaltung des Ernährungssystems auf der lokalen Ebene und für die Stadtentwicklung gesehen. Ein klarer Fokus auf Regionalentwicklung und das städtische Umland ist nicht immer Teil der Umsetzung. Auch in Toronto, einem der Best-Practice-Beispiele für Ernährungsräte, ist die Stärkung der Beziehung zwischen Stadt und Umland eine noch zu meisternde Herausforderung. Ein Problem ist dort z.B., dass die Stadtverwaltung die Nahrungsmittelerzeugung bislang nicht als eine Sache des städtischen, sondern des ländlichen Raums ansieht und damit eine eigene Verantwortung von sich weist (Harper et al. 2009; S. 25; INKOTA 2016; S. 21; Stierand 2008; S. 184). Gegenbeispiele mit deutlichem Augenmerk auf das städtische Umland sind der gerade gegründete Ernährungsrat Berlin, der die Bindungen zwischen Stadt (Berlin) und Land (Brandenburg) gezielt stärken will, oder auch die *Cleveland-Cuyahoga County Food Policy Coalition*, die eigens eine *rural-urban interface working group* eingerichtet hat. Nicht zuletzt betont auch die *American Planning Association*, dass städtische und ländliche Aspekte in einem systemischen Ansatz gemeinsam gedacht werden müssen, und regt Stadt- und Regionalplaner an, sich in Ernährungsräten zu engagieren (APA 2011; S. 2; Cleveland-Cuyahoga County Food Policy Coalition o. D.; INKOTA 2016; S. 29)

### 3.1.6.2 Formen formaler Kooperation in Regionen: Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände (Regionalverbände), öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, AöRs

Unter die formellen (landesgesetzlich näher geregelten) Formen der Zusammenarbeit fallen eher unverbindliche kommunale Arbeitsgemeinschaften und verbindlichere Organisationsformen wie Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Anstalten öffentlichen Rechts. Auch privatrechtliche Organisationsformen sind unter bestimmten Umständen möglich, um die Zusammenarbeit zwischen Kommunen formal zu regeln.

#### Kommunale Arbeitsgemeinschaften

Gemeinden und Gemeindeverbände können ihre Zusammenarbeit unverbindlich in kommunalen Arbeitsgemeinschaften organisieren.<sup>85</sup> Arbeitsgemeinschaften dienen primär der Beratung und Einleitung von Gemeinschaftslösungen (vgl. Burgi 2015; § 19, Rn. 4). Sie haben keine eigene Rechtspersönlichkeit und verbindliche Außenwirkung. Kommunale Arbeitsgemeinschaften sind mit niedrigem bürokratischem und organisatorischem Aufwand verbunden und eignen sich insbesondere in der

<sup>85</sup> Siehe z.B. das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen, nach dem Gemeinden und Gemeindeverbände „Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, [...] gemeinsam wahrnehmen [können]“ (dort § 1 Abs. 1).

Frühphase von interkommunaler Zusammenarbeit (BLE 2012; S. 49). Sie folgen dem Konsensprinzip, neigen zur Ausklammerung strittiger Fragen, ermöglichen aber „Schönwetter-Kooperation“ in Win-Win-Bereichen (Krappweis o.A.,b).

### Zweckverbände (Regionalverbände)<sup>86</sup>

Zweckverbände sind – verglichen z.B. mit kommunalen Arbeitsgemeinschaften – ein verbindlicheres Instrument der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit, geregelt im Zweckverbandsrecht und in § 205 BauGB. Die Mitgliedschaft in einem Zweckverband kann freiwillig oder verpflichtend sein. Zweckverbände führen Planungs- und Durchführungsaufgaben von Gemeinden oder Gemeindeverbänden durch, beispielsweise Regional-/Bauleitplanung, Ver- und Entsorgung einschließlich ÖPNV, Wirtschaftsförderung oder Naherholung.<sup>87</sup> Eine Spezialform von Zweckverbänden, die Planungsaufgaben dienen, sind „regionale Planungsverbände“ (gemäß § 205 BauGB) oder kurz „Regionalverbände“. In Baden-Württemberg existieren kleiner Einheiten innerhalb von Regionalverbänden, sogenannte „Nachbarschaftsverbände“ (organisiert als Körperschaften des öffentlichen Rechts, vgl. Nachbarschaftsverbandsgesetz Baden-Württemberg). Beispiele für Regionalverbände, die die Position einer kommunalen (Gebiets-)Körperschaft mit autonomen Planungs- und Vollzugsrechten inne haben, sind die Region (Gemeindeverband) Hannover, der Regionalverband FrankfurtRheinMain und der Verband Region Stuttgart (Knemeyer 2005; S. 33).

Anders als Arbeitsgemeinschaften haben Zweckverbände eine verbindliche Außenwirkung und können z.B. Bescheide erlassen. Unterschieden werden kann zwischen Einzweck- und Mehrzweckverbänden, je nachdem, ob der Verband einzelne oder mehrere Planungs- und Durchführungsaufgaben übernimmt. In letzterem Fall ist ein Interessensausgleich über verschiedene Materien hinweg möglich (Krappweis o.A.,b). Zweckverbände basieren auf Verbandssatzungen. Alle beteiligten Kommunen entsenden (teils direktdemokratisch gewählte)<sup>88</sup> VertreterInnen in die Zweckverbandsversammlung. Zweckverbände gestatten allerdings keine formelle Einbeziehung (z.B. über eine Mitgliedschaft) von Dritten (Wirtschaftsvertretern, Umweltverbänden etc.). Ein solcher Einbezug kann jedoch in ergänzenden Strukturen (z.B. Beiräten) oder alternativen Strukturen (in privatrechtlichen Organisationsstrukturen, z.B. einer GmbH) organisiert werden (Fürst 2010; S. 98).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die rechtlichen Voraussetzungen für gemeindeübergreifende Zusammenarbeit sind in den Landesgesetzen geschaffen und damit die rechtlichen Voraussetzungen für eine verstärkte Erledigung von Verwaltungsaufgaben im Stadt-Land-Zusammenarbeit gegeben. Burgi (2015; § 19, Rn. 2) prognostiziert aufgrund wachsender Haushaltsprobleme der Kommunen und der demografischen Entwicklung im ländlichen Raum eine Zunahme dieser Kooperationsform.

### Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen

Eine weitere Form der verbindlichen gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen. Dabei handelt es sich um schriftliche öffentlich-rechtliche Verträge zwischen Gebietskörperschaften (ohne Beteiligung weiterer Akteure). Mit ihnen wird geregelt, dass eine Kom-

<sup>86</sup> In Deutschland (ähnlich auch in anderen Ländern) existieren Wasser- und Bodenverbände, die teils ähnliche Aufgaben wahrnehmen wie Wasser- und Abwasserzweckverbände. Zentraler Unterschied ist, dass ihre Mitglieder private Akteure sind: v.a. Grundeigentümer und Landwirte sowie allgemein „Nutznießer“, die einen Nutzen aus der Tätigkeit des Verbandes ziehen und sich an seinen Kosten beteiligen. Die Verbände sind dem Wohl der Allgemeinheit verpflichtet. In manchen Bundesländern können auch Gemeinden Mitglieder von Wasser- und Bodenverbänden sein.

<sup>87</sup> Burgi (2015; § 19, Rn. 4) nennt als „Paradebeispiel“ eines Zweckverbandes den Zusammenschluss von Gemeinden entlang eines Flusslaufes zur Erledigung der Abwasserbeseitigung in einem einheitlichen Klärsystem.

<sup>88</sup> Bsp. die Regionalversammlung der Region Stuttgart, siehe auch Kapitel 2.6.

mune bestimmte Aufgaben der übrigen Kommunen in ihre Zuständigkeit übernimmt (delegierte Vereinbarung), oder dass sie eine bestimmte Aufgabe für die anderen Kommunen durchführt (mandatierende Vereinbarung). In ersterem Fall kann der durchführenden Kommune auch das Satzungsrecht und die Hoheit zum Gebühreneinzug (für alle betreffenden Gemeindegebiete) übertragen werden (Lenep 2012).

Einer Umfrage von 2004 zufolge ist die öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die meistgenutzte Organisationsform für interkommunale Zusammenarbeit (genutzt in rund 28 Prozent der Fälle, vgl. BLE 2012; S. 48).

## **Verwaltungsgemeinschaften oder Gemeindeverwaltungsverband**

In einigen Bundesländern kann als Unterform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eine „vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft“ (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) oder ein „Gemeindeverwaltungsverband“ eingerichtet werden (Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen, und Sachsen-Anhalt) (BLE 2012; S. 51–52).<sup>89</sup> Es handelt sich um einen formalen Zusammenschluss von i.d.R. kleinen Gemeinden zu administrativen Einheiten unter Beibehaltung der Gemeindeform, mit dem Zweck, dass die Verwaltungsgemeinschaft bzw. der Gemeindeverwaltungsverband die Gemeinden von bestimmten Aufgaben entlastet (Verwaltungsfunktionen, Flächennutzungsplanung, Abwasserbeseitigung etc.). Von seinen Ursprüngen war diese Form der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung weniger ein Instrument der freiwilligen interkommunalen Zusammenarbeit als ein Versuch, Zwangsfusionen durch die Landesregierung vorzukommen.

## **Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)**

Die Zusammenarbeit von Kommunen kann auch im Rahmen einer Anstalt öffentlichen Rechts organisiert werden, z.B. eines „gemeinsamen Kommunalunternehmens“. Eine AöR kann als juristische Person des öffentlichen Rechts organisatorisch und rechtlich eigenständig arbeiten. Sie kann hoheitlich tätig werden, z. B. Satzungen und Verwaltungsakte erlassen und vollstrecken sowie einen Anschluss- und Benutzungszwang vorschreiben und durchsetzen. Ihre Leitung obliegt einem eigenverantwortlich handelndem Vorstand, der von einem Verwaltungsrat bestellt und kontrolliert wird (BLE 2012; Lennep 2012).

## **Privatrechtliche Organisationsformen**

Stadt-Umland-Kooperationen können in privatwirtschaftlichen Organisationsformen durchgeführt werden, wenn die kooperierenden Kommunen dabei wirtschaftlich aktiv werden, z.B. als:

- ▶ Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)
- ▶ Privatrechtliche Vereinbarung
- ▶ Stiftung
- ▶ Eingetragener Verein
- ▶ Genossenschaft

Wegen Grenzen in der Haftung und Steuerungsfähigkeit von Gemeinden kommen Kommanditgesellschaften (KGs), Offene Handelsgesellschaften (OHGs) und Gesellschaften bürgerlichen Rechts (GbR) nicht in Frage. In seltenen Fällen (z.B. bei großen Wasserversorgungsunternehmen) können Aktiengesellschaften gebildet werden (BLE 2012).

## **Neue Ideen für mehrdimensionale Zusammenarbeit: Das Beispiel „Stadt-Umland Senat“**

Die existierenden Formen formaler Kooperation innerhalb von Regionen sind im Wesentlichen sektoral ausgerichtet und für operative Verwaltungsaufgaben geeignet (Ante 2005; VII). Für eine mehrdimensionale Zusammenarbeit zu so komplexen Themen wie den von uns fokussierten – ökologische Flächennutzung, regionale Integration von Energie- und Ressourcenflüssen, regionale Nahrungssysteme etc. - eignen sich diese Arten der Kooperation nur bedingt.

---

<sup>89</sup> Vgl. die „Samtgemeinde“ in Niedersachsen, „Verbandsgemeinde“ in Rheinland-Pfalz und „Amtsgemeinde“ in Schleswig-Holstein.



Ein Vorschlag, komplexere Formen der Zusammenarbeit (ergänzend zu den bestehenden sektoralen) formal zu organisieren, ist der „Stadt-Umland Senat“ (Knemeyer 2005). Dabei handelt es sich um einen Informations- und Konsultationsmechanismus, die als eine Art „Strategiekommission“ ergebnisoffen Problembewusstsein schafft und Lösungsmöglichkeiten entwickelt. Ein solches Gremium mit Repräsentanten der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und kommunalen Körperschaften im Stadt-Umland-Bereich könnte in den oft von Gegensätzen gekennzeichneten Stadt-Umland-Konstellationen Blockaden aufbrechen, aber auch faktischen Umsetzungsdruck erzeugen. Ein Stadt-Umland-Senat wäre nicht als zusätzliche Ebene der etablierten administrativen Entscheidungsstrukturen gedacht, um weder in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie einzugreifen noch Kommunen abzuschrecken, die keine Finanzleistungen an andere Kommunen leisten wollen (ibid).

### 3.1.6.3 Gebietskörperschaftliche Lösungen (Ein- und Mehrebenen-Lösungen)

Die Zusammenarbeit von Städten und ihren Umlandgemeinden lässt sich auch durch veränderten Zuschnitt der entsprechenden Gebietskörperschaften beeinflussen. Faktisch handelt es sich dabei nicht mehr um Netzwerk- oder Kooperationsansätze zwischen in ihrem Status unangetasteten Einheiten, sondern um die Schaffung neuer institutioneller Formen (und damit um eine Schnittstelle zu Kapitel 1). Basierend auf Krappweis (o.A.,b) lassen sich folgende unterschiedliche (Ein- und Mehrebenen-) Lösungen unterscheiden:

- ▶ Bildung einer Kreisstadt, eines Land- oder Regionalkreises: Bislang kreisfreie Kernstädte können mit ihrem Umland zu einem Landkreis vereint werden (Bsp. Hannover 2001, Saarbrücken 2008, Aachen 2009). Im Rahmen von Landkreisen ist es möglich, bestimmte Aufgaben an den Kreis abzugeben und durch die Kreisumlage zu finanzieren. Dies soll die Vor- und Nachteile für die Stadt ausgleichen.
- ▶ Bildung einer Regionalstadt („föderative Stadt“), bestehend aus einer Kernstadt und ihren suburbanen Umlandgemeinden. Es handelt sich um zweistufige Einheitsgemeinden mit jeweils direkt gewählten Stadt- und Bezirksparlamenten in den Stadtbezirken (Bsp. Berlin 1920, Hamburg 1937). Zentralverwaltungsaufgaben werden von Bezirksaufgaben unterschieden. Die Stadtregion bleibt „schlagkräftig nach außen und identitätswahrend nach innen“, weil in den Stadtteilen Selbstverwaltungskompetenzen wahrgenommen werden.
- ▶ Eingemeindung: Dies ist keine Form interkommunaler Kooperation, vielmehr werden Umlandgemeinden durch Landesgesetz in die Kernstadt eingemeindet, um so Handlungsspielräume zu gewinnen (z.B. Steuereinnahmen zur Finanzierung zentralörtlicher Güter, Flächenverfügbarkeit für die Ansiedlung von Gewerbe und Einwohnern).

## 3.2 Europäische Union

Das Thema „nachhaltiger Stadt-Land-Nexus“ wird auf EU-Ebene derzeit wenig mit *Strategien* und *Leitbildern* unterlegt: Das Ziel des „territorialen Zusammenhalts“ ist zu unspezifisch, die „Urbane Agenda“ (2016) adressiert das Thema nicht, lediglich die Leipzig-Charta (2007) greift es auf, doch deren begleitende „Territoriale Agenda“ (2007) hat bei ihrer Überarbeitung (TA 2020) Bezüge zum Thema verloren hat. Auf der *Umsetzungsebene* der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds jedoch ist integrierte städtische Entwicklung inklusive Stadt-Umland-Bezügen ein Thema. Jenseits solcher finanzieller Anreizinstrumente ist die RURBAN-Initiative „Partnership for sustainable urban-rural development“ zu erwähnen. Ordnungs- und Planungsrecht spielt auf EU-Ebene, wo es keine gemeinschaftliche Kompetenz für Planung und Stadtentwicklung (allerdings für ländliche Entwicklung) gibt, keine Rolle.

### 3.2.1 Strategien und Leitbilder

#### 3.2.1.1 Gemeinschaftsziel „Territorialer Zusammenhalt“

*Ziel:* Im Vertrag von Lissabon (2007) wurde erstmals der „territorialer Zusammenhalt“ als Gemeinschaftsziel der EU verankert (Art. 2, Abs. 3). Zuvor war dieses Ziel bereits in der europäischen Grundrechte-Charta (Art. 36) verankert worden. Das „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt“ von 2008 setzt es als Ziel von territorialem Zusammenhalt fest, „die harmonische Entwicklung aller Gebiete sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Bürger die jeweiligen Gegebenheiten dieser Gebiete optimal nutzen können. Es geht also darum, die Vielfalt als Vorteil zu begreifen, der zu einer nachhaltigen Entwicklung der gesamten EU beitragen kann.“<sup>90</sup>

*Mechanismus:* Das Gemeinschaftsziel des „territorialen Zusammenhalts“ entfaltet seine Wirkung unter anderem dadurch, dass es in konkrete EU-Politiken aufgenommen wird. So wurde es beispielsweise in die Strategie „Europa 2020“, in die „Territoriale Agenda“ und die Kohäsionspolitik integriert (siehe jeweils unten).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Eine klare Definition von „Gebiet“, die Vorstellung von dessen Größe geben würde, existiert nicht. Im Grünbuch werden als Beispiele Großräume wie der Ostseeraum, aber auch Stadtgebiete genannt. Die Verbindung zwischen Stadt und (Um-)Land wird als *ein* Aspekt von territorialem Zusammenhalt verstanden. Um diesen Aspekt speziell zu adressieren, widmet sich Action 1.1a der „First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union“ (2007-2011) speziell den Verbindungen von Stadt und Umland: „Prepare and promote policy options to foster coordination between spatial and urban development in the light of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter, at EU and MS level“. Zur Umsetzung wurde 2010 die RURBAN-Initiative („Partnership for sustainable urban-rural development“, siehe in Kapitel 3.2.3.1) ins Leben gerufen.

#### 3.2.1.2 „Europa 2020“

*Ziel & Mechanismus:* Die Europa 2020-Strategie ist die Wachstums- und Beschäftigungsstrategie der EU für das laufende Jahrzehnt und eine Antwort auf die Wirtschaftskrise, die Europa 2008/09 erfasste.

<sup>90</sup> Die Versammlung der Regionen Europas (VRE) definiert territorialen Zusammenhalt mit einem stärkeren Fokus auf dem Zugang zu Dienstleistungen folgendermaßen: „Territorien, die sich harmonisch und synergetisch entwickeln, gemeinsame Prioritäten und Ziele verfolgen und hierfür Strategien und Mittel einsetzen, die auf das jeweilige territoriale Kapital zugeschnitten sind, um allen EU-Bürgern gleichberechtigten Zugang zu Dienstleistungen und Chancengleichheit zu gewährleisten.“

Im Zentrum der „Europa 2020“-Strategie steht die Unterstützung von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum. Mit den drei Prioritäten sollen innerhalb der EU ein hohes Maß an Beschäftigung, Produktivität und sozialem Zusammenhalt erreicht werden.

*Gegenstand:* Die zentralen Ansatzpunkte der Strategie sind Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung, die Ausrichtung auf eine kohlenstoffarme, energieeffiziente Wirtschaft und eine wettbewerbsfähige Industrie, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bekämpfung von Armut (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014; S. 15; Europäische Kommission 2015a).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Für die Gestaltung nachhaltiger Stadt-Land-Beziehungen ist „Europa 2020“ eher indirekt von Bedeutung. Unter anderem wird die Strategie durch entsprechende Anpassungen in der Programmierung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) umgesetzt (siehe unten); diese haben auch für den rural-urban Nexus eine gewisse Relevanz. Darüber hinaus adressieren zwei der Flaggship-Initiativen von „Europa 2020“ konkret „Ressourceneffizienz“ und (unter dem Stichwort „Europäische Plattform gegen Armut“) die Gewährleistung territorialer Kohäsion.

### 3.2.1.3 „Urbane Agenda“ (2016)

*Ziel & Mechanismus:* Die Urbane Agenda der EU ist eine gemeinsame Initiative der Europäischen Kommission, der Mitgliedsstaaten und europäischer Städtenetzwerke, um die Bedeutung der städtischen Dimension bei europäischen und nationalen Entscheidungsträgern stärker ins Bewusstsein zu rücken und eine bessere Regulierung und Förderung auf EU-Ebene zu erreichen (EU Urban Agenda 2016a). Ein Weg dorthin ist die Vernetzung und der Wissensaustausch städtischer Behörden auf gesamteuropäischer Ebene. Die Agenda baut außerdem auf der Territorialen Agenda 2020 auf, indem sie die Kohärenz zwischen städtischen Angelegenheiten und dem breiter angelegten Ziel des territorialen Zusammenhaltes stärken will (Niederländische Ratspräsidentschaft 2016; S. 6). Der Vorschlag für die „EU Urban Agenda“ kam aus den Niederlanden, die im ersten Halbjahr 2016 die EU-Ratspräsidentschaft innehatten. Beschlossen wurde die Agenda mit dem Pakt von Amsterdam am 30. Mai 2016 (ebd.; S. 1).

*Gegenstand:* Da die EU formal keine Kompetenzen im Bereich Städtepolitik hat, sind mit der Urbanen Agenda keine messbaren Ziele und Zugeständnisse verknüpft. Das neue Element sind deshalb Partnerschaften, in denen sich EU-Institutionen, Mitgliedsstaaten, Stadtverwaltungen, aber auch NGOs und Privatwirtschaft auf Augenhöhe begegnen sollen und darüber beraten, wie verschiedene städtische Probleme gelöst werden können. Dafür wurden im Pakt von Amsterdam insgesamt zwölf verschiedene Themen identifiziert. Für die nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus besonders relevant sind dabei die Themen bezahlbarer Wohnraum, Klimaanpassung einschließlich grüner Infrastrukturen, Energiewende, Mobilität sowie nachhaltige Landnutzung und naturbasierte Lösungen (*nature-based solutions*). Partnerschaften sollen für zwei bis drei Jahre bestehen und sich unabhängig vom Thema mit drei Fragen auseinandersetzen (EU Urban Agenda 2016b): Wie kann die EU-Gesetzgebung städtischen Bedürfnissen, Vorgehensweisen und Verantwortlichkeiten gerechter werden? Wie lassen sich EU-Gelder einfacher akquirieren? Wie kann der Informationsaustausch verbessert werden, um das Lernen voneinander zu ermöglichen?

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Mit der Urbanen Agenda sind keine neuen Finanzmittel verbunden. Deshalb ist davon auszugehen, dass sie vor allem indirekt wirken wird, indem die neuen Prozesse Städten und Kommunen mehr Gehör verleihen. Entscheidend wird sein, ob Stadt-Umland-Themen in den jeweiligen Partnerschaften aufgegriffen werden. Vielversprechend ist, dass im Pakt von Amster-

dam die Bedeutung rural-urbaner Verflechtungen anerkannt wird und Kooperationen städtischer Verwaltungen mit der jeweils umliegenden Region gefordert werden.<sup>91</sup>Außerdem sollen die Partnerschaften einigen Querschnittsfragen Aufmerksamkeit schenken. Dazu gehören u.a. die Gestaltung über administrative Grenzen hinweg, interkommunale Zusammenarbeit zwischen urbanen und ländlichen Kommunen, Verknüpfungen zur Territorialen Agenda der EU und Zusammenhänge zwischen städtischer Planung und Regionalplanung (Niederländische Ratspräsidentschaft 2016; 4, 8). Trotz dieser Erwähnungen im Amsterdam Pakt wurde in den Diskussionen zur Urban Agenda wiederholt die Befürchtung geäußert, dass ein stärkerer Fokus auf städtische Belange gleichzeitig weniger Unterstützung für ländliche Räume bedeutet. Der Ausschuss der Regionen hebt deshalb in seiner Stellungnahme zur Urban Agenda hervor, dass EU-Politiken das Konkurrenzverhältnis zwischen ländlichen und städtischen Räumen nicht verstärken dürfen (Committee of the Regions 2016; S. 4–5).

### 3.2.1.4 „Territoriale Agenda“ (2007), „Leipzig Charta“ (2007) und „Territorial Agenda 2020“ (2011)

*Ziel & Mechanismus:* Die Territoriale Agenda der EU wurde im Mai 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft bei einem informellen Ministertreffen in Leipzig beschlossen. Das achtseitige politische Papier gab Empfehlungen für eine integrierte Raumentwicklungspolitik, um so die Potenziale der Städte und Regionen Europas für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung zu mobilisieren. Als „aktionsorientierter politischer Rahmen“ sollte die Agenda eine polyzentrische räumliche Entwicklung fördern und damit zur besseren Nutzung vorhandener Ressourcen in den Regionen beitragen. Außerdem sollte sie zur sozialen und ökologischen Entwicklung in den Regionen der EU beitragen und Lebensbedingungen mit gleichwertigen Chancen schaffen, d.h. orientiert an den jeweiligen regionalen und städtischen Potentialen. Nicht zuletzt sollte die Wettbewerbsfähigkeit Europas in der Welt durch die bessere Nutzung der räumlichen Vielfalt gestärkt werden (BMUB 2007b; S. 1–2). Die „Territoriale Agenda“ wurde 2011 zur „Territorialen Agenda 2020“ (auch „TA 2020“) überarbeitet, um sie stärker an den Europa 2020-Zielen auszurichten (BMUB 2011).

Zeitgleich mit der ursprünglichen „Territorialen Agenda“ wurde 2007 die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ verabschiedet, die den Ansatz einer integrierten Stadtentwicklungspolitik als Aufgabe mit europäischer Dimension hervorhebt (BMUB 2007a).<sup>92</sup>

*Gegenstand:* Die Territoriale Agenda von 2007 benannte sechs Prioritäten zur weiteren Entwicklung der Städte und Regionen Europas (BMUB 2007b; S. 3–6; IRS 2008; S. 3):

- ▶ Polyzentrische Entwicklung durch Vernetzung von Städten und Stadtregionen
- ▶ Neue Partnerschaften zwischen Stadt und Land (territoriale Governance)
- ▶ Entwicklung von wettbewerbsfähigen und innovativen regionalen Clustern
- ▶ Stärkung und Ausbau transeuropäischer Netze
- ▶ Transeuropäisches Risikomanagement (insbesondere hinsichtlich des Klimawandels)
- ▶ Verantwortungsvolle Nutzung ökologischer Ressourcen und kultureller Werte als Chance für Entwicklung

Die Überarbeitung zur Territorialen Agenda 2020 hat die Schwerpunkte leicht verschoben und definiert folgende sechs Prioritäten (BMUB 2011; S. 9–11):

- ▶ Förderung einer polyzentrischen und ausgewogenen Raumentwicklung

<sup>91</sup> Bisher sind vier Pilot-Partnerschaften angelaufen, allerdings ohne Bezug zu Stad-Umland-Verknüpfungen oder den RUN-Themen. Siehe <http://urbanagendaforthe.eu/pactofamsterdam/>

<sup>92</sup> Anlässlich ihres zehnjährigen Jubiläums wird aktuell im deutschen IMA Stadt geprüft, ob eine Neuauflage der Leipzig Charta (z.B. im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft 2020) sinnvoll sein könnte, u.a. als Umsetzungsbeitrag zur „New Urban Agenda“ (s.o.).

- ▶ Förderung der integrierten Entwicklung in Städten, ländlichen Gebieten und Sonderregionen
- ▶ Territoriale Integration in grenzüberschreitenden und transnationalen funktionalen Regionen
- ▶ Gewährleistung der globalen Wettbewerbsfähigkeit von Regionen durch eine starke lokale Wirtschaft
- ▶ Verbesserung der territorialen Anbindung für den Einzelnen, für Gemeinden und Unternehmen
- ▶ Verwaltung und Verknüpfung der Umwelt-, Landschafts- und Kulturgüter von Regionen.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Zwei der Prioritäten, die die Territoriale Agenda von 2007 verfolgt, sind wichtig für eine integrierte Gestaltung des Rural-Urban-Nexus: Die polyzentrische Entwicklung durch eine Vernetzung von Städten und Stadtregionen sowie die Forderung nach neuen Partnerschaften und neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land. In der Territorialen Agenda 2020 heißt es zur Förderung der integrierten Entwicklung in Städten, ländlichen Gebieten und Sonderregionen: „Wir wissen um die diversen Verbindungen, die zwischen städtischen und ländlichen Gebieten in ganz Europa bestehen können, wobei die Bandbreite von periurbanen Regionen bis hin zu ländlichen Gebieten in Randlage reichen kann. Der wechselseitigen Abhängigkeit von Stadt und Land sollte durch integrierte Governance und Planung im Rahmen einer umfassenden Partnerschaft Rechnung getragen werden“ (BMUB 2011; S. 9). Unter dem Punkt „Gewährleistung der globalen Wettbewerbsfähigkeit von Regionen durch eine starke lokale Wirtschaft“ wird die Stärkung der lokalen Wirtschaft durch die Entwicklung lokaler Produkte und Märkte thematisiert und eine teilweise Autarkie zur Schaffung starker, eng verbundener lokaler Gemeinschaften als wünschenswert präsentiert (ebd.; S. 10).

Zusätzlich hebt die Leipzig Charta trotz ihres städtischen Fokus‘ hervor, dass für eine integrierte Stadtentwicklungspolitik „[d]ie lokale und stadregionale Abstimmung (...) gestärkt werden [muss]. Ziel ist eine gleichberechtigte Partnerschaft zwischen Stadt und Land und zwischen Klein-, Mittel- und Großstädten innerhalb von Stadt- und Metropolregionen.“ (BMUB 2007a; S. 3). Nicht zuletzt fordert die Leipzig Charta, die Zersiedelung des städtischen Umlandes zu verhindern. Dafür braucht es eine Stadt- und Regionalplanung, die engagiert dafür sorgt, dass das Flächenangebot gesteuert wird und Spekulationen eingedämmt werden. In Bezug auf die in der Einleitung genannten, hier fokussierten Schwerpunktthemen zielen die Territoriale Agenda 2007 und die Leipzig Charta damit vor allem auf die Koordinierung von Planung und politischen Prozessen ab, jedoch auch im Hinblick auf die gemeinsame Erstellung von Leistungen. In der Territorialen Agenda 2020 wird zusätzlich die Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten gestreift.

Da die Dokumente keine formale Bindungskraft haben, war und ist es entscheidend, dass die Prinzipien und Leitlinien von nationalen und europäischen Institutionen in deren eigenen Aktivitäten aufgenommen werden und Akteure raumrelevanter Fachpolitiken von der Wichtigkeit der Ziele überzeugt werden. Bis 2010 scheint dies kaum von Erfolg gekrönt gewesen zu sein. Böhme und Zillmer konstatieren in diesem Jahr, dass auf dem Weg von den Diskussionen zur tatsächlichen Umsetzung der Agenda-Ziele durch das in der Folge verabschiedete Aktionsprogramm das Momentum verloren gegangen zu sein scheint. Ein Grund dafür war sicher, dass das Aktionsprogramm weder mit einem Budget noch mit irgendwelchen Instrumenten oder Befugnissen ausgestattet wurde (Böhme & Zillmer 2010; S. 569). Noch 2015 bedauerte der Ausschuss der Regionen, dass die Territoriale Agenda einige Jahre lang von der politischen Bühne verschwunden war, obwohl der territoriale Zusammenhalt seit 2009 geteilte Kompetenz der EU und der Mitgliedsstaaten ist und 2011 die Territoriale Agenda 2020 als Weiterführung der Agenda von 2007 beschlossen wurde (Committee of the Regions 2015; S. 3). Es ist davon auszugehen, dass die Territoriale Agenda nachhaltige Stadt-Umland-Beziehungen bislang noch nicht wesentlich gefördert hat. Chancen hierfür könnten sich ergeben, falls die Bundesregierung – wie als Möglichkeit anvisiert – in ihrer Ratspräsidentschaft 2020/2021 die Leipzig Agenda wieder aufgreifen und beleben würde.

### 3.2.1.5 „Aalborg Charta“ und „Aalborg Commitments“ der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (1994, 2014)

*Ziel:* Die Aalborg-Charta (1994) und die zehn Jahre später verabschiedeten Aalborg Commitments (2004) sind Selbstverpflichtungen europäischer Kommunen in Reaktion auf die in Rio 1992 verabschiedete Lokale Agenda 21. Die Aalborg-Charta begründete die durch ICLEI koordinierte „Europäischen Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden“ (Sustainable Cities and Towns Campaign), einem Netzwerk von Kommunalverwaltungen von dessen Mitgliedern europaweit tausende Lokale Agenda-Prozesse entwickelt wurden.

*Gegenstand & Mechanismus:* Die Aalborg-Charta und Aalborg Commitments bieten nicht-bindende Leitlinien für die Ausgestaltung nachhaltiger Entwicklung innerhalb europäischer Städte und Gemeinden. Inhaltlich geht es u.a. um Flächennutzung, Mobilität, Klima, Ökosysteme, natürliche Ressourcen, Konsum, soziale Gerechtigkeit und internationale Zusammenarbeit, die Erstellung langfristige Aktionspläne, Stadtplanung und Gestaltung (direkt-demokratische Mitwirkung).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Trotz des klaren Städte-Bezugs der beiden Dokumente schlägt die Aalborg-Charta das Prinzip der „Problemlösung durch stufenweises Weitervermitteln nach Außen“ vor (Aalborg Charta, I.5). Es besagt, dass Probleme nicht aus Städten und Gemeinden in die weitere Umgebung oder in die Zukunft ‚exportiert‘ werden sollen und stattdessen zunächst intern auf lokaler Ebene ausgeglichen oder aber durch eine externe größere Körperschaft auf regionaler oder nationaler Ebene aufgenommen werden sollen. In Bezug auf Flächennutzung wird die „Idee einer gerechten wechselseitigen Abhängigkeit in der Region“ formuliert. Sie soll es Stadt und Umland ermöglichen, „die Leistungsströme zwischen Stadt und Land ins Gleichgewicht zu bringen und zu verhindern, daß die Städte die Ressourcen des Umlandes nur ausbeuten“ (Aalborg Charta, I.8). Wenngleich beide Konzepte unverbindlich sind, bieten sie konzeptionelle Anhaltspunkte zum Umgang mit Nachhaltigkeitskonflikten im Stadt-Land-Nexus. In den Aalborg Commitments wird angestrebt, eine Zersiedelung zu vermeiden (Aalborg Commitment 5.2) und die Märkte darin zu bestärken, lokal und regional qualitativ hochwertige Produkte zu produzieren (Aalborg Commitment 8.4).

### 3.2.1.6 Auf dem Weg zu einer EU Ernährungspolitik?

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU ist fokussiert auf die Produktion landwirtschaftlicher Güter; seit längerem existieren Forderungen, diese angebotsseitige Politik durch eine ganzheitlichere Strategie zu ergänzen, die auch die Nachfrageseite einbezieht: eine Gemeinsame EU Ernährungspolitik („Common EU Food Policy“). Nachdem die EU Kommission Anfang 2013 zunächst verkündet hatte, dass sie eine Kommunikation „Building a Sustainable European Food System“ entwickeln würde, eine umfangreiche öffentliche Konsultation dazu stattfand und das finale Dokument von drei Generaldirektionen<sup>93</sup> freigegeben worden war, wurde ihre Veröffentlichung schlussendlich durch die scheidende Barroso-Kommission verhindert (Staes 2014). Unter der neuen Kommission fand lediglich der Aspekt „Lebensmittelabfälle“ weitere Beachtung (vgl. EU-Aktionsplan Förderung der Kreislaufwirtschaft, Schaffung der „EU Platform on Food Losses and Food Waste“, Vorschlag zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie; allerdings griff letzterer Vorschlag das von der alten Kommission im Nullabfall-Programm angepeilte Ziel, Lebensmittelabfälle um 30% zu mindern, nicht wieder auf).

Im März 2017 kam wieder Bewegung in die Debatte, als der Europäische Ausschuss der Regionen (AdR) eine Stellungnahme mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer nachhaltigen EU-Lebensmittelpolitik, die Arbeitsplätze und Wachstum in Europas Regionen und Städten schafft“ veröffentlichte. In ihr fordert er eine umfassende, nachhaltige Lebensmittelpolitik der EU, die demokratisch gestaltet sein und

<sup>93</sup> DG AGRI, DG ENVI sowie DG SANCO.

einer gemeinsamen, langfristigen Vision folgen sollte. Der AdR unterstützt zudem die Einrichtung lokaler Ernährungsräte und ist der Auffassung, „dass ein basisnaher Ansatz im Sinne der Nachhaltigkeit von Lebensmittelsystemen in erster Linie über starke lokale Entwicklungspartnerschaften und lokale Gebietskörperschaften (Regionen und Städte) erreicht werden sollte“. Nicht zuletzt weist die Stellungnahme darauf hin, dass kleinbäuerliche Landwirtschaft als ein sozial-ökologisch verantwortungsbewusstes Modell gelte und die Unterstützung landwirtschaftlicher Kleinbetriebe u.a. in stadtnahen Gebieten nötig sei. Mit der Stellungnahme baut der AdR auf einer früheren EntschlieÙung zum Thema „Nachhaltige Ernährung“ auf (AdR 2015).<sup>94</sup>

### 3.2.2 Anreizinstrumente und Angebote

#### 3.2.2.1 Intro: Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)

Zentrale Fördertöpfe der EU, die sich auch auf das Zusammenspiel von Städten und ihrem Umland auswirken, sind im Bereich der Kohäsions-, Struktur-, Regional- und ländlichen Entwicklungspolitik angesiedelt. Seit der neuen Förderperiode (2014-2020) unterliegen die unterschiedlichen Fonds – zusammengefasst unter dem Begriff „ESI-Fonds“ oder „ESIF“ (Europäischen Struktur- und Investitionsfonds) einem gemeinsamen Regelwerk. Die fünf ESI-Fonds sind:

- ▶ der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)
- ▶ der Europäische Sozialfonds (ESF)
- ▶ der Kohäsionsfonds
- ▶ der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)
- ▶ der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF)<sup>95</sup>

Die folgende Abbildung zeigt die Fonds im Überblick:

	ESI Fonds		
Politikfeld	Kohäsionspolitik	Ländliche Entwicklungs- & Agrarpolitik (2. Säule)	Fischerei- & Meerespolitik
Fonds	EFRE ESF Kohäsionsfonds	ELER	EMFF
Ziele	- Investition in Wachstum und Beschäftigung - Europäische territoriale Zusammenarbeit	- Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft - Nachhaltiger Umgang mit nat'l Ressourcen und Klimawandel - Ausgewogene territoriale Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und Beschäftigung	- Unterstützung der EU-Meeres- und Fischereipolitik, u.a.: - Ausgewogene und integrierte territoriale Entwicklung von Fischerei- und Aquakulturgebieten

Quelle: Eigene Darstellung; vgl. Europäische Kommission 2015b; 8, 15).

<sup>94</sup> In dieser forderte der AdR u.a. eine ressourceneffizientere und diversifizierte Landwirtschaft sowie kurze Versorgungsketten für landwirtschaftliche Produkte. Er betonte, dass „die Demokratie im Bereich der Ernährung ein von unten nach oben gerichteter Prozess ist, der von der lokalen Ebene (Regionen und Städte) ausgehen muss“. Initiativen für den Aufbau enger Kontakte zwischen Landwirten und Verbrauchern von Lebensmitteln könnten „einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung stadtnaher Gebiete und zum Aufbau einer anderen Art von Beziehungen zwischen Stadt und Land leisten, wie bspw. territoriale Partnerschaften in funktionalen Gebieten“.

<sup>95</sup> Der EMFF wird im Folgenden nicht näher betrachtet.

*Ziel & Mechanismus:* Die ESI-Fonds dienen zur Umsetzung der Europa 2020 Strategie mit ihren Prioritäten und Leitinitiativen. Dabei tragen die einzelnen Fonds gemeinsam, wenn auch in unterschiedlichem Maße (vgl. Tabelle oben), zu den drei Oberzielen von „Europa 2020“ bei. Diese wurden in 11 Thematische Ziele (TZ) untergliedert:

Strategie 2020	Thematische Ziele
Intelligentes Wachstum	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausbau von Forschung, technischer Entwicklung und Innovation</li> <li>2. Ausweitung des Zugangs zu und der Nutzung von hochwertigen Informations- und Kommunikationstechnologien,</li> <li>3. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU, des Agrarsektors (ELER) und des Fischerei- und Aquakultursektors (EMFF)</li> </ol>
Nachhaltiges Wachstum	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Unterstützung der Umstellung auf eine CO2-arme Wirtschaft in allen Branchen</li> <li>5. Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements</li> <li>6. Erhaltung und Schutz der Umwelt und Förderung der Ressourceneffizienz</li> <li>7. Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen,</li> </ol>
Integratives Wachstum	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Förderung einer nachhaltigen und hochwertigen Beschäftigung sowie der Mobilität der Arbeitskräfte</li> <li>9. Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung</li> <li>10. Investitionen in Bildung und Berufsausbildung zur Vermittlung von Kompetenzen und für ein lebenslanges Lernen</li> <li>11. Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung.</li> </ol>

Quelle: Europäische Kommission 2015b; S. 8).

Jenseits der „Europa 2020“-Ziele haben die ESI Fonds jeweils fondspezifische Ziele (s.u. beispielsweise die ELER-Ziele). Die fünf Fonds werden erstmals durch einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen koordiniert (Europäische Kommission 2015b). Für jeden Fonds schließen die Mitgliedsstaaten mit der Europäischen Kommission Partnerschaftsabkommen ab, in denen nationale Schwerpunkte bei den strategischen Zielen für die Förderperiode vereinbart werden, die dann wiederum in Operationellen Programmen mit konkreteren Zielen, Maßnahmen und Investitionsprioritäten untersetzt werden. Förderprioritäten hängen ab vom Entwicklungsstand der geförderten Region (gemessen am pro-Kopf-BIP). EU-Mittel müssen grundsätzlich durch die Mitgliedsstaaten ko-finanziert werden.

*Gegenstand:* Die ESI-Fonds ermöglichen die finanzielle Förderung in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung, Entwicklung des ländlichen Raums und der Küstengebiete sowie in den Bereichen der territorialen Entwicklung und der territorialen Zusammenarbeit.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* In der aktuellen Förderperiode 2014–2020 zeichnen sich zumindest einige der ESI-Fonds durch einen integrierten ‚territorialen‘ Ansatz aus, der relevant für eine nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus sein kann. So wurde die integrierte nachhaltige Stadtentwicklung neuer Förderschwerpunkt im EFRE (s.u.). Für Fördermaßnahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung sind zunächst EFRE und der ESF von Bedeutung. Zusätzlich kommt speziell für Stadt-Umland-Projekte auch die Förderung durch ELER sowie durch eine Kombination der Fonds in Betracht (BTU Cottbus-Senftenberg & Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2015; S. 8–9; Europäische Kommission 2014b; S. 5). Ein Beispiel hierfür ist der Stadt-Umland-Wettbewerb des Landes Brandenburg für zukunftsfähige Stadt-Umland-Kooperationen, der die übergreifende Zusammenarbeit der drei genannten Fonds strategisch umsetzt. Im Wettbewerbsaufruf heißt es dazu: „Über einen integrierenden, fondsübergreifenden Förderansatz sollen die Städte als wirtschaftliche Motoren und funktionale Anker gestärkt und der ländliche Raum als Arbeits-, Lebens-



und Naturraum weiter entwickelt werden“ (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg 2015; S. 2).

### **Stadt-Land-Partnerschaften im Rahmen der ESIF: Die Rolle von Integrierten Territorialen Investitionen (ITI) und Community-led local development (CLLD)**

EFRE, ESF und ELER bieten Möglichkeiten, so genannte „Stadt-Land-Partnerschaften“ zu fördern. Dies liegt im Ermessen der jeweils zuständigen Behörden (BMVBS 2012b).

Die Zusammenarbeit und Koordination von Maßnahmen kann explizit unterschiedliche Verwaltungsebenen einschließen und administrative Grenzen überwinden (Europäische Kommission 2014c; S. 2). Zur Stärkung der integrativen Wirkung gibt es in der Förderperiode 2014–2020 zwei neue Instrumente: Integrierte Territoriale Investitionen (ITI) und *Community-led local development* (CLLD) (Europäische Union 2013; Art. 32-36 der gemeinsamen Bestimmungen).

Vorrangiger Zweck der ITI ist die Kombination von Fördermitteln aus mehreren Fonds (z. B. EFRE und ESF oder EFRE und ELER) und/oder die Nutzung von Finanzmitteln verschiedener Förderprioritäten. Für die Unterstützung nachhaltiger Stadt-Land-Partnerschaften sind kombinierte Investitionen von EFRE und ELER besonders relevant. Insgesamt erlauben ITI eine sektorübergreifende Umsetzung integrierter städtischer oder regionaler Handlungskonzepte. Diese können sich u.a. auf städtische Großräume, stadtnahe ländliche Gebiete sowie auf die subregionale und interregionale Ebene erstrecken (BTU Cottbus-Senftenberg & Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2015; S. 10; Europäische Kommission 2014c; S. 2–3).

Ebenfalls neu ist die Förderung von Maßnahmen, die „bottom-up“ von der örtlichen Bevölkerung entwickelt und umgesetzt werden, vergleichbar mit dem Ansatz von LEADER im ELER-Fonds. Mit CLLD wird dieser Ansatz nun in die EFRE-Förderung übernommen. In der praktischen Umsetzung kann CLLD eine Komponente einer integrierten Stadtentwicklungsstrategie darstellen, die durch eine ITI umgesetzt wird. In Deutschland plant Sachsen-Anhalt die Förderung von Stadt-Umland-Projekten in dieser Form (BTU Cottbus-Senftenberg & Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2015; S. 10; Europäische Kommission 2014b; S. 4). Über die ESI-Fonds lassen sich alle fünf Maßnahmen für nachhaltige Stadt-(Um)Land-Verknüpfungen fördern.

#### **3.2.2.2 Kohäsionspolitik: EFRE, ESF und Kohäsionsfonds**

*Ziel & Mechanismus:* Die Kohäsionspolitik ist die Hauptinvestitionspolitik der EU und bildet insbesondere den erforderlichen Investitionsrahmen, um die „Europa 2020“-Ziele zu erreichen. Während es bei der Kohäsionspolitik lange darum ging den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU zu stärken und „Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“, lautet das Ziel seit dem Vertrag von Lissabon „Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“. Die Kohäsionspolitik will also auch eine ausgewogenere, nachhaltigere „territoriale Entwicklung“ fördern, die breiter angelegt ist als die Ziele der Regionalpolitik. Das Ziel des territorialen Zusammenhalts schließt die Förderung von Stadt-(Um)land-Verknüpfungen explizit mit ein (DG Regio 2015, 2016; Europäische Kommission 2008, 2014a; S. 2).

*Gegenstand:* Zur Umsetzung ihrer Ziele verfügt die Kohäsionspolitik über drei Hauptfonds (DG Regio 2016; Europäische Kommission 2014a; S. 4):

- (1) Der **Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)** soll die regionale wirtschaftliche und soziale Kohäsion durch Investitionen in wachstumsfördernde Branchen stärken, vorrangig in Forschung, IKT, KMU und eine CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft, in weniger entwickelten Regionen weiterhin auch in Infrastruktur. Unter anderem unterstützt der EFRE auch nachhaltige Stadtentwicklung

(Art. 7 der Verordnung (EU) Nr. 1301/2013), einschließlich ‚innovativer Maßnahmen‘ im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung (Art. 8), durch integrierte Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen, ökologischen, klimatischen, demografischen und sozialen Herausforderungen, mit denen städtische Gebiete konfrontiert sind. Damit wird zugleich „der Notwendigkeit Rechnung getragen (...), die Verbindungen zwischen Stadt und Land zu fördern“ (Art. 7). Interventionen im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung können auf verschiedene Städte und städtische Gebiete erstrecken werden. Je nach Festlegung in den Mitgliedsstaaten können so leichter Maßnahmen finanziert werden, die nicht nur mehrere Stadtviertel einbeziehen, sondern auch Stadtregionen oder Großräume, einschließlich der umliegenden ländlichen Gebiete. Zum Erfahrungsaustausch in Sachen nachhaltiger Stadtentwicklung (Art. 7, 8) wurde ein neues Stadtentwicklungsnetz („Urban Development Network“, UND) geschaffen. Während das EFRE-finanzierte Programm „INTERREG Europe“ die Kooperation zwischen europäischen Regionen fördern will (und daher im Folgenden nicht näher beschrieben wird), zielt das ebenfalls mit EFRE-Mitteln finanzierte Programm URBACT auf integrierte Stadtentwicklung. Dabei wird ein weiter Stadt-Begriff zugrunde gelegt wird, der auch den Umland-Einbezug ermöglicht (s.u.).

- (2) Der **Europäische Sozialfonds (ESF)** investiert schwerpunktmäßig in die Verbesserung der Beschäftigungs- und Bildungschancen von Menschen. Neben Gleichstellung, Chancengleichheit, Jugendbeschäftigung, sozialen Innovationen auf lokaler und regionaler Ebene u.v.m. fördert der ESF auch die im Stadt-Land-Nexus relevante geografische Mobilität von Arbeitnehmern. Nicht zuletzt können über den ESF „territoriale Bündnisse“ in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und soziale Inklusion sowie integrierte territoriale Investitionen (ITI) gefördert werden.
- (3) Den **Kohäsionsfonds** zielt auf Investitionen im Bereich Umwelt, nachhaltiger Entwicklung, Energie und Verkehr (Transeuropäische Netze). Unter anderem geht es um die Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft, erhöhte Ressourceneffizienz und Anpassung an Klimawandel.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Im Rahmen der Kohäsionspolitik wird u.a. in die integrierte Gestaltung des Rural-Urban-Nexus investiert. Grundsätzlich folgt die europäische Kohäsionspolitik einem funktionalen Ansatz, der es erlaubt, dass sich Interventionen im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung auf verschiedene Städte und städtische Gebiete erstrecken können. Je nach Festlegung in den Mitgliedsstaaten können so leichter Maßnahmen finanziert werden, die sich nicht nur auf mehrere Stadtviertel beziehen, sondern eben auch auf Stadtregionen oder Großräume, einschließlich der umliegenden ländlichen Gebiete. Dies passiert zum Beispiel im Rahmen der Programme LEADER und URBACT (siehe unten) und über Instrumente wie die oben beschriebenen Integrierten territorialen Investitionen (ITI) und von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung (*community-led local development, CLLD*). Die Wirkung der Kohäsionspolitik erklärt sich vor allem aus ihren enormen Investitionen (351,8 Mrd. zwischen 2014–2020); in einigen Mitgliedstaaten betragen diese bis zu 4 Prozent des BIP. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission führen auch ein Monitoring der Programme durch, um deren Auswirkungen zu messen. Die Kommission veröffentlicht dafür alle drei Jahre einen Kohäsionsbericht sowie jedes Jahr einen Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (DG Regio 2016).

## URBACT

*Ziel & Mechanismus:* URBACT ist ein europäisches Förderprogramm für eine integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung. Es finanziert keine investiven Maßnahmen, sondern Vernetzung und Erfahrungsaustausch. URBACT ist Teil der EU-Kohäsionspolitik, wird aus dem EFRE finanziert und soll zur Umsetzung der „Europa 2020“-Strategie beitragen. Inzwischen läuft die dritte Programmphase („URBACT III“, von 2014-2020; 96 Mio. EURO).

*Gegenstand:* Der Schwerpunkt des Programms liegt auf der finanziellen Förderung der Vernetzung und des Erfahrungsaustausches verschiedener europäischer Städte<sup>96</sup> und Institutionen. Dazu arbeiten Städte in thematischen Netzwerken zusammen. Bewerbungen für ein URBACT-Projekt sind nur im Partnerverbund mehrerer europäischer Städte möglich. Unter URBACT III gibt es drei Typen von Netzwerken:

- ▶ **Aktionsplanungs-Netzwerke:** Die einzelnen Netzwerkpartner entwickeln lokale Aktionspläne/-strategien für eine nachhaltige Stadtentwicklung.
- ▶ **Transfer-Netzwerke:** Im Mittelpunkt steht die Übertragbarkeit guter Praxisbeispiele im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung.
- ▶ **Umsetzungs-Netzwerke:** Städte, die bereits lokale Aktionspläne haben, tauschen sich zu Schlüsselfaktoren einer erfolgreichen Umsetzung aus.

Förderfähig sind neben Projekten in den Bereichen Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit sowie Beschäftigung, Soziales und Bildung Projekte in dem Bereich städtisches Umfeld und Umweltverträglichkeit. Dieser umfasst die Anpassung an den Klimawandel sowie Risikoprävention und -management, Umweltschutz und effiziente Nutzung von Ressourcen sowie die Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in zentralen Netzinfrastrukturen (URBACT 2016b).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* URBACT erlaubt durch die breite Definition von Städten auch die Förderung von Projekten mit Stadt-Umland-Fokus. Tatsächlich gibt es mehrere Projekte zu den Stichworten „urban-rural“ und „urban sprawl“ (URBACT 2016a). Dabei sind die Projekte fast ausschließlich Aktionsplanungs-Netzwerke, die sich inhaltlich häufig mit der Produktion lokaler Lebensmittel beschäftigen. Damit liegt der Fokus der Netzwerke größtenteils auf den RUN-Schwerpunktthemen c) und d) zur Förderung einer integrierten, nachhaltigen Gestaltung. Da es sich fast ausschließlich um Aktionsplanungs-Netzwerke handelt, liegt die tatsächliche Umsetzung und damit auch die Wirksamkeit der Pläne und Strategien nach Beendigung des Projekts in der Hand der einzelnen Kommunen.

### 3.2.2.3 Ländliche Entwicklungspolitik: ELER

Der **Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)** ist Teil der 2. Säule der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP). Das **LEADER**-Programm, das für unsere Fragestellung von Interesse ist (und unten näher beschrieben wird), ist wiederum Teil des ELER.

*Ziel & Mechanismus:* Übergreifende, aus der „Europa 2020“-Strategie abgeleitete Ziele von ELER sind u.a. die Sicherstellung des nachhaltigen Umgangs mit natürlichen Ressourcen und Klimaschutz, sowie die ausgewogene territoriale Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und Gemeinden, einschließlich der Schaffung und Aufrechterhaltung von Beschäftigung. Konkrete Prioritäten in der aktuellen ELER-Programmphase umfassen:

- ▶ Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten
- ▶ Förderung der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft und des Generationswechsels in den landwirtschaftlichen Betrieben
- ▶ Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette und von Tierschutz und Risikomanagement in der Landwirtschaft; dies umfasst neben vielen anderen Aspekten die Absatzförderung auf lokalen Märkten und die Förderung kurzer Versorgungswege.

<sup>96</sup> Unter den Begriff „Städte“ fallen hier (1) Großstädte, Städte, Gemeinden (Städte ohne Größeneinschränkung) (2) innerkommunale Verwaltungsebenen (z. B. Stadtbezirke) und (3) Behörden von Metropolregionen und Ballungsräumen.

- ▶ Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft zusammenhängenden Ökosysteme,
- ▶ Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft,
- ▶ Förderung der sozialen Integration, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten.

Eine ELER-Förderung setzt voraus, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) verfasst werden, die an den o.g. Prioritäten ansetzen und von der Kommission genehmigt werden müssen (Art. 7-11, Verordnung (EU) Nr. 1305/2013). In Deutschland werden die EPLRs jeweils von den Bundesländern entwickelt. Zusätzlich existiert ein Bundesprogramm („Nationales Netzwerk für den ländlichen Raum Deutschland“, NLR)<sup>97</sup>.

*Gegenstand:* Die konkreten Fördermaßnahmen unter ELER reichen von Agrarinvestitionsförderung, Investitionen in land- und forstliche Infrastrukturen, Investitionen in die Verarbeitung/Vermarktung und/oder Entwicklung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen über die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und Mittel für den Waldbau bis hin zu Plänen für die Entwicklung ländlicher Gemeinden, Dorferneuerung und -entwicklung (Art. 20 ELER-VO) sowie LEADER-Projekte (Art. 42ff ELER-VO, s.u.). Unter Art. 20 wird u.a. die Ausarbeitung und Aktualisierung von Plänen für die Entwicklung der Gemeinden und Dörfer in ländlichen Gebieten sowie von Plänen zum Schutz und zur Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten und sonstigen Gebieten mit hohem Naturschutzwert

Mindestens 30 Prozent des Budgets jedes Programms müssen für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen und 5 Prozent für LEADER-Projekte genutzt werden. Die konkrete Umsetzung der ELER-Förderung in Deutschland ist in DVS (2015) aufbereitet.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* ELER-geförderte Vorhaben können u.a. auch „die Verbindungen zwischen ländlichen und städtischen Gebieten fördern“ (Erwägungsgrund 19 der ELER-VO). Dies kann im Kontext von Art. 20 der VO (bei Maßnahmen für Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten) und Art. 35 (zur Zusammenarbeit) erfolgen (vgl. Art. 8(m)v). Letzterer Artikel dient der Förderung der Zusammenarbeit zwischen Akteuren der Versorgungskette und der Absatzförderungsmaßnahmen in einem lokalen Rahmen zur Entwicklung kurzer Versorgungsketten und lokaler Märkte. Damit sind die RUN-Schwerpunktthemen c) und d) adressiert. (Sub-)Nationale ELER-Programme sind in der laufenden Förderperiode mit 99,6 Mrd. EUR ausgestattet;<sup>98</sup> allerdings verlagern die EU-Mitgliedstaaten offenbar immer mehr GAP-Mittel von der ländlichen Entwicklung hin zu Agrarinvestitionen und direkten Einkommenshilfen für die Landwirtschaft (AdR 2016). Stadt-Umland-Projekte profitieren hiervon nicht.

## LEADER

*Ziel:* LEADER (*„Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“*, dt. „Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“) ist ein Instrument im Rahmen des ELER, welcher zur Förderung der ländlichen Entwicklung in der EU beitragen soll durch Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft und der Gewährleistung von nachhaltiger Ressourcenbewirtschaftung und Klimaschutz (BMEL 2014).

---

<sup>97</sup> Administriert durch die Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS), die in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) angesiedelt ist.

<sup>98</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/index_en.htm)

*Mechanismus:* Der LEADER-Ansatz trägt in besonderem Maße der Idee der „Bottom-up“-Entscheidungsfindung Rechnung. Innerhalb einer Region wird dazu unter der Trägerschaft einer Lokalen Aktionsgruppe (LAG), bestehend aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, eine *lokale Entwicklungsstrategie* erarbeitet, die Schwächen, Stärken und Entwicklungsmöglichkeiten der Region aufzeigt.<sup>99</sup> Ist die Bewerbung als LEADER-Region erfolgreich werden dann auf der Basis des erarbeiteten Konzeptes geeignete Projekte zur Förderung ausgewählt, um darüber neue Impulse für eine wirtschaftliche Entwicklung zu setzen (ARGE Landentwicklung 2016; BMEL 2014). LEADER ist ein methodischer Ansatz zur Regionalentwicklung zur Mobilisierung endogener Potentiale ländlicher Regionen. Dabei will LEADER regionale Kooperationen verbessern, die für die Entwicklung einer Region entscheidenden Akteure stärker beteiligen und innovativer Handlungsansätze entwickeln und verbreiten.

*Gegenstand:* LEADER ist im Rahmen des ELER Bestandteil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP).<sup>100</sup> Das Programm deckt die Land-, Forst-, Ernährungswirtschaft, Tourismus, Kultur, Soziales und ländliche Entwicklung im weitesten Sinn ab; in den vergangenen Jahren wurde es häufig zum Aufbau von Bioenergie-Regionen genutzt (siehe Kap. 3.1.4.1). Seit 2013 wurde LEADER erstmals auf städtische und Küstengebiete ausgeweitet.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Da LEADER ein Förderprogramm für den ländlichen Raum ist, können Städte mit einer Einwohnerzahl von über 30.000 nicht gefördert werden. LEADER kann die integrierte Gestaltung des Rural-Urban-Nexus jedoch stärken, wenn es sich um eine polyzentrische Region mit kleinen Städten handelt (Dormal Marino 2009; S. 4–5). Zudem können Projekte in ländlichen Gebieten auch ohne die direkte Einbindung von Städten die Stadt-Umland-Gestaltung positiv beeinflussen, z.B. wenn Projekte die regionale Produktion von Lebensmitteln fördern. Der Fokus der relevanten LEADER-Projekte liegt in der Regel auf der Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten (RUN-Schwerpunktthema c)).

### 3.2.3 Informatorische Ansätze

#### 3.2.3.1 RURBAN-Initiative „Partnership for sustainable urban-rural development“ (2011-2014)

*Ziel & Mechanismus:* RURBAN (*Partnership for sustainable urban-rural development*) ist eine sogenannte *preparatory action* (vorbereitende Maßnahme) der EU, die das Europäische Parlament 2010 beschlossen hat und die bis 2014 durch die Generaldirektionen für Regionalpolitik und Stadtentwicklung (DG REGIO) und für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (DG AGRI) umgesetzt wurde. Mit der vorbereitenden Maßnahme beabsichtigt die Kommission, bestehende territoriale Kooperationen zwischen Städten und ländlichen Gebieten zu analysieren, die Kooperation zwischen Entscheidungsträgern und Umsetzenden in bestehenden Initiativen zu verbessern, territoriale *Multilevel-Governance* zu fördern, möglichen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen abzuschätzen, Potentiale von Stadt-Land-Partnerschaften für regionale Wettbewerbsfähigkeit und regionale Governance zu identifizieren und zu ermitteln wie eine EU-Förderung von Stadt-Land-Kooperationen durch EFRE und den ELER aussehen kann (European Commission 2015).

*Gegenstand:* Schwerpunkt der *preparatory action* „RURBAN“ war das Zusammenbringen und die Verbreitung von Informationen über vorhandene europäische Bemühungen zur nachhaltigen Entwicklung

<sup>99</sup> Lokale Entwicklungsstrategien haben je nach Bundesland unterschiedliche Namen: u.a., „Regionales Entwicklungskonzept“ (REK), Regionale Entwicklungsstrategie (RES), Integrierte Entwicklungsstrategie (IES), Lokale Entwicklungsstrategie (LES), Strategie für lokale Entwicklung (SLE), oder Lokale, Integrierte, Ländliche Entwicklungsstrategie (LILE).

<sup>100</sup> Dies hat zur Folge, dass sich die administrative Abwicklung, Kontrolle und Sanktionierung an den Vorschriften der GAP orientieren muss. Daneben ist die Ausgestaltung der Förderung durch den Gemeinsamen Strategischen Rahmen der ESIFonds geprägt. Mindestens 5% der ELER-Gelder müssen zwingend zur Umsetzung lokaler Strategien mit der LEADER-Methode eingesetzt werden (Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume 2016).

ländlicher und städtischer Gebiete im Rahmen einer umfassenden Studie (Artmann et al. 2012) sowie zu bestehenden Partnerschaften und Kooperationen über nationale Fallstudien (OECD 2013b). Landnutzungsrelevante Tätigkeitsfelder der untersuchten Partnerschaften sind regionale Wertschöpfung (Fokus: Landwirtschaft, Tourismussektor), Ressourcenmanagement (Fokus: Wasser, Biodiversität, Landnutzung und Landschaftsschutz) und die Erbringung von Dienstleistungen (Fokus: Abfallmanagement) (OECD 2013b; S. 49–50). Für die nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus sind die Schwerpunktsetzungen in vier der elf Fallstudien besonders spannend:

- ▶ Rennes, Frankreich (regionale Planung, Schutz von Freiflächen)
- ▶ Forlì-Cesena, Italien (kurze landwirtschaftliche Versorgungsketten, Management von Wasserressourcen)
- ▶ Westpommern, Polen (gemeinsames Abfallmanagement, regionale Lebensmittel, Kooperation zur Nutzung erneuerbarer Energien) und
- ▶ Geelong, Australien (Regionalplanung) (OECD 2013b; S. 55)

Um die Ergebnisse der Studien vorzustellen, wurden im Rahmen von „RURBAN“ einige Workshops sowie eine Abschlusskonferenz durchgeführt. Daran nahmen Vertreterinnen der verschiedenen Verwaltungsebenen, Wissenschaft, des Ausschusses der Regionen und weiterer Stakeholder teil (European Commission 2011).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* „RURBAN“ hat nicht zur Gründung neuer Partnerschaften geführt und hat damit auf Stadt-Umland-Problematiken nur insofern Auswirkungen, als dass Erfahrungen aufbereitet, Wissen verbreitet wurde und Aufmerksamkeit geschaffen werden kann. Bei der Abschlusskonferenz betonten die Generaldirektoren des DG REGIO und des DG AGRI außerdem, dass die vorbereitende Maßnahme Einfluss auf die Regelungen zur Mittelvergabe für den Planungszeitraum von 2014-2020 hatte. So gibt es Finanzierungsmöglichkeiten, die Gelder aus EFRE und dem ESF kombinieren, um so die Umsetzung von Stadt-Land-Partnerschaften zu vereinfachen (URBAN Intergroup 2014).

Inhaltlich ergaben die untersuchten Partnerschaften, dass diese erkennbare Wirkung im Sinne der Maßnahmen für nachhaltige Stadt-(Um)Land-Verknüpfungen entfalten. Die Verhinderung negativer Externalitäten und die Reduzierung kommunaler Konkurrenzen wird in Rennes, Brabant, Nürnberg, Geelong, Beira Interior Sul und Extremadura als Vorteil wahrgenommen. Die Nutzung bzw. Ausweitung regionaler Produktionsmöglichkeiten spielt in Forlì-Cesena, Nürnberg, Brabant und Geelong eine Rolle (OECD 2013b; S. 60).

### 3.2.4 Netzwerk- und Kooperationsansätze

Innerhalb von Europa existieren eine Vielzahl von Netzwerken, die meist entweder Städte<sup>101</sup> oder ländliche Akteure<sup>102</sup> miteinander verbinden, aber in der Regel nicht beide. Ausnahmen bilden der Rat der Gemeinden und Regionen in Europa, die Versammlung der Regionen Europas und das PURPLE-Netzwerk.

<sup>101</sup> Z.B. die Städteplattform für nachhaltige Entwicklung (Connective Cities), die URBACT-Netzwerke, das deutsch-österreichische URBAN-Netzwerk, das European Urban Knowledge Network (EUKN), EuroCities, der Städteverbund im Kontext des Referenzrahmens für nachhaltige Stadtentwicklung (RFSC), der Konvent der Bürgermeister (Covenant of Mayors) für Klima und Energie etc.

<sup>102</sup> Z.B. das Europäische Netzwerk für Ländliche Entwicklung (ENRD), die LEADER Local Action Groups (LAGs) und LEADER Fokusgruppen, das EIP-AGRI Netzwerk (zur Europäischen Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“) etc.

Jenseits dieser Eigeninitiativen stellt der *Europäische Ausschuss der Regionen* (AdR) seit 1994 die Versammlung der Regional- und Kommunalvertreter der Europäischen Union (EU) und ihre Repräsentation unmittelbar im Institutionengefüge der EU dar. Auf den AdR wird im Folgenden nicht näher eingegangen, Verweise auf seine Positionen finden sich im vorangegangenen Text.

#### **3.2.4.1 Rat der Gemeinden und Regionen in Europa (RGRE)**

Der Rat der Gemeinden und Regionen in Europa organisiert nationale Verbände von kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften, die aus 41 Ländern Europas stammen. Entstanden 1951 aus der europäischen Städtepartnerschaftsbewegung, agiert der (von Paris nach Brüssel umgezogene) Verband inzwischen auch als europäischer Interessenvertreter in kommunalen Fachthemen gegenüber den EU-Institutionen (RGRE 2003). Sein Kernanliegen ist die Stärkung und Verteidigung der kommunalen Selbstverwaltung. Auch tritt der RGRE dafür ein, dass die EU-Organe die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit anwenden.

#### **3.2.4.2 Versammlung der Regionen Europas (VRE)**

Die 1985 gegründete Versammlung der Regionen Europas (VRE) ist ein Forum für interregionale Kooperation und vertritt über 270 Regionen aus 33 Ländern und 16 interregionalen Organisationen. Mit „Region“ ist im VRE eine territoriale Autorität gemeint, die eine Stufe unter der nationalen Regierung in Form einer gewählten regionalen Versammlung agiert. Kernanliegen ist die Anerkennung des Subsidiaritätsprinzips.

#### **3.2.4.3 Peri Urban Regions Platform Europe (PURPLE)**

PURPLE ist ein Netzwerk peri-urbaner Regionen, die ja sowohl durch ländliche und städtische Züge charakterisiert sind. Ziel der Zusammenarbeit ist es, Bewusstsein für den spezifischen, auf diesen Räumen lastenden Druck zu schaffen und eigene Strategien für den Umgang damit zu entwickeln: „The balance between sustainable open space, sustainable agriculture and urban spatial and economic dynamics needs to be re-established.“<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> <http://www.purple-eu.org/about/>

### 3.3 Internationale Ebene

#### 3.3.1 Agenda 2030 - Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs)

*Ziel & Mechanismus:* Die „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ wurde im September 2015 von der UN Generalversammlung verabschiedet. Sie versteht sich als globaler Zukunftsvertrag und soll dazu beitragen, allen Menschen weltweit ein Leben in Würde zu ermöglichen und den Planeten Erde zu schützen. Dafür wurden 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung beschlossen (BMZ 2016).

*Gegenstand:* Die in der Agenda 2030 enthaltenen 17 Haupt- und 169 Unterziele für eine nachhaltige Entwicklung beziehen sich auf alle Dimensionen nachhaltiger Entwicklung und sollen in allen Ländern Anwendung finden. Völkerrechtlich verbindlich ist ihre Umsetzung nicht. Allerdings ist ein regelmäßiges Monitoring entlang von vereinbarten Indikatoren vorgesehen.

Tabelle 2: Die 17 UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs)

Die 17 UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs)	
Ziel 1	Armut in allen ihren Formen und überall beenden
Ziel 2	Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern
Ziel 3	Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern
Ziel 4	Inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle fördern
Ziel 5	Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen
Ziel 6	Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten
Ziel 7	Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern
Ziel 8	Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern
Ziel 9	Eine widerstandsfähige Infrastruktur aufbauen, breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen
Ziel 10	Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern
Ziel 11	Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten
Ziel 12	Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen
Ziel 13	Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen
Ziel 14	Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne nachhaltiger Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen
Ziel 15	Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodendegradation beenden und umkehren und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende setzen
Ziel 16	Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen
Ziel 17	Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen



Quelle: United Nations 2015; S. 15.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Besonders relevant für die Gestaltung des Rural-Urban-Nexus sind drei Unterziele des Ziels 11 „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“. Diese Unterziele beschäftigen sich mit der integrierten Planung von Städten und ihrem Umland und sind jeweils mit einem oder zwei Indikatoren verknüpft, die die Erreichung des Ziels messen sollen (UN ECOSOC 2016; S. 51–52; United Nations 2015; S. 23–24). Für den nachhaltigen rural-urbanen Nexus sind allerdings weitere Ziele relevant – mindestens SDG 2 (Hunter) und SDG 5 (Landökosysteme). Auch für Kommunen selbst sind über das SDG 11 hinaus weitere der Ziele relevant (Misselwitz & Salcedo Villanueva 2015).

Tabelle 3: UN Nachhaltigkeitsziele & Indikatoren mit Relevanz für Stadt-Umland-Verknüpfungen

UN-Nachhaltigkeitsziele & Indikatoren mit Relevanz für Stadt-Umland-Verknüpfungen	
11.3	Bis 2030 die Verstädterung inklusiver und nachhaltiger gestalten und die Kapazitäten für eine partizipatorische, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und -steuerung in allen Ländern verstärken. Indikator 11.3.1: Verhältnis Flächennutzungs- zur Bevölkerungswachstumsrate
	Indikator 11.3.2 Städte mit direkten Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft bei der urbanen Raumplanung und -management.
11.a	Durch eine verstärkte nationale und regionale Entwicklungsplanung positive wirtschaftliche, soziale und ökologische Verbindungen zwischen städtischen, stadtnahen und ländlichen Gebieten unterstützen. Indikator 11.a.1: Anteil der Bevölkerung in Städten, die urbane und regionale Entwicklungspläne implementieren
11.b	Bis 2020 die Zahl der Städte und Siedlungen, die integrierte Politiken und Pläne zur Förderung der Inklusion, der Ressourceneffizienz, der Abschwächung des Klimawandels, der Klimaanpassung und der Widerstandsfähigkeit gegenüber Katastrophen beschließen und umsetzen, wesentlich erhöhen und gemäß dem Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge 2015-2030 ein ganzheitliches Katastrophenrisikomanagement auf allen Ebenen entwickeln und umsetzen Indikator 11.b.1: Staaten mit implementierten Strategien zum Katastrophenschutz, entsprechend dem Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge 2015-2030 Indikator 11.b.2: Lokale Regierungen mit implementierten Strategien zum Katastrophenschutz

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die Bundesregierung betont in ihrem Berichtsentwurf für das *High-level Political Forum on Sustainable Development* (HLPF), welches den Monitoring- und Review-Prozesses für die Agenda 2030 steuert, die große Bedeutung nachhaltiger Stadt-Land-Beziehungen vor dem Hintergrund der Ernährungssicherung von Städten (vgl. Ziel 2). Daneben fördere sie einen sozialverträglichen ländlichen Strukturwandel mit Investitionen in den Aufbau agrarischer Wertschöpfungsketten vor Ort sowie nachhaltiger ländlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen mit Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten (Deutsche Bundesregierung 2016a; 16, 29). Mit Blick auf den Bericht, aber auch unter Einbezug der neuen Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie scheint es, dass Deutschland Stadt-Umland-Verknüpfungen vor allem im Politikfeld Landwirtschaft und Ernährung Bedeutung beimisst, während die Bedeutung in anderen Sektoren weniger in den Blick genommen werden.

Das Potential der SDGs, einen Beitrag zur nachhaltigen Gestaltung des Rural-Urban-Nexus zu leisten, ist groß – dafür sprechen ihre universelle Anwendbarkeit und die Verknüpfung der Ziele mit Indikatoren, an denen die Zielerreichung direkt gemessen werden kann. Auch werden Gelder der Entwick-

lungszusammenarbeit häufig an UN-Zielen wie den SDGs ausgerichtet. Gleichzeitig bleibt die Umsetzung völkerrechtlich unverbindlich, sodass eine Kontrolle vor allem über zivilgesellschaftliche Initiativen und „*naming and shaming*“ durch die Berichtspflichten erfolgen wird.

### 3.3.2 UN Habitat

Das Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN Habitat) existiert als eigenständiges Programm seit 2001 mit Hauptsitz in Kenia und drei weiteren Regionalbüros für Asien, Lateinamerika und die arabischen Staaten. Habitat startete 1976 als Weltsiedlungsgipfel und wurde 1978 als United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS) in eine dauerhafte Einrichtung überführt. Während die Gipfelthemen 1976 Wohnungsversorgung und Wohnungsnot waren, war die Aufgabe des UNCHS bereits als Beratung zu nachhaltiger Entwicklung im Bereich Wohn- und Siedlungswesen definiert.

1996 fand die Habitat II Konferenz unter dem Titel „Cities Summit“ statt. Ihr Fokus lag auf der inzwischen weltweit immens gestiegenen Verstädterung und Verslumung. Auf der Konferenz wurden Konzepte für eine adäquate, nachhaltige Entwicklung im Bau- und Siedlungswesen festgeschrieben.

Mitte Oktober 2016 fand die dritte Habitat-Konferenz statt, die im Wesentlichen die Ergebnisse des bisherigen Programms bewertete und es in seiner Ausrichtung mit einigen Konkretisierungen – auch im Hinblick auf Stadt-Umland-Wechselwirkungen – bestätigte.

Traditionell ist das Programm im hohen Maße von Sondermitteln abhängig und verfügt nur über eine geringe Grundförderung. Obwohl das UN Habitat Programm relativ klein ist, spielt es für nachhaltige Stadtentwicklung eine zentrale Rolle, da es die einzige multilaterale Organisation bildet, die sich mit menschlicher Siedlungsstruktur und explizit mit Stadt-(Um-)Land Verknüpfungen befasst. Es kann Impulse setzen, die allerdings von Nationalstaaten aufgegriffen werden müssen, um Wirkung zu entfalten.

#### 3.3.2.1 Strategischer Plan 2014-2019 von UN Habitat

*Ziel & Mechanismus:* Der Strategische Plan von UN Habitat bestimmt die Ausrichtung des Programms. Aktuell gilt der Strategische Plan 2014-2019 (von 2012). Er sieht folgende sieben Fokusbereiche vor, von denen gegenwärtig die ersten vier intensiv verfolgt werden:

- ▶ Städtische Gesetzgebung, Boden und Governance,
- ▶ Städtische Planung und Entwicklung,
- ▶ Städtische Wirtschaft,
- ▶ Städtische Basis-Dienste,
- ▶ Wohnen und Slum-Aufwertung,
- ▶ Risiko-Minimierung und -Rehabilitation und
- ▶ Forschung und Capacity Development.

Die vier priorisierten Themen besitzen eine ähnliche Relevanz in entwickelten und Entwicklungsländern. Dennoch adressiert das Habitat-Programm besonders Urbanisierung in sich entwickelnden Ländern. In Deutschland werden Habitat-Bezüge entsprechend vor allem in der internationalen Zusammenarbeit aufgegriffen und finden sich z.B. in BMZ-Veröffentlichungen.

*RUN-Relevanz:* Eine spezifische Bedeutung für Fragen der Stadt-Land-Interaktionen besitzt der aktuelle Strategische Plan nicht.

### 3.3.2.2 UN Habitat-Leitlinien zur Raumplanung

*Ziel & Mechanismus:* Die *International Guidelines on Urban and Territorial Planning* (IG-UTP) haben den Anspruch, einen allgemein anerkannten und universell anwendbaren Bezugsrahmen für nationale, stadtpolitische Reformen zu schaffen und Entscheidungsträger zu einer nachhaltigen städtischen Entwicklung zu leiten (UN-Habitat 2015h; S. 40). Dazu sollen die Leitlinien einen globalen Rahmen schaffen, indem Politiken und Pläne für kompaktere, integriertere, sozial inklusive und miteinander verbundene Städte und für umliegende Räume erarbeitet werden, die eine nachhaltige Stadtentwicklung vorantreiben und Städte widerstandsfähig gegen den Klimawandel machen (UN-Habitat 2015g; S. 1).

*Gegenstand:* Die Leitlinien sollen über das gesamte Kontinuum der Raumplanung anwendbar sein, von grenzüberschreitenden, supranationalen Planungen bis hin zur Stadtteilebene. UN-Habitat unterstützt die Umsetzung der IG-UTP deshalb auch auf den unterschiedlichen politischen Ebenen durch:

- ▶ Erfahrungsaustausch und Wissensmanagement (Datenbank mit Praxisbeispielen, Austauschaufenthalte), Entwicklung des passenden „Werkzeugkoffers“, Monitoring und Berichterstattung, Bewusstseinsbildung, vergleichende Auswertungen, politischen Dialog sowie den Aufbau von Kapazitäten auf globaler und supranationaler Ebene, und
- ▶ ein Handbuch mit Monitoring-Indikatoren zur lokalen Anpassung der Leitlinien an die jeweiligen Gegebenheiten auf nationaler und subnationaler Ebene, die Überprüfung und Anpassung der rechtlichen, regulatorischen und administrativen Rahmenbedingungen, den Aufbau von Kapazitäten und die lokale Anwendung

Die Leitlinien beschreiben die einzelnen Schritte der Stadt- und Raumplanung, die wichtigsten Grundsätze für die Stadt- und Raumordnungspolitik sowie den Prozess der Implementierung und des Monitorings. Auf Grundlage von 12 Prinzipien beinhalten die IG-UTP handlungsorientierte Empfehlungen für vier Stakeholder-Gruppen: (1) nationale Regierungen, (2) Kommunalverwaltungen, (3) Zivilgesellschaft und (4) professionelle Planer und Planerinnen. Dabei sind die Empfehlungen allgemein gehalten und sollen als Inspirationsquelle dienen, wenn nationale Planungsrahmen und -politiken umgesetzt, er- oder überarbeitet oder überprüft werden (UN-Habitat 2016e, 2016f; S. 2).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die Leitlinien haben primär einen städtischen Fokus. Sie sind für die nachhaltige Gestaltung des Rural-Urban-Nexus jedoch insoweit relevant, als dass ihr Regelungsziel und -mechanismus explizit eine nachhaltige (städtische) Entwicklung ist und sie integrierte Planungsprozesse fordern und fördern. Dazu wird u.a. ein Leitfaden für Planungen auf Kreis-, Regional- und Metropolregionsebene entwickelt (UN-Habitat 2015b; S. 3). Auch unter den existierenden Best-Practice-Fallstudien haben einige einen Stadt-Umland-Fokus (UN-Habitat 2015h; S. 44). Da es die Leitlinien erst seit April 2015 gibt, bleibt noch abzuwarten, wie wirksam sie zu integrierten Planungsprozessen beitragen können. In jedem Fall ist die Umsetzung freiwillig und – gerade in Entwicklungsländern – auch eine große Herausforderung. Denn nachhaltige Stadt- und Raumplanung erfordert technisches Know-how und Öffentlichkeitsbeteiligung, kontinuierliches Monitoring, regelmäßige Anpassungen sowie ausreichende finanzielle und personelle Kapazitäten auf allen politischen Ebenen. Als Grundlage ist ein funktionierender, durchsetzbarer rechtlicher und institutioneller Rahmen unabdingbar (UN-Habitat 2016f; S. 1).

### 3.3.2.3 Habitat I + II Konferenzen

Schon 1975 – zu einem Zeitpunkt, als noch zweidrittel der Weltbevölkerung in ländlichen Gebieten wohnten – erkannte die UN Generalversammlung die Bedeutung von Verstädterung an und richtete die United Nations Habitat and Human Settlements Foundation (UNHHSF) ein. Die Habitat-I-Konferenz 1976 in Vancouver, Canada, wird rückblickend als Beginn einer intensiven Auseinandersetzung

mit den Herausforderungen der zunehmenden Verstädterung betrachtet. Dennoch spielte Habitat aufgrund geringer finanzieller und politischer Unterstützung bis 1996 nur eine geringe Rolle bei der Gestaltung des massiven städtischen Wachstums in den sich entwickelnden Ländern (UN Habitat 2016a).

Erst mit der Habitat-II-Konferenz 1996 gewann das Programm an Bedeutung. Die Konferenz verabschiedete neben der „Istanbul Declaration“ eine „Habitat Agenda“, die das Nachhaltigkeitsprinzip auf den Siedlungskontext anwendet. Mit über 100 Vereinbarungen und rund 600 Empfehlungen gab die Agenda den 171 Unterzeichnerstaaten konkrete Leitlinien an die Hand. In den Folgejahren orientierte sich das Habitat-Programm stark an der Habitat Agenda, in die zudem die „Millennium Development Goals“ von 2000 einfließen. 2002 wurde UN-Habitat zu einem vollwertigen Programm im UN-System, bündelte von nun an die Themen Urbanisation und Besiedlung innerhalb der UN und förderte sozial und ökologisch nachhaltige Siedlungen.

*Ziel & Mechanismus:* Die Aufgabe des Habitat-Programms ist, die Umsetzung der Konferenz-Ziele durch koordinierende Tätigkeiten zu unterstützen. Grundlage war zunächst die Agenda der Habitat-II-Konferenz und dann die Erklärung der Generalversammlung zu Städten und anderen menschlichen Siedlungen im neuen Millennium von 2001. Zudem veranstaltet Habitat im zweijährigen Turnus Weltstädteforen<sup>104</sup> und setzt sich in regelmäßigen Veröffentlichungen mit Stadtentwicklungsthemen auseinander.

*Gegenstand:* Auch wenn sich die Leitlinien und Empfehlungen des Habitat-Programms auf politisches Handeln generell beziehen, findet sie ihren Niederschlag im Wesentlichen im städtebaulichen Rechtsrahmen.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die Ergebnisse der Habitat-II-Konferenz haben sich in deutschen Recht in Form des so genannten „Baurechtskompromisses“ niedergeschlagen: Im Nachgang zur Habitat-II-Konferenz wurde das Verhältnis zwischen Bauleitplanung und naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung neu definiert und die Eingriffsregelung gestärkt (Erbguth 1999). Ziel dieser Weiterentwicklung war die Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips, wie es in Habitat II konkretisiert wurde. Eine nachhaltige Siedlungsentwicklung soll danach wirtschaftliche Entwicklung, Beschäftigungsmöglichkeiten und sozialen Fortschritt im Einklang mit der Umwelt gewährleisten.

Habitat II hat mit der „Habitat Agenda“ und der sich auf sie beziehenden „Istanbul Declaration“ den strategischen Rahmen abgesteckt, in dem sich das Habitat-Programm bis heute bewegt. Das Programm bezieht sich explizit auf folgende zwei Ziele, die es als seinen grundlegenden Arbeitsauftrag begreift (UN Habitat 2016a):

- ▶ Sichere Unterkunft für alle Menschen gewährleisten
- ▶ Gesunde (engl. „sound“) Entwicklung menschlicher Siedlungen in einer sich verstärkenden Welt sicherstellen und die Lebensqualität in urbanen Siedlungsräumen und Siedlungsräumen allgemein verbessern.

Zur Erreichung dieser Ziele werden vorrangig Stadtplanung und -entwicklung, Zugang zu Basisdiensten und Infrastrukturdienstleistungen genannt (ebd.).

Sowohl die „Habitat Agenda“ als auch die „Istanbul Declaration“ greifen direkt das Thema „urban-rural linkages“ auf (z.B. Art. 10 und 104 der Habitat Agenda, § 6 der Istanbul Declaration<sup>105</sup>). Sie gehen aber nicht über die Feststellung einer wechselseitigen Abhängigkeit urbaner und ländlicher Gebiete hinaus

<sup>104</sup> Zugunsten von Habitat-III ist das achte Forum ausgefallen, das neunte ist für 2018 in Kuala Lumpur, Malaysia, geplant.

<sup>105</sup> Istanbul Declaration, § 6: Ländliche und städtische Entwicklung sind wechselseitig voneinander abhängig. Ergänzend zur Verbesserung des städtischen Lebensraums müssen wir eine angemessene Infrastruktur, öffentliche Dienstleistungen und Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten fördern, um ihre Attraktivität zu erhöhen. Wir müssen ein integriertes Siedlungsnetzwerk entwickeln und Land-Stadt-Migration minimieren. Kleine und mittelgroße Städte benötigen ein besonderes Augenmerk.

und fokussiert besonders auf Stadt-Land-Migration. Die Habitat Agenda empfiehlt regionale und übersektorale Ansätze der Siedlungsplanung, die Stadt-Land-Verknüpfungen betonen und Dörfer und Städte als zwei Pole eines Siedlungs-Kontinuums betrachten (Art. 104, Habitat Agenda).

Mit seiner Resolution No. 17/10 ("Die ländliche Dimension nachhaltiger städtischer Entwicklung") stärkte das Governing Council 1999 genau diesen Absatz und verwies auf die Paragraphen der Habitat Agenda Nr. 163-169, die sich explizit mit RUN beschäftigen. In diesen Paragraphen wird die Notwendigkeit einer integrierten Betrachtung städtischer und der sie umgebenden ländlichen Siedlungsräume für eine nachhaltige Entwicklung betont.

Insgesamt lässt sich resümieren, dass das Habitat-Programm trotz Verankerung konkreter Maßnahmen in der Agenda primär normativ prägenden Charakter besitzt.

#### **3.3.2.4 Habitat III-Konferenz: Die „New Urban Agenda“ und urban-rural linkages**

Die Habitat-III-Konferenz mit dem Titel „Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development“ fand im Oktober 2016 in Quito, Ecuador, statt. Sie wurde durch drei Vorkonferenzen und Issue Paper vorbereitet. Der Fokus der Konferenz lag auf der Rolle von urbanen Räumen für eine nachhaltige Entwicklung insgesamt. Damit folgte sie eine Position der UN in diesem Bereich, die Generalsekretär Ban Ki-Moon 2012 wie folgt auf den Punkt brachte: „Our struggle for global sustainability will be won or lost in cities.“

Die von der Konferenz verabschiedete „New Urban Agenda“ arbeitet im Wesentlichen die Habitat Agenda vor dem Hintergrund nachhaltigen Wirtschaftens und einer nachhaltigen Lebensweise neu auf. Sie geht stärker in Details als ihre Vorgängerin. Dies kann auf die intensive Vorbereitung seit 2014 zurückgeführt werden.

Bereits in der Vorbereitung der Konferenz wurde ein Issue Paper mit dem Titel „Urban-rural linkages“ erstellt und eine Resolution des Habitat Governing Councils zum Thema verabschiedet, in der die Regierungen eingeladen werden, Disparitäten zwischen Stadt und Land zu mindern und UN Habitat das Mandat erteilt wird, RUN Instrumente zu entwickeln und gute Praktiken zu RUN zu verbreiten.<sup>106</sup> Im Oktober 2015 widmete sich ein Expertentreffen der Rolle von Zwischenstädten zur Stärkung von Stadt-Land-Wechselwirkungen.<sup>107</sup>

*Ziel & Mechanismus:* Das Regelungsziel des Habitat-Programms auf Basis der „New Urban Agenda“ ist nachhaltige Entwicklung durch Neugestaltung der Art und Weise, wie Städte und menschliche Siedlungen geplant, entworfen, finanziert, entwickelt sowie regiert und gemanagt werden. Die Regelungsmechanismen bleiben weitestgehend unverändert.

*Gegenstand:* Der Regelungsgegenstand des Programms ändert sich durch die Konferenzen insofern, als die Stadt-Umland-Verknüpfungen einen Bedeutungszuwachs erfahren. In folgenden Paragraphen der New Urban Agenda spielt der rural-urban Nexus eine Schlüsselrolle:

---

<sup>106</sup> Resolution HSP/GC/25/L.9, April 2015.

<sup>107</sup> Vgl. „Monterria Communiqué“ des Expert Group Meeting zu „The Role of Intermediate Cities in Strengthening Urban-Rural Linkages towards the New Urban Agenda“, 27.-28. Oktober 2015.

Tabelle 4: Stadt-Umland-Verknüpfungen in der New Urban Agenda

**Für Stadt-Umland-Verknüpfungen relevante Paragraphen in der New Urban Agenda**

§49: Unterstützung von Regionalsystemen, die urbane und ländliche Räume integrieren

§50: Unterstützung der Verflechtung von Stadt und Land durch nachhaltige Beförderung, Mobilität, Technologie und Infrastruktur basierend auf einer integrierten Planung

§§71, 72: Unterstützung nachhaltiger Ressourcennutzung durch Berücksichtigung urban-ländlicher Beziehungen (engl. „urban-rural linkages“)

§88: Sicherstellung von Zielkonsistenz von Strategien zu Landnutzung, Lebensmittelversorgung, Ressourcenmanagement usw.

§95: Förderung der Zusammenarbeit von Siedlungsstrukturen unterschiedlicher Größe unter besonderer Berücksichtigung von Stadt-Land-Beziehungen und landwirtschaftlichen Kleinbetrieben zur Förderung von Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit

§96: Nachhaltige Stadt- und Regionalplanung unter Berücksichtigung peri-urbaner und ländlicher Gebiete sowie Förderung von Stadt-Land-Partnerschaften und der Zusammenarbeit von Großstädten

§114: Förderung der Mobilität durch Verbesserung der Verbindung urbaner, peri-urbaner und ländlicher Gebiete

§136: Abbau von Ungleichheiten zwischen urbanen Zentren und zwischen urbanen und ländlichen Gebieten durch finanzielle Umverteilungsmodelle

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Einen generellen Bedeutungszuwachs von RUN lässt sich auch darin ablesen, dass vielen Themen zumindest ergänzend in einen RUN-Kontext gesetzt werden in dem auf „rural-urban-linkages“ oder ein „urban-rural-continuum“ verwiesen wird.

UN Habitat selbst schlägt folgende Schwerpunktthemen im Kontext Stadt-Umland-Entwicklung vor (UN Habitat 2015a):

- ▶ Spatial Flows of Products, Services and Information/Expertise Between Urban and Rural Areas
- ▶ Reducing Environmental Impact in Rural-Urban Convergences
- ▶ Urban – Rural Continuum in the face of Conflicts and Disasters
- ▶ Mobility and Migration between Urban and Rural Areas
- ▶ Rural urbanization: the development of small and intermediate towns
- ▶ Territory and Spatial Planning for Balanced Urban and Rural Development
- ▶ Food Security, Systems and a ‘sustainability chain’ for All
- ▶ Enhancing Legislative and Governance and Capacity for Urban-Rural Partnerships
- ▶ Inclusive Investment and Finance in both Urban and Rural Areas
- ▶ A Global Partnership on Promoting Urban-Rural Linkages

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Die Auswirkungen der Habitat-III-Konferenz lassen sich zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilen. Ein Bedeutungszuwachs von RUN-Themen lässt sich jedoch konstatieren. Insbesondere eine „Global Partnership on Promoting Urban-Rural Linkages“ könnte das Thema weltweit weiter verankern. Allerdings finden sich nach 2015 keine Hinweise mehr im Internet auf dieses Projekt, so dass davon ausgegangen werden muss, dass es (zumindest bislang) nicht zustande gekommen ist.

### 3.3.2.5 Post-Habitat III: Implementing the NUA by Strengthening Rural Urban Linkages (2017)

Im August 2017 schließlich veröffentlichte UN Habitat das Dokument das 85 seitige Dokument „Implementing the New Urban Agenda by Strengthening Rural Urban Linkages“(UN Habitat, 2017a). Die Förderung des Stadt-Land-Nexus wird als wesentlicher Bestandteil zur Umsetzung der SDGs und der New

Urban Agenda gesehen. Die Erstellung des Dokumentes wiederum sei dem großen Interesse von politischen Entscheidungsträgern und geschuldet und deren Suche nach konkreten Werkzeugen für die Umsetzung einer integrierten Stadt-Land-Entwicklung. Chancen der integrierten Entwicklung werden sowohl im ökologischen, sozialen und ökonomischen Bereich gesehen und gleichermaßen für Industrieländer wie auch sog. Entwicklungsländer, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung<sup>108</sup>.

Anders als die zwei Jahre zuvor veröffentlichten „International Guidelines on Urban and Territorial Planning“ widmet sich diese Veröffentlichung wesentlich konkreter der Stärkung von Rural Urban Linkages in der Praxis.

Konkret benennt die Veröffentlichung:

- ▶ sogenannte „Entry Points“ zur Stadt-Land-Entwicklung,
- ▶ stellt erfolgreiche Fallbeispiele vor und diskutiert
- ▶ die Chancen und Herausforderungen für Urban-Rural Linkages

Die 10 identifizierten „Entry points“ sowie die in den jeweiligen Zugangsbereichen genannten Kernelemente und Prioritäten sind:

- ▶ **Räumlicher Austausch von Gütern**, Dienstleistungen und Informationen („Spatial flow of products, services and information/expertise between urban and rural areas“). **„Konnektivität“** (durch Infrastruktur, für Güter aber auch im Sinne des Informationsaustausches zu Verbraucheranforderungen, Preisen etc.) ist in diesem Bereich von größter Relevanz.
- ▶ **Mobilität und Migration** (“Mobility and migration between urban and rural areas“). Kernthema ist hier der Umgang mit ungeplanter Urbanisierung und den einhergehenden Fragen zu Landrechten und Städtewachstum, Problemen durch den „Brain drain“ in ländlichen Gebieten“ und einhergehenden Chancen (Remittances: Rücktransfer von Investition und Wissen).
- ▶ **Ländliche Urbanisierung** (“Rural urbanization: the development of small and intermediate towns“). Hier werden die Chancen der Überbrückung des Stadt-Land-Gefälles durch kleinere Städte diskutiert (polyzentrische Entwicklung) und deren verbesserte Planung und Weiterentwicklung.
- ▶ **Nahrungsmittelsicherheit und nachhaltige Wertschöpfungsketten** (“Food security systems and a “sustainability chain for all“). Mangelnde Ernährungssicherheit wird sowohl als städtisches als auch als ländliches Problem beschrieben. Es werden die (kulturellen, gesundheitlichen und ökonomischen) Auswirkungen der Urbanisierung auf städtische Ernährungssysteme diskutiert, die Notwendigkeit städtischer Ernährungspolitik in Kooperation mit dem Umland beschrieben, als auch die Umweltsynergien und Resilienzeffekte benannt, die durch eine Änderung von öffentlicher Beschaffung von Städten mit regionalen Lebensmitteln einhergehen kann. Dabei wird dezidiert ein Modell der **gemischten Flächennutzung** befürwortet (d.h. Einbezug urbaner Landwirtschaft).
- ▶ **Katastrophenschutz** (“The urban-rural continuum in the face of conflict and disasters“). Hier werden die Herausforderungen und Handlungsnotwendigkeiten beschrieben um einerseits Menschen die vor Krieg oder Naturkatastrophen fliehen aufzufangen, als auch eine kohärente Planung für ihre Rückkehr zu betreiben.

<sup>108</sup> So wird in einer integrierten Planung in den sogenannten Entwicklungsländer vor allem die Chance gesehen, den Urbanisierungsdruck auf Städte zu mildern, die Abwanderung junger Menschen aus ländlichen Gebieten zu reduzieren, sowie die mit dem Verlust ländlicher Arbeitskräfte einhergehenden negativen Beeinträchtigungen der Nahrungsmittelversorgung. In Industrieländern spielt der „Brain drain“ junger, gut ausgebildeter Menschen eine besondere Rolle, die in städtischen Gebieten bessere berufliche Chancen suchen. Die sozialen und ökonomischen Unterschiede zwischen Stadt und Land wiederum können zu einer politischen Spaltung führen (UN Habitat, 2017)

- ▶ **Reduktion schädlicher Umweltauswirkungen** („Reducing environmental impacts in urban-rural convergences“). Neben den Herausforderungen des nachhaltigen Managements natürlicher Ressourcen im Sinne des Umweltschutzes, wird hier auch der Hintergrund der Konfliktvermeidung durch ein besseres Management durch Zugang zu Wasser, Biomasse/Feuerholz, Agrarland und anderen natürlichen Ressourcen hervorgehoben.
- ▶ **Integrierte Regionalplanung** (“Regional and territorial planning for integrated urban and rural development“). Hier wird betont, dass eine integrierte territoriale Planung weniger ein technisches Planungswerkzeug ist, sondern vielmehr ein **partizipativer Entscheidungsprozess**, der unterschiedliche Interessen diskutieren und vereinen muss, eine **übergeordnete Entwicklungsstrategie** von der nationalen bis zur lokalen Ebene entwerfen muss. Dies geht mit der **Förderung von Dezentralisierung** einher.
- ▶ **Verbesserte politische Rahmenbedingungen** (“enhancing legislation, governance and capacity for urban-rural partnerships“). Notwendig für eine bessere Verbindung von Stadt und Land sind neben einem angepassten politischen Rahmen vor allem der **Kapazitätsaufbau** von Institutionen (etwa Verwaltungen) und Menschen (Weiterbildungen). **Multistakeholder-Plattformen** zur Entwicklung von Strategien sind essentiell, ebenso wie **informelle Kooperationsstrukturen**, die **Stärkung der Rolle lokaler/kommunaler Akteure** und der Aufbau von **Stadt-Land-Partnerschaften**.
- ▶ **Stadt-Land-Partnerschaften** (“Partnerships between urban and rural areas“). Partnerschaften zwischen städtischen und ländlichen Gebieten werden als Grundlage eines erfolgreichen „urban-rural-Kontinuum“ gesehen. Neben weichen Faktoren wie gegenseitiger Wertschätzung und **tragfähigen formellen wie informellen Kommunikationsstrukturen** spielt für die erfolgreiche Etablierung auch die Anpassung **von Planungsstrukturen, legislativen und institutionellen Rahmenbedingungen** (Verknüpfung horizontaler und vertikaler Governance) sowie einer **zweckmäßigen finanziellen Ausstattung** eine Rolle. Eine gemeinsame Planung sollte auf die **Komplementarität** der Gebiete eingehen und diese stärken.
- ▶ **Investition und Finanzen** („Inclusive investment and finance in both urban and rural areas“). Viele der Ziele einer verstärkten Stadt-Land-Entwicklung sind nur mit gesteigerten Investitionen umsetzbar. Neben der Erschließung neuer Finanzierungsmodelle werden aber auch Umstrukturierungen von bestehenden finanziellen Instrumenten diskutiert, um etwa den Wertzuwachs von Grundstücken im Zuge der Urbanisierung im Sinne des Gemeinwohls und der integrierten Planung abzuschöpfen.

Die Übersicht der 10 „Entry Points“ endet mit dem Statement, dass es für eine erfolgreiche integrierte territoriale Entwicklung zur Stärkung von Urban-Rural-Linkages **kein „one size fits all“** geben kann.

Zunächst müssen demnach für eine erfolgreiche lokale Ausgestaltung der **nationale legislative Rahmen und die nationalen Prioritäten berücksichtigt** werden. Zudem müsse die Strategie in den lokalen Kontext passen und mit bestehenden Visionen abgeglichen werden („the national and local legislative frameworks need to be taken into consideration and the strategy needs to be aligned with existing visions and constitutional context“).

Nach dem in den Vorkapiteln deutlichen Plädoyer zu mehr kommunaler Verantwortung, mehr Multi-Stakeholder-Partizipation und neuen Planungsstrukturen erscheint diese Empfehlung nicht unbedingt konsistent, da sie anders als vorab formuliert nicht auf die Bewältigung von möglichen Zielkonflikten mit aktuell noch bestehenden anderweitig ausgerichteten Politik- und Planungsinstrumenten eingeht, diese aber in vielen Kontexten zu erwarten sein dürften.

Abschließend werden konkrete Schritte vorgeschlagen, die für die Gestaltung einer Strategie zur Stärkung von Stadt-Land-Linkages beachtet werden können/sollten.



Auch an dieser Stelle fällt auf, dass es **innerhalb des Dokumentes widersprüchliche Aussagen** gibt: Während die textliche Darstellung<sup>109</sup> im Text 10 Aspekte bzw. Schritte umfasst, enthält eine auf der gleichen Seite veranschaulichte Darstellung in einer Übersichtstabelle nur 7 Schritte<sup>110</sup>. Die nachfolgende Tabelle stellt beide Vorschläge gegenüber. In der linken Spalte fällt dabei auf, dass als erster Schritt einer Strategie zur integrierten territorialen Entwicklung ein Abgleich mit bestehenden nationalen Politiken stattfinden soll, ohne jedoch auf den Einbezug möglicher Zielkonflikte einzugehen<sup>111</sup>. Es wird stärker auf die notwendige Klärung von Verantwortlichkeiten eingegangen, und auf die Rolle eines Kommunikationsplanes, weniger jedoch die Elemente des Aktionsplans ausgeführt. In der rechten Spalte wurden nun die durch UN Habitat (2017a) vorgestellten 7 Schritte den vorab genannten 10 Schritten zugeordnet, um zu vergleichen welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen. Auffällig ist, dass hier stärker auf die Konkrete Ausgestaltung der Strategie und des Aktionsplans eingegangen wurde, etwa mit der Nennung der Rolle von Stadt-Land-Partnerschaften, aber auch mit der Darstellung der Relevanz von kurzfristigen Demonstrationsprojekten.

Tabelle 5: Vergleichende Gegenüberstellung zweier verschiedener Vorschläge zur schrittweisen Abfolge bei der Erstellung einer integrierten territorialen Entwicklung nach UN Habitat 2017a

Erstellung einer Strategie zur integrierten territorialen Entwicklung: Schritte und zu beachtende Aspekte	
DARSTELLUNG IM TEXT	DARSTELLUNG IN ÜBERSICHTSTABELLE
1. <b>Begründung/Kontext:</b> Verlinkung zu nationalen Entwicklungskonzepten	
2. <b>Situationsanalyse:</b> Wie entwickelt sich das Land? Welche Kernherausforderungen können durch urban rural linkages angegangen werden?	2. <b>Priorisierung der Herausforderungen</b> die angegangen werden sollen/können.
3. <b>Visionsentwicklung</b> im Rahmen eines partizipativen Prozesses (Plattform, Council etc.), integrierte territoriale Entwicklung sollte zentraler Bestandteil sein.	1. Erstellung einer <b>Vision für die Region/</b> das Territorium
4. <b>Zielvereinbarung:</b> Konsens zu messbaren Zielen und Vereinbarung klarer Rollen	
5. <b>Strategieerstellung:</b> Sicherstellung von Ressourcen (finanziell, persönliche Kapazitäten ) zur Umsetzung der Ziele und Strategie	(siehe z.T. Punkt 6)
6. <b>Management und Governance</b> Strukturen: Sicherstellung, dass alle relevanten Stakeholder auch im Implementierungsprozess vertreten sind	3. Der Aufbau von <b>Stadt-Land-Partnerschaften</b> kann gegenseitiges Verständnis aufbauen und die Zusammenarbeit vereinfachen
7. <b>Verantwortungen:</b> Rollen und Verantwortungen sollen den persönlichen und finanziellen Kapazitäten passend zugeordnet werden.	
8. <b>Definition von Aktionsplänen:</b> Die Ausgestaltung von Aktionsplänen muss die Zeit- und Arbeitspläne der verantwortlichen Stakeholder einbeziehen. Lücken und Risiken müssen identifiziert werden und ein Monitoringsystem aufgesetzt werden.	4. <b>Entwicklung eines Aktionsplans</b> basierend auf den <b>prioritären Handlungsfeldern</b> und mit Festlegung von <b>Monitoring und Evaluation</b> 6. Aufbau einer <b>dauerhaften Befähigung/Kapazitätsaufbau</b> der lokalen relevanten Akteure („Building up

<sup>109</sup> Eingeführt als “When defining a strategy for enhancing urban rural linkages, issues such as the following could be considered (among others)” (S.81)

<sup>110</sup> Box 24 mit dem Titel „Considerations for a strategy for Urban Rural Linkages”(S.82)

<sup>111</sup> Auch findet in der Abfolge später kein Rückbezug auf die nationale Ebene statt zu bestehenden Strategien und Visionen.

	<p>of local capacity“)</p> <p>7. Bereitstellung von Personal und finanziellen Ressourcen</p> <p>5. <b>kurzfristige Demonstrationsprojekte</b> (die ebenfalls auf den identifizierten Prioritäten aufbauen sollten) müssen definiert werden (ergänzend zum langfristigen förderlichen politischen Rahmes). Der interaktive Einbezug der lokalen Bevölkerung bleibt essentiell. Kurzfristige lokale Umsetzungsprojekte erhöhen das „ownership“ für territoriale Strategien.</p>
<p>9. <b>Kommunikationsplan:</b> Damit die Bevölkerung informiert ist müssen Kommunikationspläne erarbeitet werden. Auch für die Aufrechterhaltung von Verantwortlichkeiten sind Kommunikationspläne geeignet</p>	
<p>10. <b>Monitoring und Evaluation</b> müssen regelmäßig durchgeführt werden.</p>	<p>(siehe Punkt 4)</p>

Quelle: eigene Zusammenstellung nach (UN Habitat, 2017a)

Während im Text selbst auf eine Zusammenfassung von Leitprinzipien für eine **integrierte territoriale Entwicklung** für die Stärkung von Stadt-Land-Verbindungen verzichtet wurde, ergibt eine Zusammenschau der im Text genannten **Kernaspekte** folgende Übersicht. Besonders relevant ist demnach:

- ▶ polyzentrische Entwicklung
- ▶ partizipative Planung
- ▶ dynamische Anpassung der Planungen im zeitlichen Verlauf

Politisch hierfür unabdingbar sind:

- ▶ förderliche politische Rahmenbedingungen auch durch nationale Leitlinien/Führung<sup>112</sup>
- ▶ Prüfung bestehender Entwicklungsstrategien und Politiken <sup>113</sup>
- ▶ Multi-level-governance

### 3.3.3 FAO Food for the Cities Programme

*Ziel & Mechanismus:* 2001 lancierte die UN-Welternährungsorganisation (FAO) die Initiative *Food for the Cities*, welche sich als Problemstellung mit den Herausforderungen der Urbanisierung für städtische und ländliche Bevölkerungen sowie mit den Umweltauswirkungen von Urbanisierung beschäftigt (FAO 2016a). Aus dieser Problemwahrnehmung heraus ist inzwischen das *Food for the Cities Programme* entstanden, mit dem Ziel, an möglichst vielen Orten zum Aufbau nachhaltiger, resilienter Ernährungssysteme beizutragen. Dies soll durch die Implementierung des Konzepts der *city region food systems* geschehen.

*Gegenstand:* In Kooperation mit der RUAF Foundation arbeitet die FAO mit kommunalen Behörden zusammen, um Lücken und Engpässe, aber auch Chancen und Möglichkeiten für die nachhaltige Gestaltung von Ernährungssystemen auf Stadtregionsebene zu identifizieren. Ein *city region food system* (CRFS) umfasst dabei ein komplexes Netzwerk von Akteuren, Prozessen und Stadt-Umland-Verflechtungen im Hinblick auf Nahrungsmittelproduktion, Verarbeitung, Vermarktung und Konsum in einem

<sup>112</sup> “Urban-Rural Linkages require an enabling policy framework under the umbrella of national guidance” (S. 5)

<sup>113</sup> Development Strategies and policies have to reviewed in regards to foster equitable regional development across the urban-rural continuum and fill the social, economic and territorial gaps”.(S.5)

bestimmten geografischen Gebiet, das ein städtisches Zentrum und dessen peri-urbanes und ländliches Umland umfasst. Der CRFS-Ansatz legt einen Schwerpunkt auf Partizipation und möchte die Bedürfnisse der armen, städtischen Bevölkerung sowie der Kleinbauern in städtischen, peri-urbanen und ländlichen Gebieten ins Zentrum rücken. Das *Food for the Cities Programme* will darüber hinaus zu einem verstärkten vertikalen Dialog und Partnerschaften mit Institutionen auf kommunaler Ebene sowie nationaler und internationaler Ebene beitragen (FAO 2016b; FAO & RUAF Foundation 2015).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Das *Food for the Cities Programme* setzt mit dem Konzept der *city region food systems* seinen Schwerpunkt explizit auf die Stärkung von Stadt-(Um)land-Verflechtungen im Ernährungsbereich. Die Umsetzung des CRFS-Ansatzes zielt dabei auf drei Maßnahmen ab, die zur nachhaltigen Gestaltung des Rural-Urban-Nexus beitragen: (1) Koordinierung von Planung und politischen Prozessen, (2) regionale Integration von Energie- und Ressourcenflüssen und (3) Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten. Im Rahmen des *Food for the Cities Programmes* wird das Konzept der CRFS bisher nur in acht Stadtregionen weltweit umgesetzt (Colombo, Sri Lanka; Lusaka, Sambia; Kitwe, Sambia; Dakar, Senegal; Medellín, Kolumbien; Quito, Ecuador; Toronto, Kanada; Utrecht, Niederlande). Doch auch darüber hinaus findet der Ansatz Verbreitung (FAO & RUAF Foundation 2015; S. 2). Der Vorteil der Umsetzung innerhalb des Programms ist es, dass Mapping, Monitoring und Evaluation automatisch Teil der Umsetzung sind, die Umsetzung so an Verbindlichkeit gewinnt und (nach entsprechender Programmlaufzeit) Aussagen über die Wirksamkeit des Ansatzes möglich sein werden. Allerdings wird das Programm offenbar nur in 8 Städten umgesetzt (FAO 2016b; S. 4).<sup>114</sup>

### 3.3.4 FAO Voluntary Guidelines on Tenure (VGGT)

*Ziel & Mechanismus:* Die *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, die 2012 von der FAO beschlossen wurden, setzen internationale Standards zur Förderung sicherer Landbesitz- und Zugangsrechte. Über den gerechten Zugang zu Land, Fischereigründen und Wäldern soll zur Beseitigung von Hunger und Armut, zu nachhaltiger Entwicklung und zum Erhalt und Schutz der Umwelt beigetragen werden (FAO 2012; S. 1).

*Gegenstand:* Die Leitlinien umfassen inhaltlich drei Schwerpunkte. Diese sind (1) die rechtliche Anerkennung und Verteilung, Zuweisung und Verwaltung von Landrechten, (2) die Frage der Markt- und Investitionsregulierung und (3) Bestimmungen über Landrechte in Extremsituationen, insbesondere im Kontext des Klimawandels, von Naturkatastrophen und bewaffneten Konflikten. Große Teile des Dokuments sind durch einen eher technischen Ansatz geprägt, der konkrete Verwaltungsfragen wie z. B. die Grundbuchverwaltung oder die Besteuerung von Investitionen betrifft. Allerdings weisen die Leitlinien in Bezug auf die *Land Grabbing*-Diskussionen und den *Food Sovereignty*-Ansatz auch stark menschenrechtsorientierte Ansätze auf und zielen darauf ab die Steuerung und Verwaltung von Agrar-Investitionen zu verbessern (von Bernstorff 2012; S. 22–28).

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Obwohl Stadt-Land-Verflechtungen in den VGGT keine explizite Rolle spielen und Schwierigkeiten durch unterschiedliche städtische und ländliche Landverwaltungssysteme nicht erwähnt werden, kann die tatsächliche Umsetzung der Leitlinien einen entscheidenden Beitrag zu nachhaltigen Stadt-Umland-Beziehungen leisten. So wirken die Leitlinien der mangelnden Dokumentation von traditionellen Landnutzungsrechten in ländlichen Gebieten entgegen und Probleme der Landlosigkeit und des unsicheren Landbesitzes, die besonders in ländlichen und peri-urbanen Gebieten anzutreffen sind, sollen mit Hilfe der Leitlinien bekämpft werden. Dazu skizzieren die

<sup>114</sup> Toronto (Kanada), Utrecht (Niederlande), Medellín (Kolumbien), Quito (Ecuador), Lusaka und Kitwe (Sambia), Dakar (Senegal) und Colombo (Sri Lanka).

Leitlinien, wie Landtransfers unter Achtung des Menschenrechts auf Nahrung<sup>115</sup> sowie der Eigentums- und Nutzungsrechte der lokalen Bevölkerung auszugestalten sind. Die Leitlinien betonen außerdem bei Investitionsentscheidungen lokaler Behörden ein generelles Recht der betroffenen Bevölkerung, vor der Entscheidung konsultiert zu werden und an den Entscheidungsverfahren zu partizipieren (BMEL 2015d; von Bernstorff 2012; S. 42). Damit wird die Landnahme durch Großinvestoren erschwert, was wiederum lokalen Wertschöpfungsketten zu Gute kommen kann<sup>116</sup>. Auch *urban sprawl* wird durch klare Besitzverhältnisse und funktionierende Institutionen eingedämmt. Explizit gefordert wird außerdem die Abstimmung von nationalen, regionalen und lokalen Raumplänen und die Abwägung unterschiedlicher Landnutzungen (FAO 2012; S. 32).

Die Leitlinien versuchen also, Verwaltungen in die Lage zu versetzen, verantwortungsvoll mit der Ressource Agrarland umzugehen. Gleichzeitig werden andere Akteure – aus Stadt und Umland – frühzeitig in Entscheidungen eingebunden, um so einem potenziellen Verwaltungsversagen entgegenzuwirken (von Bernstorff 2012; S. 32–33). Die Leitlinien tragen damit dazu bei, institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine nachhaltige Gestaltung der Rural-Urban-Nexus ermöglichen. Die VGGT sind zwar völkerrechtlich unverbindlich; politische Wirkung kann der Text jedoch dennoch entfalten, da die Implementierung der Leitlinien eine Grundlage für Kooperationsprojekte der FAO mit staatlichen und privaten Akteuren im Landbereich ist (von Bernstorff 2012; S. 21–22). Die konsensuale Verabschiedung des Textes stärkt ebenfalls seine Wirkung, da es dieser Umstand allen Akteuren, ob Regierung, Verwaltung oder privater Investor, schwer macht zu begründen, warum die Standards in konkreten Projekten nicht angewendet werden (Windfuhr 2012; S. 6).

### 3.3.5 OECD New Rural Paradigm (2006)

Vor dem Hintergrund der langen Tradition der ländlichen Entwicklungspolitik in der OECD und der Diversität ihrer weltweit 35 Mitgliedsstaaten in Nord- und Südamerika sowie Europa und Asien, ist auch der Paradigmenwechsel der OECD zur Entwicklung ländlicher Räume aufschlussreich.

*Ziel & Mechanismus:* Die OECD pflegt eine lange Tradition ländlicher Entwicklungspolitik. Das dominierende Paradigma war dabei lange ausschließlich auf ländliche Räume und auf den zentralen Sektor Landwirtschaft und dessen Subventionierung ausgerichtet. Bauernorganisationen und nationale Regierungen gehörten zu den Hauptakteuren, top-down Politiken dominierten. Ein erster großer Paradigmenwechsel erfolgte 2006 mit dem „New Rural Paradigm“ (OECD, 2006). Er basierte auf diversen nationalen und thematischen Vorstudien<sup>117</sup> und reagierte auf einen Perspektivenwechsel mehrerer Regierungen.

*Gegenstand:* Diese Akteure forderten zunehmend:

- ▶ Integrierter, kohärenter Politikansatz: Der dominierenden sektoralen wird eine räumliche Planungsperspektive vorgezogen, welche wiederum auch (koordinierte) sektorale Planungen integrieren sollte.

<sup>115</sup> Der Zugang zu Land zum Kultivieren oder Sammeln von Nahrungsmitteln ist nach Ansicht von Bernstorffs (2012, S. 36) in ländlichen Gebieten in doppelter Hinsicht menschenrechtlich geschützt – sowohl als lebensnotwendige Einkommensquelle als auch als eigene direkte Ernährungsgrundlage der Kleinbauern.

<sup>116</sup> Andersherum kann durch die Übertragung von Nutzungsrechten auf Investoren für Teile der lokalen Bevölkerung der unmittelbare Zugang zu bestimmten Ernährungs- und Erwerbsquellen entfallen, wenn die landwirtschaftlichen Erzeugnisse nicht mehr lokal verkauft oder zur Selbstversorgung konsumiert werden können (von Bernstorff 2012; S. 29).

<sup>117</sup> Und greift diese auch als Fallbeispiele in der Veröffentlichung auf, etwa Kanadas „rural lens“ Initiative, Deutschlands „Regionen aktiv“ Programm, Mexikos Micro-regions strategy und das LEADER Programm der EU.

- ▶ Der Fokus verschob sich zudem von einer ländlichen Entwicklungspolitik der Subventionierung benachteiligter Gebiete und Sektoren zu einer Ausrichtung auf kohärente, sektorübergreifend abgestimmte Investitionen in die Stärken ländlicher Räume.
- ▶ Ansatzpunkt der Entwicklung sind Stärken und Wettbewerbsvorteile (etwa im Bereich Kultur, Erholung, Umwelt, lokale Produkte) und die Bereitstellung öffentlicher Güter; Erfolge werden in der Strategie der „smart diversification“ gesehen (etwa im Bereich Bioökonomie, erneuerbare Energie, Tourismus) – auch diese jedoch im Austausch mit anderen Regionen („Openness to other regions“).
- ▶ Dezentralisierung politischer Entscheidungen, Multi-level governance Ansatz aus der Erkenntnis, dass stark hierarchische administrative Strukturen eine adäquate Bearbeitung lokaler Probleme oft hemmt. Vielmehr ist eine horizontale und vertikale Verknüpfung zwischen Ebenen (nationale bis lokal) und Fachadministrationen nötig.
- ▶ Weiterentwicklung von Partnerschaften zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren<sup>118</sup> zur Entwicklung und Implementierung regionaler Entwicklungspolitiken.

Weitere knapp 10 Jahre später erfolgte nun erneut eine Erweiterung und Konkretisierung des Entwicklungsparadigmas, kurz genannt „**Rural Policy 3.0**“. Sie wurde 2015 auf der 10. OECD Konferenz „National Prosperity through Modern Rural Policy“ in Tennessee, USA, beschlossen<sup>119</sup> und ist im aktuellen Regional Outlook 2016 der OECD näher beschrieben. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Unterschiede in der Übersicht:

Abbildung 3: Rural Policy 3.0 im Vergleich zu den Vorgänger-Planungsparadigmen der OECD

	Old Paradigm	New Rural Paradigm (2006)	Rural Policy 3.0 –Implementing the New Rural Paradigm
<b>Objectives</b>	Equalisation	Competiveness	Well-being considering multiple dimensions of: i) the economy, ii) society and iii) the environment
<b>Policy focus</b>	Support for a single dominant resource sector	Support for multiple sectors based on their competitiveness	Low-density economies differentiated by type of rural area
<b>Tools</b>	Subsidies for firms	Investments in qualified firms and communities	Integrated rural development approach – spectrum of support to public sector, firms and third sector
<b>Key actors &amp; stakeholders</b>	Farm organisations and national governments	All levels of government and all relevant departments plus local stakeholders	Involvement of: i) public sector – multi-level governance, ii) private sector – for-profit firms and social enterprise, and iii) third sector – non-governmental organisations and civil society
<b>Policy approach</b>	Uniformly applied top down policy	Bottom-up policy, local strategies	Integrated approach with multiple policy domains
<b>Rural definition</b>	Not urban	Rural as a variety of distinct types of place	Three types of rural: i) within a functional urban area, ii) close to a functional urban area, and iii) far from a functional urban area

Quelle: (OECD, 2016), S. 182.

<sup>118</sup> Im englischen hier als „voluntary sectors“ benannt.

<sup>119</sup> Der 2016er Regional Outlook baut zudem auf vorangegangenen Fassungen und Analysen des Regional Outlooks auf mit den Titeln „Regions Matter“, „How Regions Grow“ und „Promoting Growth in all Regions“.

So beschreibt der Regional Outlook 2016, dass der „New Rural Paradigm“ noch einen konzeptionellen Rahmen darstellt, die Rural Policy 3.0 jedoch schon spezifische Mechanismen für die Implementierung einer effektiven ländlichen Entwicklungspolitik vorgibt (OECD, 2016). Sie reflektiert zudem die Änderungen und unterschiedlichen Ausprägungen der Beziehung zwischen ländlichen und städtischen Räumen und klassifiziert verschiedene Typen der funktionalen Verflechtung mit Städten. Ländliche Regionen werden nicht länger als Fehlen des Urbanen beschrieben, sondern als „low density economies“. Das neue Entwicklungsparadigma geht zudem darauf ein, dass die gestiegene Zahl der involvierten relevanten Stakeholder auch zu Anpassungen in Partizipation und Entscheidungsfindung führen muss. Diese geht mit Chancen, aber auch Herausforderungen ein, etwa dem Einbezug von Freiwilligen und den Auswirkungen der veränderten Konstellation mit öffentlichen Verwaltungen<sup>120</sup>. Das neue Paradigma verlässt zwar nicht das übergeordnete Ziel der Erhöhung von Wettbewerbsfähigkeit und Produktivitätssteigerung, setzt sie aber in einen breitere Agenda der Erhöhung der Lebensqualität insgesamt („well being“) und bezieht damit auch soziale und Umweltaspekte mit ein. Die Ausrichtung notwendiger Investitionen in Infrastruktur und darüber hinaus wird stärker im Zusammenhang mit Städten gesehen und vorangetrieben.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Im neuen Entwicklungsparadigma werden Stadt-Land-Partnerschaften werden als wichtiges Werkzeug gesehen. Als wichtigste Voraussetzungen für das Zustandekommen dieser Partnerschaften werden dazu die Erkenntnisse einer vergleichenden Untersuchung zwischen 11 Ländern zitiert (OECD, 2013), nach der die fünf wichtigsten Faktoren folgende sind:

- ▶ Verständnis der gegenseitigen Abhängigkeit und Verflechtung
- ▶ Gemeinsames Verständnis zur Notwendigkeit des gemeinsamen Handelns
- ▶ Klar definierte Ziele
- ▶ Repräsentative Mitgliedschaft und demokratische Vertretung
- ▶ Leadership

Hinderlich wurde das Fehlen des privaten Sektors in den Partnerschaften gesehen, sowie ein mangelnder Anreiz zur Teilnahme. Als notwendig wird es zudem erachtet, Anreize zu setzen, um neue Akteurskonstellationen (erstmalig) zusammenzubringen und für die gemeinsame Arbeit die unterschiedlichen Machtstrukturen zwischen kleinen und großen Siedlungen zu überwinden.

Für fünf als prioritär erachtete Politikfelder werden strategische Politikempfehlungen gegeben und diese je nach der Dichte der ländlichen Regionen zu urbanen Zentren spezifiziert: Landnutzung, Infrastruktur, Ressourcennutzung, öffentliche Dienstleistungen, Beschäftigung.

### 3.3.6 Milan Urban Food Policy Pact

*Ziel & Mechanismus:* Der *Milan Urban Food Policy Pact* ist eine freiwillige internationale Initiative von Städten. Mit Unterzeichnung der Erklärung des Paktes verpflichten sich die teilnehmenden Städte, ihre Ernährungssysteme mit Blick auf Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit zu gestalten und weiterzuentwickeln. Als nachhaltig gelten Ernährungssysteme, wenn sie inklusiv, robust, sicher und vielfältig sind, in einem menschenrechtsorientierten Rahmen gesunde und erschwingliche Nahrung für alle Bewohner bieten, Abfälle minimiert werden und das System zur Erhaltung der biologischen Vielfalt sowie zur Anpassung und Minderung der Auswirkungen des Klimawandels beiträgt. Unterschrieben wurde der Pakt, der aus einer Initiative Mailands im Städtenetzwerk C40 entstanden ist, seit 2015 von

<sup>120</sup> So werden die Chancen des Einbezugs Freiwilliger gesehen und deren hohen Motivation zur Verbesserung der Lebensumstände auf dem Land (etwa in Bezug auf freiwillige Feuerwehren, Transportdienstleistungen etc.). Da diese aber unentgeltlich arbeiten muss die Verwaltung auch entsprechende Anerkennung entgegenbringen – dies stellt auch neue Anforderungen an die öffentliche Verwaltung (S.211).

rund 140 Städten<sup>121</sup> (Comune di Milano 2015; S. 2, 2016a, 2016b). Monitoring- und Kontrollinstrumente sind nicht Teil des Paktes (Comune di Milano 2015).

*Gegenstand:* Um die selbstgesteckten Ziele zu erreichen, verpflichten sich die unterschreibenden Städte, die Belange der kommunalen Ernährungspolitik behörden- und themenübergreifend in andere kommunalpolitische Feldern zu integrieren und eigene Strategien vertikal mit Strategien und Programmen anderer politischer Ebenen abzustimmen. Außerdem sichern die Städte zu, die unterschiedlichen Akteure des Ernährungssystems (u.a. Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft, Kleinerzeuger, Wissenschaft und explizit auch Nachbargemeinden) einzubeziehen. Konkreter wird der *Food Pact* in einem (nicht-bindenden) Aktionsrahmen, der Handlungsempfehlungen zur Förderung von nachhaltiger Ernährung, zum sozialen und wirtschaftlichen Ausgleich, zu Lebensmittelproduktion, Versorgung mit und Verteilung von Lebensmitteln, Lebensmittelabfällen sowie für die übergeordnete Gestaltung des städtischen Ernährungssystems beinhaltet.

*Relevanz für die Gestaltung des RUN:* Der freiwillige Aktionsrahmen beinhaltet eine Vielzahl von Empfehlungen mit direktem Bezug zur nachhaltigen Gestaltung des Rural-Urban-Nexus, insbesondere unter den Stichworten regionale Lebensmittelproduktion, -versorgung und -verteilung. Die Empfehlungen zielen dabei auf vier der fünf Maßnahmen ab, die es erlauben, Ressourcen- und Energieverbräuche, Emissionen und der Inanspruchnahme von Senken in Interaktionen zwischen Städten und ihrem Umland zu verringern (Koordinierung von Planung und politischen Prozessen, gemeinsame Erstellung von Leistungen (z.B. Infrastrukturen), regionale Integration von Energie- und Ressourcenflüssen und Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten). So sollen städtische und peri-urbane Lebensmittelproduktion u.a. durch sicheren Landzugang und klare Besitzverhältnisse gefördert werden, staatliche Flächen sollen für eine landwirtschaftliche Nutzung zur Verfügung gestellt werden und in städtischen Planungsprozessen soll eine mögliche landwirtschaftliche Nutzung stärker mitgedacht und einbezogen werden. Für kurze Erzeugungsketten braucht es die entsprechende soziale und wirtschaftliche Infrastruktur, um Stadt und Umland enger zu verknüpfen. Gefördert werden sollten deshalb regionale Erzeugerorganisationen, Erzeuger-zu-Kunde-Netzwerke, Initiativen der solidarischen Landwirtschaft, aber auch entsprechende Technologien zur Verarbeitung, Lagerung und zum Vertrieb regionaler Lebensmittel (Comune di Milano 2015; S. 4–5).

Die Wirkung der *Milan Urban Food Policy Pact* für die nachhaltige Gestaltung in der Realität lässt sich schwer abschätzen. Aktuell haben rund 140 Städte weltweit den Pakt unterzeichnet. Im besten Fall könnte der Pakt in den teilnehmenden Städten zu einer engen Kopplung von Stadt und Umland im Bereich Ernährung führen; die dafür notwendigen Maßnahmen sind aber Teil des freiwilligen Aktionsrahmens.

---

<sup>121</sup> Als deutsche Städte sind Berlin, Köln und Frankfurt Mitglied.

### 3.3.7 Gute Praxisbeispiele aus dem Ausland: Instrumente für einen nachhaltigen Stadt-Land-Nexus im Themenfeld „regionale Ernährungssysteme“

Im Folgenden werden knapp einige Beispiele guter Praxis aus dem europäischen und internationalen Ausland vorgestellt. Ziel ist, den Blick bezogen auf eines der RUN-Themen – regionale Ernährungssysteme – nochmal zu weiten für die vielfältigen Instrumente, die in anderen Ländern zur nachhaltigen Gestaltung des Stadt-Land-Nexus eingesetzt werden.

Dabei werden die auch sonst in Kapitel 3 verwendeten Instrumentenkategorien genutzt (Strategien & Leitbilder, planerische Instrumente, regulative und ordnungsrechtliche Instrumente, informatorische und Netzwerkansätze). Die Instrumente sind auf nationaler, sub-nationaler/ regionaler und kommunaler Ebene verortet. Wo Literatur zur Auswertung der konkreten Wirkung der Instrumente identifiziert werden konnte, wurden die entsprechenden Erkenntnisse referiert.

Für die Auswahl von Beispielen war relevant, dass es sich um innovative Instrumente (gute Praxis) handeln sollte. Zudem wollten wir unterschiedliche Instrumententypen abdecken. Da im Arbeitspaket 2 dieses Vorhabens vertieft kommunale Beispiele betrachtet wurden, haben wir hier versucht, insbesondere Beispiele auf administrativ höherer Ebene abzudecken.

Tabelle 6: Internationale Fallbeispiele

Beispiel	Erläuterung
<b>I. Strategien und Leitbilder</b>	
<b>Niederländischer City Deal</b>	<p><b>Ebene:</b> National</p> <p><b>Mechanismus:</b> Der niederländische City Deal „Voedsel op de Stejdlike Agenda“ („Ernährung auf der ständischen Agenda“) beinhaltet eine Agenda zu kommunaler Ernährungspolitik. Der Pakt wurde 2017 auf den Weg gebracht und von 12 Kommunen, der Provinz Gelderland und drei nationalen Ministerien signiert. Regionale Nahrungssysteme und die Stärkung fairer und kurzer Nahrungsketten im Umland von Städten sind dabei eine von vier thematischen Säulen, neben institutionellen Innovationen; ökologischer und ökonomischer Nachhaltigkeit; Ernährungswissen, Gesundheit und sozialer Integration. Die teilnehmenden Kommunen kooperieren auch miteinander, um eine integrierte Ernährungsstrategie für das ganze Land zu entwickeln. Der City Deal ist mit keinem separaten Budget verbunden, wenngleich die einzelnen Akteure im Rahmen der Umsetzung Mittel bereitstellen. Für die Umsetzung sind keine spezifischen Maßnahmen vorgesehen; die Ausgestaltung obliegt den einzelnen Unterzeichnern.</p> <p><b>Wirkung:</b> Es gibt noch keine Evaluationen zum niederländischen City Deal.</p>
<b>Quebecs Strategie für Ernährungssouveränität (2013-2017)</b>	<p><b>Ebene:</b> Regional</p> <p><b>Mechanismus:</b> Zwischen 2013 und 2017 verfolgte Quebec mit seiner Ernährungssouveränitäts-Strategie („Politique de Soverainité Alimentaire“) (MA-PAG 2013) das Ziel, den Konsum von lokalen Lebensmitteln um 50% zu erhöhen – u.a. mithilfe einer Kommunalen Nahrungsmittel-Beschaffungsstrategie und Bestrebungen, landwirtschaftliche Flächen um Städte zu sichern (MA-PAG 2013; S. 14). Sie wurde durch Abwahl der bisherigen Regierungspartei beendet.</p> <p><b>Wirkung:</b> Es liegt keine Evaluation zu Quebecs Ernährungssouveränitäts-Strategie vor.</p>
<b>Belo Horizonte’s “City Region Food Policy”</b>	<p><b>Ebene:</b> City-Region</p>



**Mechanismus:** Belo Horizonte ist ein Pionier, was urbane Ernährungs(sicherheits)politik betrifft. Die brasilianische Millionenstadt, in der in den frühen 1990ern rund 20% der Kinder Hunger litten, verfolgt seit 1993 eine City Region Food Policy, die gesetzlich verankert und durch eine städtische Behörde<sup>122</sup> institutionalisiert ist. Ziel ist die Schaffung von Ernährungssicherheit, Grundlage das – in der brasilianischen Verfassung verankerte – Recht auf Nahrung. Die Politik umfasst u.a. (IPES Food 2017):

- Förderung v. Schul-/Gemeinschaftsgärten, Bauern- und Biomärkten
- präferenzielle Beschaffung von Lebensmitteln aus dem Umland
- Einrichtung eines Ernährungsrates, Schulessens-Rates und eines Stakeholderforums für urbane und periurbane Landwirtschaft
- eine Reihe weiterer Fördermaßnahmen zur Förderung der Ernährungssicherheit der ärmeren Bevölkerung

**Wirkung:** Die unterschiedlichen Programme der Ernährungspolitik erreichen täglich rund 300.000 Einwohner (12% der Bevölkerung) (Souza et al. 2014, 2014). Allein die Nahrungsmittelhilfe für Schulen umfasst 200.000 Schulessen pro Tag, über Tagespflegezentren, Altenheime und Tafeln werden 1260 kg/Lebensmitteln täglich verteilt.

**Vancouver Regional Food System Strategy**

**Ebene:** City-Region

**RUN-Thema:** Regionale Nahrungssysteme

**Mechanismus:** Die Regierung des Distrikts Vancouver (genannt “Metro Vancouver”), die neben Vancouver selbst 20 weitere Gemeinden umfasst, hat 2011 eine “Regional Food System Strategy” verabschiedet und diese 2016 mit einem Aktionsplan untermauert (Metro Vancouver 2011, 2016). Die Strategie verfolgt fünf Ziele:

- die Kapazität der Region vergrößern, lokale Nahrungsmittel herzustellen (u.a. durch Schutz landwirtschaftlicher Flächen und Expansion kommerzieller Nahrungsmittelherstellung in urbanen Räumen)
- die Finanzkraft lokaler Landwirte und Lebensmittelverarbeiter zu stärken (u.a. durch Verbesserung von Direktmarketing, Entwicklung lokaler Wertschöpfungsketten, Einbezug lokaler Nahrungsmittel in die Beschaffungspolitiken öffentlicher Einrichtungen)
- die Menschen zu motivieren, gesünder zu essen (u.a. durch Vermittlung von Ernährungskompetenzen in Schulen)
- einen faireren Zugang zu nahrhaften Lebensmitteln sicherzustellen (u.a. durch Förderung urbaner Landwirtschaft, Ermöglichung der „Rettung“ noch essbarere Lebensmittel durch NGOs)
- den ökologischen Zustand der Region und umgebenden Gewässer zu schützen (u.a. durch Minderung von Abfällen im Ernährungssystem)

In den Prozess der Strategie- und Aktionsplanentwicklung waren viele Stakeholder (Zivilgesellschaft, Landwirte, Nahrungsmittelindustrie, Handel, Wissenschaft, Gesundheitsbehörden etc.) einbezogen (GIZ & ICLEI 2014b).

**Wirkung:** Impacts des Aktionsplans können noch nicht abgeschätzt werden.

**II. Planerische Instrumente**

**Detroits Urbane Landwirtschafts-Verordnung**

**Ebene:** Lokal

**RUN-Thema:** Regionale Nahrungssysteme

<sup>122</sup> Municipal Secretariat for Food and Nutrition Security (SMASAM)

**Mechanismus:** In der Folge von ökonomischer Schrumpfung, Armut und massivem Bevölkerungsrückgang entstand in Detroit auf den entstandenen Freiflächen eine Urbane Landwirtschafts-Bewegung, die ab 2008 durch eine Urban Food Security Policy offiziell durch die Stadt unterstützt wurde. 2013 erließ die Stadt erstmals einen „Bebauungsplan für die urbane Landwirtschaft“ („urban agriculture zoning ordinance“), durch den bestimmte Formen der (pflanzlichen) Nahrungsmittelproduktion erlaubt, gefördert und reguliert wurden (IPES Food 2017). Landwirtschaftliche Tätigkeiten sind auf entsprechend ausgewiesenen Flächen erlaubt, erfordern aber eine Genehmigung.

Auf Grundlage dieses Bebauungsplans konnten Flächen für landwirtschaftliche Nutzung umgewidmet werden. Dies schuf Sicherheit darüber, dass die Produkte der urbanen Landwirtschaft nicht von kontaminierten Böden stammten. Der Bebauungsplan bildete zugleich eine Rechtsgrundlage für die Schlichtung von Nachbarschaftsstreitigkeiten an der Grenze der landwirtschaftlichen Flächen. Ein Vorschlag zur Ergänzung des Bebauungsplans, der auch das Halten von (kleineren) Nutztieren erlauben würde, liegt vor, ist aber noch nicht angenommen (Stand Frühjahr 2018).<sup>123</sup>

**Wirkung:** Es wurden weniger formale Genehmigungen für das Ausüben urbaner Landwirtschaftstätigkeiten beantragt als erwartet. Allerdings wird davon ausgegangen, dass weiterhin ein bestimmter Anteil urbaner Landwirtschaftsaktivitäten (auch ohne formale Genehmigung) stattfindet und allein das Wissen um die Rechtmäßigkeit der Aktivitäten urbane Landwirtschaftsaktivitäten gefördert hat (IPES Food 2017; S. 71). Ein Konfliktquelle ist der Verkauf von Land an nicht-kommerzielle Urban Agriculture Gruppen vs. große kommerzielle (steuerzahlende) Landwirtschaftsbetriebe, für die die behördlichen Prozesse offenbar weniger komplex gestaltet sind (ebd.).

### III. Regulative und ordnungsrechtliche Instrumente

**Gesetz der Lombardei zur Anerkennung des Rechts auf Nahrung**

**Ebene:** Regional

**Mechanismus:** Die italienische Region der Lombardei hat 2015 ein Gesetz zur „Anerkennung, dem Schutz und der Förderung des Rechts auf Nahrung“<sup>124</sup> verabschiedet. Dieser rechtbasierter Ansatz erkennt die Bedeutung lokaler/ bzw. regionaler Nahrungssysteme und die Rolle von Partizipation an.

**Wirkung:** Während die Umsetzung in der Lombardei stockt, ist die Idee nach Belgien und Schottland (dort im Entwurfsstadium) diffundiert (Ferrando & Sensi 2017).

### IV. Anreizinstrumente & Angebote

**Frankreichs „Programme national pour l'alimentation“ (PNA)**

**Ebene:** National

<sup>123</sup> Vgl. <http://www.detroitmi.gov/Government/Boards/City-Planning-Commission-Information> bzw.

<sup>124</sup> Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 34: Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo

	<p><b>Mechanismus:</b> Das „Nationale Ernährungsprogramm“ („Programme national pour l'alimentation“, PNA) ist ein nationales Förderprogramm für Ernährungspolitik, das seit 2010 gemeinsam vom französischen Agrar-, Gesundheits- und Umweltministerium aufgelegt wird. Eine der Fördertranchen des Programms ist die regionale Einbettung von Ernährung und die Inwertsetzung des „Ernährungserbes“. Gefördert werden regionale Ernährungsprogramme und „territoriale Ernährungsprojekte“ mit dem Ziel, die Nähe zwischen Produzenten, Verarbeitern und Konsumenten zu vergrößern. Im Förderzeitraum 2017/2018 wurde das Programm mit 1,5 Millionen Euro ausgestattet.<sup>125</sup> Mit dem Programm wurde Ernährungspolitik erstmals zu einem expliziten Gegenstand nationaler Politik in Frankreich (Gitz 2013).</p> <p><b>Wirkung:</b> Es liegt keine Auswertung des relevanten Programmteils vor.<sup>126</sup> Zur Umsetzung wurde allerdings eine Toolbox entwickelt, wie Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung bei der Beschaffung lokale und Qualitätsprodukte bevorzugt werden können (Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt 2014).</p>
<p><b>Brasiliens „Programa Nacional de Alimentação Escolar“ (PNAE)</b></p>	<p><b>Ebene:</b> National</p> <p><b>Mechanismus:</b> Im Rahmen des brasilianischen „National Food Purchase Programme“ (PAA) existiert ein „National School-Feeding Programme“ (Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)). Es gewährt Grundschüler/innen und Schüler/innen weiterführender staatlicher Schulen ein kostenloses warmes und gesundes Schulessen am Tag, unabhängig vom Einkommen der Eltern. Für die RUN-Perspektive interessant: 30% der in das PNAE fließenden nationalen Zuschüsse müssen direkt in den Kauf landwirtschaftlicher Produkte von bäuerlichen Familienbetrieben – oft aus der lokalen Umgebung – fließen. Das Programm wurde als Ansatz entwickelt, das Recht auf Nahrung umzusetzen (Food Foundation &amp; IDS 2017).</p> <p>Auf lokaler Ebene konkretisiert das Gesetz No. 16,140/2014 in Sao Paolo (12 Mio Einwohner) das PNAE-Programm: Es erfordert, dass Schulessen Erzeugnisse aus Biolandbau beinhalten müssen, bevorzugt von lokalen Produzenten (Costa Cuebas et al. 2016).</p> <p><b>Wirkung:</b> Im Jahr 2015 kamen 42,6 Mio Schülerinnen und Schüler in rund 250.000 Schulen in den Genuss von mindestens einer (kostenlosen, nahrhaften, heißen) Mahlzeit (Food Foundation &amp; IDS 2017; S. 10), auf die die 30%-Klausel (s.o.) zutraf. Zudem hat das Programm internationale Strahlkraft und wurde durch eine Kooperation zwischen Brasilien und der FAO in acht weiteren Ländern implementiert.<sup>127</sup></p>
<p><b>Quebecs urbane Landwirtschaftsstrategie</b></p>	<p><b>Ebene:</b> Regional / Bundesstaat</p>

<sup>125</sup> <http://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-l'alimentation-lancement-du-4e-appel-projets-pour-2017-2018>

<sup>126</sup> Die einzige bisher vorliegende Programmauswertung stammt aus dem Jahr 2013, als die regionale Verankerung / territorialen Ernährungsprojekte noch nicht Teil des Programmes waren: <http://agriculture.gouv.fr/telecharger/58162?token=faa09468da974f761b048c3bb17fd959>.

<sup>127</sup> <http://www.fao.org/in-action/program-brazil-fao/projects/school-feeding/sustainable-schools/en/>

	<p><b>Mechanismus:</b> Die kanadische Provinz Quebec hat 2016 eine urbane Landwirtschaftsstrategie („Stratégie de soutien de l’agriculture urbaine“) mit einem dreijährigen Budget von 2 Mio \$ verabschiedet. Bürger, kommerzielle Landwirte und Kommunen können Zuschüsse beantragen,<sup>128</sup> u.a. zu Maßnahmen der Bewusstseinsbildung, der Verbesserung des Zugangs zu urbaner Landwirtschaft und der Existenzgründung (auch für Unternehmen, die sonst keine Förderung bekämen, weil sie Land nutzen, das nicht für landwirtschaftliche Nutzung ausgewiesen ist, cf. Martorell 2017; S. 16). Parallel dazu existiert ein Programm, das Kommunen dabei unterstützt, regionale Stakeholder in die Entwicklung landwirtschaftlicher Bebauungspläne („plans de développement de la zone agricole“) einzubeziehen.</p> <p><b>Wirkung:</b> Es scheint keine Evaluation von Quebecs urbaner Landwirtschaftsstrategie vorzuliegen.</p>
<p>„Good Food Purchasing Programme“ – Los Angeles und andere US-Städte</p>	<p><b>Ebene:</b> Lokal</p> <p><b>Mechanismus:</b> Das „Good Food Purchasing Programme“ wurde 2012 vom Ernährungsrat Los Angeles (LA Food Policy Council) entwickelt und im selben Jahr von der Stadt Los Angeles und dem städtischen Verband der Schulen (Los Angeles Unified School District), später von weiteren Städten (Austin, Chicago, Cincinnati, Madison, Minneapolis, New York) angenommen. Es handelt sich um eine Verpflichtung, die Beschaffung von Lebensmitteln an fünf Kriterien auszurichten: lokale Wirtschaftskreisläufe, ökologische Nachhaltigkeit, gute Arbeitsbedingungen, Tierwohl und gesunde Ernährung.</p> <p><b>Wirkung:</b> Die Umsetzung des Programms durch den Los Angeles Unified School District (der für die Schulesen von über 600.000 Schülerinnen und Schülern sorgt) seit 2012 soll zu einer Umlenkung von 12 Mio. US-\$ in den Kauf lokaler Nahrungsmittel und zur Schaffung von rund 150 neuen, gutbezahlten Arbeitsplätzen geführt haben.<sup>129</sup></p>
<p>Massachusetts Nahrungsmittelbeschaffungspolitik</p>	<p><b>Ebene:</b> Regional (Bundesstaat)</p> <p><b>Mechanismus:</b> Öffentliche Behörden und höherer Bildungseinrichtungen (Colleges, Universitäten) im US-Bundesstaat Massachusetts sind seit 2010 verpflichtet, bei der Beschaffung von Lebensmitteln (einschließlich weiterverarbeiteten Lebensmitteln und Meeresfrüchten) solche Lebensmittel zu bevorzugen, die im Bundesstaat angebaut wurden oder die Produkte verarbeiten, die im Staat angebaut wurden. Für Behörden gilt diese Präferenzpflicht bis zu einem Preis, der bis zu 10% über dem Preis konkurrierender Produkte von außerhalb des Bundesstaats liegt (PolicyLink 2015).<sup>130</sup></p> <p><b>Wirkung:</b> Eine Evaluation 2015 kam allerdings zu dem Schluss, dass der tatsächliche Anteil bundesstaatlich beschaffter Produkte klein ist und die Möglichkeiten des Gesetzes nicht ausgeschöpft werden. Eine größere Wirksamkeit würde eine engere Einbindung von Landwirten, lokalen Ernährungsaktivisten und motivierten öffentlichen Beschaffern erfordern (FLPC 2015).</p>
<p>Beschaffung lokaler Produkte für Schulesen in Valencia</p>	<p><b>Ebene:</b> Lokal</p>

<sup>128</sup> <http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Productions/Agricultureurbaine/Pages/Agricultureurbaine.aspx>

<sup>129</sup> <http://goodfoodla.org/policymaking/good-food-procurement/> und <https://goodfoodpurchasing.org/impact/>

<sup>130</sup> Massachusetts General Laws, Chapter 7, §23B (a and c)

**Mechanismus:** Die Bildungsbehörde von Valencia hat im Jahr 2017 neue Regeln für Schulessen erlassen: An mindestens drei Tagen die Woche müssen locale und Bioprodukte verwendet werden. Die neuen Beschaffungsregeln sind auch Folge eines Pilotprojektes des Bildungs- und Jugendrates zu „Nachhaltigkeit auf Deinem Teller“ („La Sostenibilitat al Plat“), in dessen Rahmen Workshops mit unterschiedlichen Stakeholdern (Lehrern & Schulleitungen, Eltern, Kindern, Unternehmen, Köchen etc.) durchgeführt wurden. Das Projekt soll den Verkauf lokaler Produkte stärken.<sup>131</sup>

**Wirkung:** Die Regeln sind zu jung, um ihre Wirkung abschätzen zu können.

## V. Informatorische Instrumente

### Kanadas Food Labelling Modernization Initiative

**Ebene:** National

**Mechanismus:** Im Rahmen der kanadischen „Food Labelling Modernization Initiative“ wurden „lokale“ Lebensmittel definiert, um sie entsprechend gekennzeichnet vermarkten zu können. Die Reichweite von „local“ ist dabei relativ weit definiert: Entsprechend gekennzeichnete Lebensmittel entstammen der (kanadischen) Provinz, in der die verkauft werden, oder einer angrenzenden Provinz, aber dann nicht weiter weg als 50 km der Provinzgrenze.<sup>132</sup>

**Wirkung:** Dem jüngsten Stand der „Food Labelling Modernization Initiative“ zu entnehmen, ist unklar, ob das Kriterium „local food“ tatsächlich darin aufgenommen wird.<sup>133</sup>

### „New York State Grown & Certified“ Label

**Ebene:** Regional (Bundesstaat)

**Mechanismus:** Das Label „New York State Grown & Certified“ wurde 2016 ins Leben gerufen, um der Nachfrage nach lokalen Lebensmitteln entgegen zu kommen. Es handelt sich um ein freiwilliges Zertifizierungsprogramm für landwirtschaftliche Betriebe im US-Bundesstaat New York, bei dem außer der Herkunft Lebensmittelsicherheit und Teilnahme des Betriebes an einem Agrarumweltsystem bescheinigt wird.(New York State o.A.)

Das Label geht auf eine Initiative des Gouverneurs zurück und scheint ohne Partizipation zivilgesellschaftlicher Stakeholder entwickelt worden zu sein.

**Wirkung:** Das Programm ist erst unlängst angelaufen, es sind keine Informationen zur Marktdurchdringung von gelabelten Produkten erhältlich.

## VI. Netzwerk- & Kooperationsansätze

### Ernährungsräte

**Ebene:** Lokal

**Mechanismus:** In unterschiedlichen der oben aufgeführten Fallbeispiele spielten Ernährungsräte als Vernetzungsgremium unterschiedlicher Ernährungsakteure der Stadt und teilweise auch des Umlandes, sowie als „Norm Entrepreneur“ (Finnemore & Sikkink 1998) eine gewichtige Rolle.

**Wirkung:** Die Erfolge und Wirkungen sind lokal unterschiedlich.

### Milan Urban Food Policy Pact (MUFPP)

**Ebene:** Lokal (transnational)

**Mechanismus:** Der Milan Urban Food Policy Pact wurde in Kapitel 3.3.6 ausführlich beschrieben.

<sup>131</sup> <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/2017/10/03/mufpp-2017-valencia-journey/>

<sup>132</sup> <http://www.inspection.gc.ca/food/labelling/food-labelling-for-industry/origin/local-food-claims/eng/1368135927256/1368136146333>; siehe auch (Martorell 2017).

<sup>133</sup> <http://www.inspection.gc.ca/food/labelling/labelling-modernization-initiative/eng/1370111174659/1370111346666>



## 4 Diskussion

Wir haben im vorliegenden Diskussionspapier betrachtet, welche Rolle institutionelle Rahmenbedingungen in unterschiedlichen Regionen der Welt für die Gestaltung eines nachhaltigen Stadt-Umland-Nexus' haben können, und welche Politiken und Instrumente bereit stehen, um Landnutzung innerhalb dieses Nexus' nachhaltiger zu gestalten. Während grundsätzlich gilt, dass sowohl die Rahmenbedingungen als auch die Politiken stark durch den nationalen (teils europäischen) Kontext bestimmt sind, so lassen sich doch einige allgemeinere Beobachtungen machen.

Zentrale institutionelle Rahmenbedingungen, die sich auf die (Förderung von) Nachhaltigkeit im Stadt-Umland-Kontext auswirken, sind der territoriale Zuschnitt von Kommunen, die ihr zugewiesenen Kompetenzen, die Art und Weise ihrer Aufgabenorganisation, ihre Finanzkraft und ihre sonstigen Kapazitäten, landnutzungsbezogene Eigentumsrechte und Partizipationsmöglichkeiten. Je nachdem, wie eine Gemeinde territorial zugeschnitten ist, können bestimmte Umwelt- und Nachhaltigkeitsprobleme innerhalb ihrer administrativen Grenzen bearbeitet werden oder müssen über diese Grenzen hinaus angegangen werden. Für solche interkommunale Zusammenarbeit sind Instrumente und Anreize nötig. Die formalen Aufgaben und Befugnisse (Kompetenzen) von Kommunen innerhalb von Mehrebenensystemen (lokal – regional – national – ggf. super-/international) entscheiden darüber, welche Probleme Kommunen überhaupt lokal adressieren dürfen, was ihre politischen Spielräume dabei sind, inwiefern die Kooperation über ihre Grenzen hinaus das Einvernehmen einer höheren Ebene voraussetzt und ob/ inwieweit sie sich Vorgaben von oben (z.B. hin zu mehr Kooperation) widersetzen dürfen<sup>134</sup>. Unklar verteilte Kompetenzen erschweren die Problembearbeitung. Dezentralisierung kann Stadt-Land-Diskrepanzen verstärken. Neben formalen Kompetenzen entscheiden (insbesondere in Entwicklungsländern) auch informelle Strukturen darüber, wie selbstbestimmt Kommunen im jeweiligen Land agieren und welche Aufgaben tatsächlich auf sub-nationaler Ebene wahrgenommen werden. Kooperationen zwischen städtischen und ländlichen Räumen bleiben oft informell und daher in der Regel auch eher kurzfristig. Fragen der nachhaltigen Landnutzung effektiv im stadtreionalen Raum angehen zu können, hat zudem mit der Aufgabenorganisation auf lokaler Ebene zu tun. In der Folge von funktionalen Differenzierungsprozessen leidet diese weltweit an sektoraler Versäulung („*silo thinking*“). Dies gilt als zentrales Hemmnis für eine nachhaltige Gestaltung von Stadt-Umland-Räumen, insbesondere wenn Nachhaltigkeitsprobleme lokal miteinander verflochten sind („Nexus“-Probleme, wie Energie-Wasser-Landwirtschaft). Die finanziellen und sonstigen Kapazitäten, die auf kommunaler Ebene zur Verfügung stehen, sind wiederum ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Gestaltung nachhaltiger Landnutzung im Stadt-Land-Nexus. Finanzielle Spielräume erleichtern Stadt-Umland-Zusammenarbeit. *Fehlende* Mittel können einerseits zur Verschärfung von Diskrepanzen und Wettbewerb zwischen Stadt und Umland führen (Stichwort Steuerwettbewerb, Ansiedlungskonkurrenz), andererseits kann die Perspektive auf eine gemeinsame, effizientere Problembearbeitung interkommunale Zusammenarbeit auch motivieren; falls knappe Haushaltsmittel der Kommunen sich diese nicht auf sich selbst besinnen lassen. Eine ungleiche Verteilung von Finanzen bzw. Kapazitäten (oft sind Städte trotz höherer Kosten für die Erstellung urbaner Leistungen besser ausgestattet als ihr ländliches Umfeld) hemmt die Kooperationsbereitschaft eher. Eine weitere entscheidende Rahmenbedingung für den nachhaltigen rural-urban Nexus sind Eigentumsrechte, insbesondere die formellen und informellen Rechte im Hinblick auf Landzugang, Landnutzung und Landbesitz. Peri-urbane Räume stehen vor besonderen Herausforderungen: Ihre Nähe zur Stadt macht sie attraktiv für die Erschließungen von (im Vergleich zur Stadt günstigeren) Flächen. Solcher Urban Sprawl führt zum Verlust oft fruchtbarer Böden. In Entwicklungsländern ist dies mit Folgen für Einkommen und Ernährungssicherheit der ländli-

<sup>134</sup> So scheitert in Regionalverbänden die gemeindeübergreifende informelle Planung oft am Widerstand einzelner Gemeinden.

chen und peri-urbanen Bevölkerung verbunden, die wegen unsicherer Landverhältnisse und schwacher Bodenverwaltungssystemen zugleich rechtlich wenig geschützt ist, z.B. vor Landnahme („*land grabbing*“), kompensationsfreier Enteignung oder Korruption. Schließlich kann Partizipation und Bürgerbeteiligung im Rahmen von Stadt-Umland-Kooperationen die Legitimation von Entscheidungen erhöhen und eine bedürfnisgerechte Planung für Stadt und Umland stärken; allerdings sind (sowohl formale als auch informale) Beteiligungsverfahren über Kommunalgrenzen hinaus eher selten.

Innerhalb der dargestellten institutionellen Rahmenbedingungen von Stadt-Umland-Beziehungen können politische Strategien, Regularien, Anreizsysteme, Informations- und Kooperationsansätze ein nachhaltigkeitsförderndes Zusammenspiel von Stadt und Umland unterstützen. Wir haben entsprechende Politiken mit einem Fokus auf fünf Aspekten nachhaltiger Landnutzung erfasst und ausgewertet (konkret: ökologische Flächennutzung, Regionalisierung von Energie- und Stoffströmen, Stärkung regionaler Nahrungssysteme und Wertschöpfungsketten und die gemeinsame Bereitstellung von integrierten Infrastrukturen und (Ökosystem-) Dienstleistungen). Dabei sind folgende Entwicklungen zu beobachten:

Auf der Ebene von Strategien und Leitbildern existieren auf internationaler Ebene mit Ziel 11a der UN Nachhaltigkeitsziele (SDGs),<sup>135</sup> einer neuen Aufmerksamkeit von UN Habitat auf dem Thema (u.a. reflektiert in §§71-72 der New Urban Agenda<sup>136</sup>), dem von der FAO unterstützten Konzept der „city region food systems“ sowie dem OECD „New Rural Paradigm“ strategische Ansatzpunkte für eine Stärkung von „urban rural linkages“. Demgegenüber fehlen auf EU-Ebene und noch mehr auf deutscher Ebene aktuell hochrangig verankerte Strategien und Leitbilder, die über einzelne RUN-Themen hinaus einen nachhaltigen Stadt-(Um)Land Nexus *umfassend* fördern würden. Das EU-Gemeinschaftsziel des „territorialen Zusammenhalts“ (2007) ist nicht speziell auf Städte und ihr Umland bezogen, wenn gleich deren Zusammenhalt eine Komponente von territorialem Zusammenhalt darstellen kann. Am stärksten wurde das Thema in der „Leipzig Charta“ (2007) adressiert. Diese geriet jedoch mit der Überarbeitung der die Agenda begleitenden Territorialen Agenda (zur TA 2020) in den Hintergrund. Innerhalb von Deutschland wird ein nachhaltiger rural-urbaner Nexus auf strategischer Ebene von der Nationalen Stadtentwicklungspolitik aufgegriffen, allerdings nur im Rahmen eines Memorandums, und nicht etwa eines Strategieprozesses mit politischer Schlagkraft. Weder die aktuelle Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes noch die Nachhaltigkeitsstrategien der Länder greifen das Thema explizit auf, auch wenn die in den Strategien verankerten (teils quantifizierten) Flächensparziele zur Eindämmung von Zersiedlung in peri-urbanen Räumen beitragen können.

Während ordnungsrechtliche Ansätze weder auf deutscher, EU- noch internationaler Ebene Relevanz für die Frage der Stadt-Land-Interaktion haben, existieren auf deutscher Ebene im Planungsrecht – und hier vor allem in der Raumplanung – Ansätze und (oft freiwillige) Möglichkeiten, um die Gestaltung von Stadt und Umland zu stärken. Die „Leitbilder der Raumordnung“ empfehlen die Vernetzung von Räumen, die Kooperation zwischen diesen und die Stärkung teilräumlicher Entwicklungen; das von den Leitbildern benannte Modell der Stadt-Land-Partnerschaften ist bislang allerdings noch kaum operationalisiert worden. Auch das auf eine nachhaltige Raumentwicklung ausgerichtete Raumordnungsrecht fordert Planungsträger dazu auf, „[m]it dem Ziel der Stärkung und Entwicklung des Gesamttraums und seiner Teilräume (...) auf Kooperationen innerhalb von Regionen und von Regionen miteinander, die in vielfältigen Formen, auch als Stadt-Land-Partnerschaften, möglich sind, hinzuwirken“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). Zudem bestehen viele Möglichkeiten, auf raum- und fachplanerischer Ebene im Kontext Stadt-Umland zusammenzuarbeiten. Bereits in den Landesentwicklungsplänen werden relevante Grundsätze und Ziele festgelegt (u.a. zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme,

<sup>135</sup> „Durch eine verstärkte nationale und regionale Entwicklungsplanung positive wirtschaftliche, soziale und ökologische Verbindungen zwischen städtischen, stadtnahen und ländlichen Gebieten unterstützen“

<sup>136</sup> Betreffend die Unterstützung nachhaltiger Ressourcennutzung durch Berücksichtigung urban-ländlicher Beziehungen



Schaffung der Raumkategorie „Stadt-Umland-Räume“). In der raumordnerische Zusammenarbeit existieren weitere Ansatzpunkte, von regionalen und interkommunalen Planungsverbänden über raumordnerische und regionale Entwicklungskonzepte bis hin zu gemeinsamen Regional- oder Flächennutzungsplänen oder spezifischen Stadt-Umland-Konzepten (wie in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern). In den raumwirksamen *Fachplanungen* (ländliche Entwicklung, Naturschutz, Wasser, Verkehr etc.) werden Planungen zwar auch auf regionaler bzw. interkommunaler Ebene durchgeführt (z.B. Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte, Landschaftsrahmenpläne, Bewirtschaftungspläne für Flussgebietseinheiten, regionale Nahverkehrsplanung und überörtliche Radwegeplanung); allerdings geht es dabei aufgrund des problemorientierten Ansatzes (z.B. Bau einer Leitung) nur in seltenen Fällen um die Gestaltung von Stadt-Umland-Interaktionen.

Von der gesetzlichen Konzeption her sind bislang eher wenige Verknüpfungen zwischen Stadt und Umland vorgesehen. Auch die planungsrechtliche Realität scheint zu zeigen, dass häufig kommunale Einzelinteressen dominieren und Verknüpfungsansätze selten praktiziert werden. Gesetzlich vorgesehene planerische Instrumente mit Netzwerkaspekten finden sich auf nationaler Ebene vor allem für Verdichtungsräume; die planerischen Instrumente zeichnen hier also die tatsächliche Entwicklung nach. Zwar ist es im Rahmen kommunalen Planungshoheit mit diesen Instrumenten möglich, eine Gestaltung des rural-urbanen Nexus zu integrieren, dies ist aber bisher nicht ausdrücklich vorgesehen. Tatsächlich erweist sich die (verfassungsrechtlich garantierte) kommunale Planungshoheit oft als Hemmnis für planerische Stadt-Land-Verknüpfungen, da verpflichtende Zusammenarbeit nur selten vorgesehen wird und sich die Regelungen in eher unverbindlichen Abstimmungsgeboten erschöpfen. Kooperation, insbesondere über den Einzelfall hinaus und längerfristig angelegt, hängt damit stark von der Bereitschaft der Kommunen ab. Öffentliche Akteure sind eine maßgebliche Variable für die Umsetzung von Kooperationsansätzen. Die Furcht vor Macht- und Kompetenzverlusten wie auch vor finanziellen Belastungen verhindert regelmäßig interkommunale Kooperation. Mangelnde Abstimmung wiederum führt zu den bekannten nicht-nachhaltigen Landnutzungsmustern wie der Ausweitung von Gewerbegebieten und Zersiedelung im peri-urbanen Raum zulasten von Freiflächen (Grünland, Wald, Agrarflächen). Es stellt sich daher die Frage, wie hier stärkere Anreize zur Stadt-Umland-Kooperation gesetzt werden können.

Anreizinstrumente fördern bisher eher punktuell einen nachhaltigen Stadt-Umland-Nexus. So adressieren einige nachhaltigkeitsorientierte Förderprogramme von Bund und Ländern zumindest Aspekte nachhaltiger Wechselbeziehungen zwischen Stadt und Umland (MORO Modellvorhaben, REGIOkommune Wettbewerb, StadtUmland.NRW, Stadt-Umland-Wettbewerb Brandenburg). Mittel der ländlichen Entwicklungsförderung, der regionalen Strukturpolitik und der Wirtschaftsförderung fließen am ehesten in Projekte zur Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten. Dies schließt landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten ein, die zugleich regionale Nahrungssysteme und geschlossene Stoff- und Energieströme (v.a. in Bezug auf Biomasse) stärken. Auf Beispiele, in denen Projektförderung auch andere Stoffströme (wie Stickstoff- oder Phosphatflüsse) adressiert würde, sind wir in unserer Recherche nicht gestoßen. Vorhaben, die durch die europäischen Struktur- und Investitionsfonds finanziert werden (EFRE, ESF, ELER und damit auch URBACT und LEADER), können grundsätzlich auch im Rahmen von „Stadt-Land-Partnerschaften“ gefördert werden. Ob solche Partnerschaften entstehen, liegt am Interesse der Antragsteller und im Ermessen der zuständigen Behörden. In der (Länder-, regionalen oder kommunalen) Wirtschaftsförderung sind Stadt-Umland-Bezüge möglich, aber eher die Ausnahme. Dies gilt auch für die interkommunale Ausweisung von Gewerbegebieten. Grundsätzlich ermöglicht das Instrument der Kreisumlage, die gemeinsame Erstellung von Leistungen zwischen einer (Kreis-)Stadt und ihren Umlandgemeinden im Landkreis zu finanzieren. Eine Stadt und Umland übergreifende Honorierung ökologischer Leistungen scheint bislang eher die Ausnahme zu sein; die Zahlungen der Stadtwerke München an Landwirte, die auf Ökolandbau umstellen, um so die Wasserqualität im Wassereinzugsgebiet zu gewährleisten, ist einer der seltenen (dokumentierten) Fälle. Im Zu-

sammenhang der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung sollte ein räumlicher Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich bestehen; dieser ist aber naturgemäß punktuell und muss kein Zusammenhang zwischen Stadt und Umland sein. Auf internationaler Ebene stellt das FAO „Food for the Cities“ Programm ein Förderinstrument dar, um die Verknüpfungen zwischen Städten und ihrem Umland

Im Rahmen von informatorischen Ansätzen hat das Thema „nachhaltiger Stadt-Umland-Nexus“ vor allem in der RURBAN Initiative der EU und in verschiedenen BMBF-Förderrichtlinien Niederschlag gefunden. Jenseits davon sind einige weitere informatorische Instrumente zu identifizieren (wie Kompetenzzentren zu interkommunaler Zusammenarbeit, das „Planspiel Flächenhandel“, das Zertifizierungsverfahren „Meilenstein“ in NRW, Energieberatungen und Klimaschutzagenturen etc.). Wo diese Instrumente auf den Stadt-Umland-Nexus fokussieren (v.a. in Bezug auf interkommunale Zusammenarbeit), fehlt der Bezug zu den in diesem Papier fokussierten Schwerpunktthemen; wo der Bezug zu diesen Themen existiert, steht das Wechselspiel zwischen Stadt und Umland wiederum meist nicht im Zentrum.

Demgegenüber existiert auf EU-Ebene und insbesondere auf nationaler Ebene eine breite Palette von Netzwerk- und Kooperationsansätzen, die im Prinzip bereit stehen und genutzt werden können, um Nachhaltigkeitsherausforderungen im Stadt-Umland-Kontext zu bearbeiten. Diese reicht von informellen Kooperationen innerhalb von Regionen durch Strukturen wie den Europäischen Metropolregionen oder (sektoral fokussiert) den neu entstehenden Ernährungsräten bis hin zu formaler Kooperation von Regionen (z.B. im Ausschuss der Regionen der EU) bzw. innerhalb von Regionen. Zu den Instrumenten der formalen interkommunalen Zusammenarbeit gehören auf deutscher Ebene kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände (einschließlich von Regional- und Nachbarschaftsverbänden), öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Verwaltungsgemeinschaften oder Gemeindeverwaltungsverbände, Anstalten des öffentlichen Rechts sowie privatrechtliche Organisationsformen. Gebietskörperschaftliche Lösungen, mit denen Stadt-Umland-Probleme verwaltungstechnisch „aus einer Hand“ angegangen werden können sind die Bildung einer Kreis- bzw. Regionalstadt oder eines Landkreises oder die Bildung einer so genannten Regionalstadt („föderative Stadt“). Diese (deutschen) Instrumente haben in der Vergangenheit punktuelle Zusammenarbeit ermöglicht, wurden aber selten für strukturelle Problemlösungen genutzt.

## 5 Schlussfolgerungen

Was für Schlussfolgerungen lassen sich aus dieser Übersicht ziehen? Zunächst gilt zu resümieren, dass im Mehrebenensystem zwischen lokaler deutscher und internationaler Ebene bereits eine breite Palette von strategischen Ansatzpunkten, Instrumenten und institutionellen Formen bereitsteht, um einen nachhaltigen rural-urbanen Nexus zu gestalten. Allerdings „fehlt“ beispielsweise auf deutscher Ebene ein hochrangig verankertes Leitbild zu nachhaltigen Stadt-Umland-Beziehungen, das dazu eingesetzt werden könnte, eine stärkere Nutzung der vorhandenen Instrumente einzufordern. Nachhaltigkeitsherausforderungen wie ökologische Flächennutzung, eine Regionalisierung von Energie- und Stoffströmen, Nahrungssystemen und Wertschöpfung können durch die Zusammenarbeit von Städten und ihrem Umland „auf Augenhöhe“ effektiver angegangen werden als im kommunalen Alleingang, weil Städte und Gemeinden hier aufeinander angewiesen sind. Außerdem können Stadt und Umland durch innovative Ansätze in der Zukunft aufgrund ihrer unterschiedlichen Bedürfnisse auch voneinander profitieren (z.B. regionale Ernährungssysteme). Diese Ideen gilt es auf politisch hochrangiger Ebene strategisch besser zu verankern (u.a. in der Konkretisierung der aktuellen Leitbilder der Raumordnung, in künftigen Überarbeitungen der Nachhaltigkeitsstrategien von Bund und Ländern, in der Stadtentwicklungspolitik, im agrarpolitischen Leitbild etc.).

Neben der strategischen Ebene ist die Praxis der interkommunalen Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Nexus voranzutreiben. Erstens wäre eine weitere Integration des rural-urban Nexus in unterschiedlichen Planungsmaterien und Politiken sinnvoll (z.B. in Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepten/ILEK). Insbesondere wäre Stadt-Umland-Kooperation in deutschen und europäischen Förderprogrammen noch klarer zu ermöglichen bzw. explizit einzufordern. Zweitens gälte es IKZ grundsätzlich stärker zu fördern (z.B. mittels Anreizen für flächensparende regionale Flächennutzungspläne, interkommunale Ausweisung von Gewerbegebieten oder allgemein der Fokussierung von Fördermitteln auf Konzepte/Projekte, die in Interkommunaler Zusammenarbeit erstellt wurden, vgl. Schleswig-Holstein). IKZ sollte auch für das bisher wenig besetzte Feld der nachhaltigen Landnutzung geöffnet werden. Dies kann durch eine entsprechende Ausrichtung von Fördermitteln geschehen, thematische Erweiterung bestehender IKZ-Informationsangebote (Kompetenzzentren etc.), oder Schaffung einer entsprechend ausgerichteten „Servicestelle Stadt-Umland“. Auch bestehende Energie- und Klimaschutzagenturen könnten prüfen, ob sie in ihrer Arbeit eine stärkere Regionalisierung von Energie- und Stoffströmen im Hinblick auf regenerative Energien vorantreiben könnten. Drittens wären neue institutionelle Formen von Kooperation zwischen Städten und ihren Nachbargemeinden zu Fragen einer nachhaltigen Landnutzung – wie (sektorübergreifende) Stadt-Umland-Senate, Wertschöpfungspartnerschaften oder (sektorspezifische) Ernährungsräte – in Modellprojekten auszuloten bzw. (wo bereits erprobt) breiter zu verankern. Viertens kann auf Länderebene die Idee einer ökologischen Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs geprüft werden (Perner & Thöne 2007; SRU 2000; Rn. 540). Dabei würden kommunale Gebietskörperschaften vom Land für ökologisch aufwertende Maßnahmen belohnt (bzw. für deren Kosten entschädigt) oder auch für abwertende Maßnahmen „bestraft“. Dies gilt insbesondere, wenn der Nutzen der Maßnahme über die Kommune hinausreicht (Bsp. Freihaltung und ökologische Entwicklung der Freiflächen, Naturschutz, ggf. auch andere Umweltleistungen wie Reinheit von Luft, Grund- und Oberflächenwasser etc.). Eine fünfte wesentliche Maßnahme wäre die weitere Operationalisierung des 30 ha Ziels zum Flächensparen.

Auf internationaler Ebene ist mit dem UN-Ziel 11a eine explizite strategische Leitlinie für die nachhaltige Ausgestaltung von Stadt-Umland-Räumen vorhanden, die ergänzt wird durch einschlägige Formulierungen innerhalb der „New Urban Agenda“ der Habitat III-Konferenz. Die deutsche Rolle in internationalen Prozessen könnte darin bestehen, die Umsetzung dieser Zielsetzungen zu stärken. Insbesondere könnte die Bundesregierung die Umsetzung der im Vorfeld der Habitat III-Konferenz aufgebrachten Idee einer „Global Partnership on Promoting Urban-Rural Linkages“ (deren aktueller Status unklar

ist) vorantreiben und diese sowohl finanziell als auch mit Kapazitäten und Ideen unterstützen. In diesem Rahmen könnten beispielsweise eine internationale Sammlung guter Praxisbeispiele veranlasst werden oder die gemeinsame Entwicklung von freiwilligen Leitlinien für die Umsetzung der existierenden internationalen Stadt-Umland-Ziele. Diese Leitlinien könnten auch die Auslegung der UN-Habitat-Leitlinien zur Raumplanung im Hinblick auf interkommunale Kooperation konkretisieren. Mit anderen zu identifizierenden Unterstützern könnte die Regierung auf eine Aufwertung des Themas im nächsten Strategischen Plan von UN Habitat (ab 2020) hinwirken und, zentraler noch, auf einen Austausch zwischen UN Habitat und der FAO (als UN Organisation für ländliche Entwicklung). Hier könnte auf ein Interagency-Arbeitsprogramm zum Thema „rural-urbaner Nexus und nachhaltige Landnutzung“ angestrebt werden, ggf. mit Fokus auf stadtregionale Energie- und Ressourcenströme (ergänzend zum city region food systems Ansatz der FAO). Dieses ließe sich koppeln mit einer Analyse der Implementation der Voluntary Guidelines on Land Tenure im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf nachhaltige Landnutzung in Stadt-Umland-Regionen. Das Streben nach konkreten (gar verbindlichen) internationalen RUN-Politiken über die existierenden Ziele (SDG-11a, Habitat-III) hinaus scheint in Abwesenheit von internationalen Konventionen zu Landnutzung oder menschlichen Siedlungen zum gegebenen Zeitpunkt unrealistisch. Allerdings wäre nochmal zu prüfen, inwieweit kommunale (einschließlich ländlicher) Akteure in internationalen Politikprozessen gestärkt werden könnten.

## 6 Quellenverzeichnis

- Aalbers, Carmen & Eckerberg, Katarina (2011): Governance patterns and performance of regional strategies in peri-urban areas. Comparative analysis of seven case studies in Europe and China. PLUREL report D3.3.8. Verfügbar unter <http://www.plurel.net/images/D338.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.05.2016.
- Aalbers, Carmen & Eckerberg, Katarina (2013). Governance and Sustainability of Peri-Urban Areas: A Comparative Analysis of the PLUREL Case Studies. In K. Nilsson, S. Pauleit, S. Bell, C. Aalbers & T. S. Nielson (Hrsg.), *Peri-urban futures: Scenarios and models for land use change in Europe* (S. 341–371). Berlin: Springer.
- Adam, Achamyeleh G. (2014). Land Tenure in the Changing Peri-Urban Areas of Ethiopia: The Case of Bahir Dar City. *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (6), S. 1970–1984.
- AdR (2015): Entschließung zum Thema Nachhaltige Ernährung. 2015/C 313/02. Brüssel: Ausschuss der Regionen.
- AdR (2016): Lokalpolitiker fordern: EU soll ländliche Gebiete modernisieren und das Stadt-Land-Gefälle beheben, Ausschuss der Regionen. Verfügbar unter <http://cor.europa.eu/de/news/Pages/Local-leaders-modernise-rural-areas.aspx>, zuletzt abgerufen am 24.01.2017.
- Allen, Adriana (2003). Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field. *Environment and Urbanization* 15 (1), S. 135–148.
- Ante, U. (Hrsg.) (2005): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich (Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- APA (2011): Food Policy Councils: Helping local, regional, and state governments address food system challenges. Food System Planning Briefing Paper, Chicago. Verfügbar unter <http://ucanr.edu/sites/MarinFoodPolicyCouncil/files/178441.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.06.2016.
- ARGE Landentwicklung (2011): Leitlinien Landentwicklung. Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten. Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung. Verfügbar unter <https://www.landentwicklung.de/ziele-und-strategien/leitlinien-2011/>, zuletzt abgerufen am 24.01.2017.
- ARGE Landentwicklung (2016): LEADER - Ziele und Strategien. Verfügbar unter <https://www.landentwicklung.de/ziele-und-strategien/leader/>, zuletzt abgerufen am 29.06.2016.
- Artmann, Judith; Huttenloher, Christian; Kawka, Rupert & Scholze, Jonas (2012): Partnership for sustainable rural-urban development : existing evidences. Verfügbar unter <http://bookshop.europa.eu/en/partnership-for-sustainable-rural-urban-development-existing-evidences-pbKN3213305/>, zuletzt abgerufen am 19.04.2016.
- Arzaghi, Mohammad & Henderson, J. V. (2005). Why countries are fiscally decentralizing. *Journal of Public Economics* 89 (7), S. 1157–1189.
- Bache, I. & Flinders, M. (Hrsg.) (2004): *Multi-level Governance*: Oxford University Press.
- Bardhan, Pranab (2002). Decentralization of Governance and Development. *The Journal of Economic Perspectives* 16 (4), S. 185–205.
- Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter; Mitschang, Stephan & Reidt, Olaf (2016): *BauGB Baugesetzbuch. Kommentar* (13. Auflage). München: Beck.
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (2013): Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie, München. Verfügbar unter [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/3-NE-Alle-sind-Partner/Steckbriefe%20L%C3%A4nder/2013-01-15-bayern-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/3-NE-Alle-sind-Partner/Steckbriefe%20L%C3%A4nder/2013-01-15-bayern-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=4), zuletzt abgerufen am 20.06.2016.
- Bayrisches Landesamt für Umweltschutz (2004): Klima- und Immissionsschutz im Landschaftsplan. Merkblatt 3.7, München. Verfügbar unter [https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/doc/lfu\\_37.pdf](https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/doc/lfu_37.pdf), zuletzt abgerufen am 05.05.2017.
- Bayrisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (2016): Bündnis zum Flächensparen. Verfügbar unter <https://www.stmi.bayern.de/buw/staedtebau/flaechensparen/buendnisflaechensparen/index.php>, zuletzt abgerufen am 22.06.2016.

- BBSR (2010): Metropolräume in Europa. Kurzfassung einer neuen Studie des BBSR (BBSR-Berichte kompakt, 2010, 4). Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BBSR (2016). Grüne Energie in der Region Heide. stadt:pilot (11).
- Beier, Markus & Matern, Antje (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung (Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 332). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2014): Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Strategien für eine nachhaltige Zukunft in Deutschland, Europa und der Welt. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bieker, S., Frommer, B., Othengrafen, F. & Wilske, S. (Hrsg.) (2007): Räumliche Planung im Wandel - welche Instrumente haben Zukunft? 9. Junges Forum der ARL, 17. bis 19. Mai 2006 in Darmstadt (Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 338). Hannover: Verl. der ARL.
- BLE (Hrsg.) (2012): Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen. Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen, Bonn.
- Blotevogel, Hans H. (2005): Metropolräume und ländliche Räume – eine Solidargemeinschaft?, Hannover. Verfügbar unter [www.ml.niedersachsen.de/download/3087/Prof\\_Dr\\_Hans\\_Heinrich\\_Blotevogel\\_Metropolraeume\\_u\\_laendliche\\_Raeume\\_-\\_Eine\\_Solidargemeinschaft\\_.pdf](http://www.ml.niedersachsen.de/download/3087/Prof_Dr_Hans_Heinrich_Blotevogel_Metropolraeume_u_laendliche_Raeume_-_Eine_Solidargemeinschaft_.pdf), zuletzt abgerufen am 13.06.2016.
- BMEL (2014): LEADER und EIP Agri - Ausgewählte Instrumente der Förderung, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Verfügbar unter [http://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03\\_Foerderung/Europa/\\_texte/Foerderung2014-2020.html?docId=5500652](http://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03_Foerderung/Europa/_texte/Foerderung2014-2020.html?docId=5500652), zuletzt abgerufen am 29.06.2016.
- BMEL (2015a): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn.
- BMEL (2015b): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2015. Verfügbar unter [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Agrarbericht2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Agrarbericht2015.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt abgerufen am 29.03.2016.
- BMEL (2015c): Bioenergie-Regionen 2009-2015. Vorreiter der Energiewende im ländlichen Raum (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Hrsg.), Bonn.
- BMEL (2015d): Welternährung - Die Freiwilligen Leitlinien zu Landnutzungsrechten. Verfügbar unter [http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Welternaehrung/\\_Texte/FAO\\_Leitlinien\\_Landnutzungsrechte.html](http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Welternaehrung/_Texte/FAO_Leitlinien_Landnutzungsrechte.html), zuletzt abgerufen am 09.06.2016.
- BMEL (2016): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2016 -2019 (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Hrsg.), Bonn. Verfügbar unter [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/Rahmenplan2016-2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/Rahmenplan2016-2019.pdf?__blob=publicationFile).
- BMUB (Hrsg.) (2007a): LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt, Leipzig. Verfügbar unter [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Nationale\\_Stadtentwicklung/leipzig\\_charta\\_de\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf), zuletzt abgerufen am 13.06.2016.
- BMUB (Hrsg.) (2007b): Territoriale Agenda der Europäischen Union, Leipzig. Verfügbar unter [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Nationale\\_Stadtentwicklung/territoriale\\_agenda\\_de\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/territoriale_agenda_de_bf.pdf), zuletzt abgerufen am 13.06.2016.
- BMUB (2011): Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020, Berlin. Verfügbar unter [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Nationale\\_Stadtentwicklung/territoriale\\_agenda\\_2020\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/territoriale_agenda_2020_bf.pdf), zuletzt abgerufen am 21.06.2016.
- BMVBS (2012a): Nationaler Radverkehrsplan 2020. Den Radverkehr gemeinsam weiterentwickeln, Berlin.
- BMVBS (2012b): Stadt. Land. Europa - Partnerschaften nachhaltig stärken. Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Stadt-Land-Partnerschaften: großräumig - innovativ - vielfältig“, Europäische Konferenz am 19. Juni 2012 in Berl in.
- BMVBS (2012c): Stadt-Land-Partnerschaften - Wachstum und Innovation durch Kooperation. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Verfügbar unter [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL\\_StadtLandPartnerschaften.pdf;jsessionid=0B82DD7EFA0B1FEA-EDB64CD2866B617F.live1043?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_StadtLandPartnerschaften.pdf;jsessionid=0B82DD7EFA0B1FEA-EDB64CD2866B617F.live1043?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 04.05.2016.

- BMVBS & BBR (2007): Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland. Ein Projekt des Forschungsprogramms "Modellvorhaben der Raumordnung" (MORO), des Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Werkstatt: Praxis, Bd. 52). Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BMZ (2014): Perspektiven der Urbanisierung – Städte nachhaltig gestalten (BMZ-Informationsbroschüre 3/2014). Berlin & Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ.
- BMZ (2016): Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ. Verfügbar unter [http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/ziele/2030\\_agenda/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/ziele/2030_agenda/index.html), zuletzt abgerufen am 16.06.2016.
- Boas, Ingrid; Biermann, Frank & Kanie, Norichika (2016). Cross-sectoral strategies in global sustainability governance: towards a nexus approach. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 16 (3), S. 449–464.
- Bock, S., Hinzen, A. & Libbe, J. (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin: Spree Druck Berlin.
- Bogumil, Jörg & Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung (Grundwissen Politik, Bd. 42, 1. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg & Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung (Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 1329, Vollständige Neufassung). Bonn: Bpb Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Böhme, Kai & Zillmer, Sabine (2010). Die Territoriale Agenda der EU und ihr Aktionsprogramm: zwischen europäischen Obstkörben und Papiertigern. *Informationen zur Raumentwicklung* (8), S. 567–576.
- Boris, Dieter & Tittor, Anne (2008). Lateinamerika: Alternativen zur neoliberalen Politik? In C. Butterwegge, B. Lösch & R. Ptak (Hrsg.), *Neoliberalismus* (S. 394–413). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boustedt, Olaf (1975): Grundriß der empirischen Regionalforschung. Hannover: H. Schroedel.
- BTU Cottbus-Senftenberg & Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (2015): Die Städtische Dimension in den deutschen Strukturfondsprogrammen der EU 2014 bis 2020. Ein Handlungsleitfaden für Kommunen zur EU-Förderung für die nachhaltige integrierte Stadtentwicklung, Cottbus, Berlin. Verfügbar unter [http://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Brosch%C3%BCren/Leitfaden\\_Kommunen\\_Staedt.Dimension\\_EU-Strukturfonds\\_barrierefrei.pdf](http://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Brosch%C3%BCren/Leitfaden_Kommunen_Staedt.Dimension_EU-Strukturfonds_barrierefrei.pdf), zuletzt abgerufen am 29.06.2016.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020. Verfügbar unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/partnerschaftsvereinbarung-zwischen-deutschland-und-der-eu-kommission-fuer-die-umsetzung-der-esi-fonds-unter-dem-gemeinsamen-strategischen-rahmen-in-der-foerderperiode-2014-2020-teil-1,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, zuletzt abgerufen am 29.06.2016.
- Bünthe, Marco (2003). Dezentralisierung in Indonesien Teil 1: Initiation und Inhalt. *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 22 (6), S. 565–579.
- Burgi, M. (Hrsg.): Kommunalrecht (5. Aufl.). München: Beck.
- Cancik, Pascale (2017). § 47d BImSchG. In R. von Landmann & G. Rohmer (Hrsg.), *Umweltrecht*. München (82. Ergänzungslieferung): Beck.
- Cancik, Pascale & Hansmann, Klaus (2016). §§ 47a-47c BImSchG. In R. von Landmann & G. Rohmer (Hrsg.), *Umweltrecht*. München (79. Ergänzungslieferung): Beck.
- Chirisa, Innocent (2010). Peri-urban dynamics and regional planning in Africa: Implications for building healthy cities. *Journal of African Studies and Development* 2 (2), S. 15–26.
- Cleveland-Cuyahoga County Food Policy Coalition (o. D.). Urban-Rural Interface. Food Policy Brief. Verfügbar unter [http://cccfood-policy.org/sites/default/files/resources/v\\_02\\_rural-urban\\_interface.pdf](http://cccfood-policy.org/sites/default/files/resources/v_02_rural-urban_interface.pdf), zuletzt abgerufen am 16.06.2016.

- Committee of the Regions (2015): Stellungnahme: Verbesserte Umsetzung der Territorialen Agenda der Europäischen Union 2020. COTER-VI/002. Verfügbar unter <http://cor.europa.eu/de/activities/opinions/pages/opinion-factsheet.aspx?OpinionNumber=CDR%20487/2015>, zuletzt abgerufen am 13.06.2016.
- Committee of the Regions (2016): Opinon COTER-VI/010. Concrete steps for implementing the EU Urban Agenda, Brussels. Verfügbar unter <http://urbanagenda.nl/wp-content/uploads/2016/04/COR-Urban-Agenda.pdf>, zuletzt abgerufen am 09.06.2016.
- Comune di Milano (2015): Milan Urban Food Policy Pact, Milan. Verfügbar unter <http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-EN.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.06.2016.
- Comune di Milano (2016a): Milan Urban Food Policy Pact. Verfügbar unter <http://www.foodpolicymilano.org/en/urban-food-policy-pact-2/>, zuletzt abgerufen am 10.06.2016.
- Comune di Milano (2016b): The cities of the Milan Urban Food Policy Pact. Verfügbar unter <http://www.foodpolicymilano.org/en/the-cities-of-the-milan-urban-food-policy-pact/>, zuletzt abgerufen am 21.06.2016.
- Copus, Andrew (2011): Effective Instruments Supporting Territorial Development. Urban-Rural Relationships in the new century: Clarifying and updating the intervention logic. Verfügbar unter [http://www.esponontheroad.eu/dane/web\\_espon\\_library\\_files/1070/copus\\_urban-rural\\_relationships\\_in\\_the\\_new\\_century.pdf](http://www.esponontheroad.eu/dane/web_espon_library_files/1070/copus_urban-rural_relationships_in_the_new_century.pdf), zuletzt abgerufen am 01.06.2016.
- Corfee-Morlot, Jan; Kamal-Chaoui, Lamia; Donovan, Michael G.; Cochran, Ian; Robert, Alexis & Teasdale, Pierre-Jonathan (2009): Cities, Climate Change and Multilevel Governance. OECD Environmental Working Papers N° 14. Verfügbar unter <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5ks5m0m1ft8n.pdf?expires=1464788982&id=id&accname=guest&checksum=35E28FCB06C625014D98E19EBD7A59DC>, zuletzt abgerufen am 01.06.2016.
- Costa Cuerbas, Leandro; Kaiser Mori, Anna & Bambini de Assis, Luiz Henrique (2016): National policy and local territory: linking agricultural policy and policy for food and nutritional security. Sustainable value chains for sustainable food systems - A workshop of the FAO/UNEP Programme on Sustainable Food Systems, Rome & Nairobi.
- Deutsche Bundesregierung (2012): Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012, Berlin. Verfügbar unter [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2012-05-08-fortschrittsbericht-2012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2012-05-08-fortschrittsbericht-2012.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt abgerufen am 16.06.2016.
- Deutsche Bundesregierung (2016a): Bericht der Bundesregierung zum HLPF 2016. Entwurf Stand 01.06.2016, Berlin.
- Deutsche Bundesregierung (2016b): Nachhaltigkeitsstrategie. Nachhaltige Entwicklung - alle sind Partner. Länder und Kommunen. Verfügbar unter [https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/3-nachhaltige-entwicklung-alle-sind-Partner/Laender-Kommunen/\\_node.html](https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/3-nachhaltige-entwicklung-alle-sind-Partner/Laender-Kommunen/_node.html), zuletzt abgerufen am 20.06.2016.
- Deutsche Bundesregierung (2017a): Antwort auf kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen "Flächenverbrauch und Flächenzertifikatehandel". BT-Drs. 18/12065, Berlin. Verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/120/1812065.pdf>.
- Deutsche Bundesregierung (2017b): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Kabinettsbeschluss vom 11. Januar 2017, Berlin.
- Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (2016): LEADER 2014-2020. Verfügbar unter <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/leader-2014-2020/>, zuletzt abgerufen am 29.06.2016.
- Deutscher Bundestag (2015): Flächenverbrauch und das 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung. Drucksache 18/4172, Berlin. Verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/041/1804172.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.06.2016.
- Deutscher Landkreistag (2015): Umlagegrundlagen der Kreisumlage 2014/2015. Verfügbar unter [http://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/grafiken2015/2015\\_KU\\_Tab01.pdf](http://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/grafiken2015/2015_KU_Tab01.pdf), zuletzt abgerufen am 22.06.2016.
- Deutscher Landkreistag (2016): Aufgaben der Kreise. Verfügbar unter <http://www.landkreistag.de/ueber-den-dlt/aufgaben-der-kreise.html?showall=&start=1>, zuletzt abgerufen am 21.06.2016.
- DG Regio (2015): Territorial cohesion. Verfügbar unter [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/), zuletzt abgerufen am 28.06.2016.
- DG Regio (2016): 10 Fragen zur Kohäsionspolitik. Verfügbar unter [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/faq/](http://ec.europa.eu/regional_policy/de/faq/), zuletzt abgerufen am 28.06.2016.



- Diller, Christian (2015). Koordination in der Regionalplanung: Theoretische Überlegungen, empirische Ergebnisse und Forschungsperspektiven. In H. Karl (Hrsg.), *Koordination raumwirksamer Politik. Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung* (Forschungsberichte der ARL, Bd. 4, S. 113–130). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Dormal Marino, Loretta (2009): Urban-rural linkages fostering sustainable development: the rural development perspective, Brussels. Verfügbar unter [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/conferences/urban\\_rural/doc/agri.doc](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/urban_rural/doc/agri.doc), zuletzt abgerufen am 30.06.2016.
- Ehrhard, Thorsten & Rehs, Alexander (2014). Streitfall Kreisumlage. *Der Neue Kämmerer* (4), S. 15.
- Elbe, Sebastian & Schubert, Dirk (2008). Regionale Wertschöpfung durch Partnerschaft: Mehr Ökonomie in integrierten Ansätzen, mehr integrierte Ansätze in der Ökonomie. *ASG* 1, S. 39–42.
- Erbguth, Wilfried (1999): Möglichkeiten der Umsetzung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Zusammenwirken von Landschaftsplanung, naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung und Bauleitplanung ; Ergebnisse aus dem F+E Vorhaben 801 09 002 des Bundesamtes für Naturschutz (Angewandte Landschaftsökologie, Bd. 26). Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz.
- Erbguth, Wilfried (2013). Kollusion zwischen Bauleitplanung und hafenbezogener Fachplanung: Rechtsfragen. *Zeitschrift für Umweltrecht* 12, S. 643–651.
- Ernährungsrat Berlin (2016): Ernährungsrat Berlin offiziell gegründet! Verfügbar unter <http://www.ernaehrungsratschlag.de/zukunftsaehige-tellerwende/>, zuletzt abgerufen am 16.06.2016.
- EU Urban Agenda (2016a): About Us. Verfügbar unter <http://urbanagenda.nl/over-ons/>, zuletzt abgerufen am 09.06.2016.
- EU Urban Agenda (2016b): Partnerships. Verfügbar unter <http://urbanagenda.nl/partnerships/>, zuletzt abgerufen am 09.06.2016.
- Europäische Kommission (2008): Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke. KOM(2008) 616 endgültig, Brüssel. Verfügbar unter [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/paper\\_terco\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_de.pdf), zuletzt abgerufen am 28.06.2016.
- Europäische Kommission (2014a). Einführung in die EU-Kohäsionspolitik 2014-2020. Verfügbar unter [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_de.pdf), zuletzt abgerufen am 28.06.2016.
- Europäische Kommission (2014b): Integrierte Nachhaltige Stadtentwicklung. Verfügbar unter [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/urban\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_de.pdf), zuletzt abgerufen am 29.06.2016.
- Europäische Kommission (2014c): Integrierte Territoriale Investitionen. Verfügbar unter [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_de.pdf), zuletzt abgerufen am 29.06.2016.
- Europäische Kommission (2015a): Europa 2020. Europas Wachstumsstrategie : Wachstum für eine Zukunft mit zahlreichen Arbeitsplätzen (Die Europäische Union erklärt). Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.
- Europäische Kommission (2015b): Europäischer Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020. Offizielle Texte und Kommentare, Brüssel.
- Europäische Metropolregion Nürnberg (2011): Stadt-Land-Partnerschaft als Erfolgsmodell. Verfügbar unter [http://www.metropolregionnuernberg.de/fileadmin/metropolregion\\_nuernberg\\_2011/07\\_service/03\\_publicationen\\_und\\_berichte/03\\_publication\\_themen/Broschuere\\_Stadt-Land-Partnerschaft.pdf](http://www.metropolregionnuernberg.de/fileadmin/metropolregion_nuernberg_2011/07_service/03_publicationen_und_berichte/03_publication_themen/Broschuere_Stadt-Land-Partnerschaft.pdf), zuletzt abgerufen am 20.05.2016.
- Europäische Union (2013). Verordnung Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (2013). Verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&:PDF>, abgerufen am 29.06.2016.
- Europäische Union (2016): Comments from the European Union and its Member States on the Policy Paper Frameworks. As a contribution to the preparation of the Habitat III Conference.
- European Commission (2011): Commission Decision C(2011)962, Brussels. Verfügbar unter [ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/what/cohesion/urban\\_rural/doc/rurban\\_financing\\_decision\\_2011.doc](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/what/cohesion/urban_rural/doc/rurban_financing_decision_2011.doc), zuletzt abgerufen am 08.06.2016.
- European Commission (2015): Urban-rural linkages - Regional Policy. Verfügbar unter [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/), zuletzt abgerufen am 08.06.2016.

- European Communities (2003): Planning process, common implementation strategy for the Water Framework Directive 2006/60/EC. Guidance Document No.11, Luxemburg. Verfügbar unter <https://circabc.europa.eu/sd/a/4de11d70-5ce1-48f7-994d-65017a862218/Guidance%20No%2011%20-%20Planning%20Process%20%28WG%202.9%29.pdf>, zuletzt abgerufen am 26.05.2016.
- FAO (2012): Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Verfügbar unter <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.06.2016.
- FAO (2016a): Food for the Cities Initiative. Verfügbar unter <http://www.fao.org/fcit/fcit-home/en/>, zuletzt abgerufen am 10.06.2016.
- FAO (2016b): Food for the cities programme. Building sustainable and resilient city region food systems, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO & RUAF Foundation (2015): A vision for City Region Food Systems. Building sustainable and resilient city regions. Verfügbar unter <http://www.fao.org/3/a-i4789e.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.06.2016.
- Federwisch, Tobias (2012): Metropolregion 2.0. Konsequenzen einer neoliberalen Raumentwicklungspolitik. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Ferrando, Tomaso & Sensi, Roberto (2017): What can we learn from the European Union's first right to food law? (The BMJ Opinion). Verfügbar unter <http://blogs.bmj.com/bmj/2017/01/20/what-can-we-learn-from-the-european-unions-first-right-to-food-law/>.
- Finnemore, Martha & Sikkink, Kathryn (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52 (4), S. 887–917.
- Firman, Tommy (2009). Decentralization reform and local-government proliferation in Indonesia: Towards a fragmentation of regional development. *Review of Urban & Regional Development Studies* 21 (2-3), S. 143–157.
- FLPC (2015): Increasing Local Food Procurement by Massachusetts State Agencies. Cambridge, MA: Harvard Food Law and Policy Clinic.
- Food Foundation & IDS (2017): Brazil's policies to guarantee food rights (International Learning Series 5), London.
- Freistaat Thüringen (2012): Die Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie 2011, Erfurt. Verfügbar unter [http://www.nachhaltigkeitsbeirathueringen.de/media/seiten/startseite/dokumente/Broschuere\\_Nachhaltigkeitsstrategie\\_2011.pdf](http://www.nachhaltigkeitsbeirathueringen.de/media/seiten/startseite/dokumente/Broschuere_Nachhaltigkeitsstrategie_2011.pdf), zuletzt abgerufen am 20.06.2016.
- Fürst, Dietrich (2010): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems (Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung, Bd. 1). Detmold: Rohn.
- Fürst, Dietrich & Scholles, Frank (2008). Partizipative Planung. In D. Fürst & F. Scholles (Hrsg.), *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung* (3., vollst. überarb. Aufl., S. 161–178). Dortmund: Rohn.
- Gailing, Ludger & Kilper, Heiderose (2010). Institutionen- und Handlungsräume als sozio-politische Konstruktionen. In H. Kilper (Hrsg.), *Governance und Raum* (1. Aufl., S. 93–109). Baden-Baden: Nomos.
- Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein (2000): Metropolregion Hamburg - Regionales Entwicklungskonzept REK 2000, Hamburg, Hannover, Kiel.
- Gitz, Vincent (2013): Territorial food value chains for sustainable food systems: Initiatives from the French national food programme. Sustainable value chains for sustainable food systems - A workshop of the FAO/UNEP Programme on Sustainable Food Systems, Rome & Nairobi.
- GIZ (2012): Land Use Planning Concept, Tools and Applications, Eschborn. Verfügbar unter <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/Fachexpertise/giz2012-en-land-use-planning-manual.pdf>, zuletzt abgerufen am 07.06.2016.
- GIZ & ICLEI (2014a): Operationalizing the Urban NEXUS Towards resource-efficient and integrated cities and metropolitan regions, Eschborn. Verfügbar unter [http://www.iclei.org/fileadmin/PUBLICATIONS/Papers/Urban\\_NEXUS\\_Publication\\_ICLEI-GIZ\\_2014\\_web.pdf](http://www.iclei.org/fileadmin/PUBLICATIONS/Papers/Urban_NEXUS_Publication_ICLEI-GIZ_2014_web.pdf), zuletzt abgerufen am 20.04.2016.

- GIZ & ICLEI (2014b): Vancouver, Canada. Targeting NEXUS food security: Vancouver's Regional Food System Strategy. Urban NEXUS Case Study 03. Verfügbar unter [http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/03\\_UrbanNEXUS\\_CaseStudy\\_Vancouver.pdf](http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/03_UrbanNEXUS_CaseStudy_Vancouver.pdf), zuletzt abgerufen am 03.05.2016.
- Greiving, S.; Reitzig & F. (2011). Gesamtplanung auf überörtlicher und örtlicher Ebene. In ARL (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 385–387). Hannover.
- Growe, Anna & Lamker, Christian (2012). Polyzentrale Stadtregion – die Region als planerischer Handlungsraum. In A. Growe, K. Heider, C. Lamker, S. Paßlick & T. Terfrüchte (Hrsg.), *Polyzentrale Stadtregionen - die Region als planerischer Handlungsraum. 14. Junges Forum der ARL, 22. bis 24. Juni 2011 in Dortmund* (Arbeitsberichte der ARL, Bd. 3, S. 1–9). Hannover: ARL, Akad. für Raumforschung und Landesplanung.
- Habitat International Coalition (2016): Comments on Habitat III Policy Paper Frameworks. Verfügbar unter <https://www.habitat3.org/bitcache/6a69712169690011d6ac9d95fceedb40a5932769?vid=568989&disposition=inline&op=view>, zuletzt abgerufen am 02.05.2016.
- Harper; Alethea; Shattuck, Annie; Holt-Giménez, Eric; Alkon, Alison & Lambrick, Frances (2009): Food Policy Councils: Lessons Learned. Institute for Food and Development Policy. Verfügbar unter <http://foodfirst.org/wp-content/uploads/2014/01/DR21-Food-Policy-Councils-Lessons-Learned-.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.06.2016.
- Harth, Michael (2006): Multikriterielle Bewertungsverfahren als Beitrag zur Entscheidungsfindung in der Landnutzungsplanung – unter besonderer Berücksichtigung der Adaptiven Conjoint-Analyse und der Discrete Choice Experiments. Halle (Saale): Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Verfügbar unter <https://sundoc.bibliothek.uni-halle.de/diss-online/06/06H106/prom.pdf>, zuletzt abgerufen am 07.06.2016.
- Heinz, W. (Hrsg.) (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? . Ein internationaler Vergleich (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 93). Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2014): Bericht der Nachhaltigkeitsstrategie Hessen 2008-2013, Wiesbaden. Verfügbar unter [https://www.hessen-nachhaltig.de/de/publikationen\\_downloads.html?file=files/NHS/downloads/Nachhaltigkeits\\_Zwischenbericht%202013.pdf](https://www.hessen-nachhaltig.de/de/publikationen_downloads.html?file=files/NHS/downloads/Nachhaltigkeits_Zwischenbericht%202013.pdf), zuletzt abgerufen am 22.06.2016.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Nachhaltigkeitsstrategie Hessen. Ziele und Indikatoren. Fortschrittsbericht 2014, Wiesbaden. Verfügbar unter [www.hessen-nachhaltig.de/de/publikationen\\_downloads.html?file=files/NHS/downloads/Nachhaltigkeitsstrategie%20Hessen%20Ziele%20und%20Indikatoren%20Fortschrittsbericht%202014.pdf](http://www.hessen-nachhaltig.de/de/publikationen_downloads.html?file=files/NHS/downloads/Nachhaltigkeitsstrategie%20Hessen%20Ziele%20und%20Indikatoren%20Fortschrittsbericht%202014.pdf), zuletzt abgerufen am 20.06.2016.
- Hofman, Bert; Kaiser, Kai & Schulze, Günther G. (2004). Dezentralisierung und Korruption – Erste Erfahrungen aus Indonesien. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 73 (2), S. 226–246.
- Holden, Stein T. & Otsuka, Keijiro (2014). The roles of land tenure reforms and land markets in the context of population growth and land use intensification in Africa. *Food Policy* 48, S. 88–97.
- Hudalah, Delik; Zulfahmi, Fikri & Firman, Tommy (2013). Regional Governance in Decentralizing Indonesia: Learning from the Success of Urban-Rural Cooperation in Metropolitan Yogyakarta. In T. Bunnell, D. Parthasarathy & E. C. Thompson (Hrsg.), *Cleavage, Connection and Conflict in Rural, Urban and Contemporary Asia* (S. 65–82). Dordrecht: Springer Netherlands.
- Hulst, R. & van Montfort, A. (Hrsg.) (2007): Inter-municipal cooperation in Europe. Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Hulst, Rudie & van Montfort, André (2012). Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration* 27 (2), S. 121–144.
- INKOTA (2016): Unser Essen mitgestalten! Ein Handbuch zum Ernährungsrat, Berlin, zuletzt abgerufen am 14.03.2016.
- Innenministerium Schleswig-Holstein (2004): Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein. Empfehlungen für die kommunale Praxis Empfehlungen für die kommunale Praxis (Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Abteilung Landesplanung, Hrsg.), Kiel.
- IPES Food (2017): What makes urban food policy happen? Insights from five case studies. International Panel of Experts on Sustainable Food Systems.
- IRS (2008): Ein halbes Jahr Territoriale Agenda - Wegweisend für die Raumentwicklungspolitik? Dokumentation der Fachkonferenz am 11. Dezember 2007 in Potsdam. Erkner: Leipzig-Institut für Raumentwicklung und Strukturplanung (IRS). Verfügbar unter

- [http://www.irs-net.de/forschung/forschungsabteilung-1/progresdec/ProgreSDEC\\_Dokumentation.pdf](http://www.irs-net.de/forschung/forschungsabteilung-1/progresdec/ProgreSDEC_Dokumentation.pdf), zuletzt abgerufen am 13.06.2016.
- jAbL, Bündnis Junge Landwirtschaft (2013): Positionspapier. Forderungen für bessere Chancen von Junglandwirt\*innen und Existenzgründer\*innen. Verfügbar unter [http://www.stopp-landgrabbing.de/wp-content/uploads/2013/07/13-07-01\\_Junglandwir- tInnen-Forderungen\\_jAbL+B%C3%BCndnisJuLa1.pdf](http://www.stopp-landgrabbing.de/wp-content/uploads/2013/07/13-07-01_Junglandwir- tInnen-Forderungen_jAbL+B%C3%BCndnisJuLa1.pdf), zuletzt abgerufen am 01.06.2016.
- Janssen, Gerold & Albrecht, Juliane (2008): Umweltschutz im Planungsrecht: Die Verankerung des Klimaschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt im raumbezogenen Planungsrecht. UBA-Texte 10/08 (Umweltbundesamt, Hrsg.), Dessau.
- Jarass, Hans D. (2015): Bundes-Immissionsschutzgesetz: BImSchG. Kommentar (11. Aufl.). München: Beck.
- Kasper, Christoph & Giseke, Undine (2017): Analytische und konzeptionelle Ansätze für die Entwicklung von Stadt und Land (AP1.2). Arbeitspapier im Rahmen des Vorhabens "Rural Urban Nexus" (UFOPLAN Projekt FKZ: 3715 75 122 0), Berlin.
- Klingshirn, Ulrich (2016): Dezentralisierung in Indonesien: Der dritte Weg zwischen Föderalismus und Zentralismus. Hanns-Seidel-Stiftung. Verfügbar unter [http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Publikationen/1603\\_AMEZ\\_17\\_Indonesien.pdf](http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Publikationen/1603_AMEZ_17_Indonesien.pdf), zuletzt abgerufen am 30.05.2016.
- Kloepfer, Michael (2016): Umweltrecht (4. Aufl.). München: Beck.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (2005). Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich – rechtliche Würdigung und praktische Anwendung einschlägiger rechtlicher Instrumente. In U. Ante (Hrsg.), *Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich* (Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318, S. 26–39). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Knigge, Almuth (2014): Landgrabbing. Ausverkauf der ostdeutschen Landwirtschaft. Deutschlandfunk, 17.01.2014, zuletzt abgerufen am 02.06.2016.
- Kommission Bodenschutz des Umweltbundesamtes (2009): Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln. Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt, Dessau. Verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/e6e82d01.pdf>, zuletzt abgerufen am 23.06.2016.
- Koordinierungsausschuss GRW (2016): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 4. August 2016.
- Krappweis, Stefan (o.A.,a): Fachplanung und Raumplanung, Technische Universität Berlin. Verfügbar unter <http://planung-tu-berlin.de/Profil/Fachplanungen.htm>, zuletzt abgerufen am 05.05.2017.
- Krappweis, Stefan (o.A.,b): Stadtregionen. Verfügbar unter <http://planung-tu-berlin.de/Profil/Stadtregionen.htm>, zuletzt abgerufen am 05.10.2016.
- Kroës, Günter; Middelman, Ute & Weiß, Katrin (2006): Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Begleitforschung 2004 bis 2006. Abschlussbericht des Moduls 6 - Die ökonomische Analyse des Regionen Aktiv-Ansatzes, Dortmund.
- Kübler, Daniel (2003). "Metropolitan Governance" oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen. Informationen zur Raumentwicklung 8/9, S. 535–541.
- Länderinitiative Kernindikatoren (2016): Flächenverbrauch. Verfügbar unter <https://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?indikator=8&aufzu=0&mode=indi>, zuletzt abgerufen am 22.06.2016.
- Lenk, Thomas; Hesse, Mario & Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig. Verfügbar unter [http://www.uni-leipzig.de/wifa/finanzen/fiwi/Forschung/pdf/130909\\_Synoptische%20Darstellung%20FAG\\_LRHMV\\_final.pdf](http://www.uni-leipzig.de/wifa/finanzen/fiwi/Forschung/pdf/130909_Synoptische%20Darstellung%20FAG_LRHMV_final.pdf), zuletzt abgerufen am 15.06.2016.
- Lenep, Hans-Gerd (2012). Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit. In B. J. Schneider (Hrsg.), *Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen* (S. 9–20). Siegburg: Reckinger.
- MAPAG (2013): Politique Souveraineté de Souveraineté Alimentaire. Verfügbar unter [http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Publications/Politique\\_Souverainete\\_Alimentaire.pdf](http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Publications/Politique_Souverainete_Alimentaire.pdf).
- Martorell, Hugo (2017): Canadian Policy Landscape for Local, Sustainable Food Systems. Locally Embedded Globally Engaged & Food Secure Canada.
- Matern, Antje (2014): Mehrwert Metropolregion: Stadt-Land-Partnerschaften und Praktiken der Raumkonstruktion in der Metropolregion Hamburg: transcript Verlag.

- Matsumoto, Tadashi & Daudey, Loïc: Urban Green Growth in Dynamic Asia. A Conceptual Framework. (OECD Regional Development Working Papers). Verfügbar unter [http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/urban-green-growth-in-dynamic-asia\\_5js7svlw8m0x-en](http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/urban-green-growth-in-dynamic-asia_5js7svlw8m0x-en), zuletzt abgerufen am 01.06.2016.
- Matzdorf, Bettina; Biedermann, Carolin; Meyer, Claas; Nicolaus, Kristin; Sattler, Claudia & Schomers, Claudia (2014): Paying for Green? Payments for Ecosystem Services in Practice. Successful examples of PES from Germany, the United Kingdom and the United States (ZALF, Hrsg.), Müncheberg.
- Matzdorf, Bettina & Lorenz, Jana (2010). How cost-effective are result-oriented agri-environmental measures?—An empirical analysis in Germany. *Forest transitions* Wind power planning, landscapes and publics 27 (2), S. 535–544. Verfügbar unter <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837709000805>.
- Megerle, Heidi E. (2008): Metropolregionen und ländlicher Raum – Verantwortungsgemeinschaft oder Widerspruch?, Greifswald. Verfügbar unter [http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/metropolregionen\\_und\\_laendlicher\\_raum\\_-\\_verantwortungsgemeinschaft\\_oder\\_widerspruch\\_.pdf](http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/metropolregionen_und_laendlicher_raum_-_verantwortungsgemeinschaft_oder_widerspruch_.pdf), zuletzt abgerufen am 13.06.2016.
- METREX (2011): Urban-rural relationships in metropolitan areas of influence. Best practice examples of metropolitan-rural cooperation. Hamburg: METREX Working Group on metropolitan-rural relations. Verfügbar unter [http://www.eurometrex.org/Docs/Expert\\_Groups/URMA/Urban-rural-relationships-in-metropolitan-areas-of-influence.pdf](http://www.eurometrex.org/Docs/Expert_Groups/URMA/Urban-rural-relationships-in-metropolitan-areas-of-influence.pdf), zuletzt abgerufen am 18.05.2016.
- Metro Vancouver (2011): Regional Food System Strategy.
- Metro Vancouver (2016): Regional Food System Action Plan 2016.
- Meyer, Hubert (1999). Kreisfinanzen. In H. Wollmann & R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik* (S. 461–476). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meyer, Rolf & Priefer, Carmen (2012): Ökologischer Landbau und Bioenergieerzeugung – Zielkonflikte und Lösungsansätze. Endbericht zum TA-Projekt. Arbeitsbericht Nr. 15 1, Berlin. Verfügbar unter <http://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/berichte/TAB-Arbeitsbericht-ab151.pdf>, zuletzt abgerufen am 01.06.2016.
- Ministère de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt (2014): Guide pratique: Favoriser l’approvisionnement local et de qualité en restauration collective, Paris. Verfügbar unter <http://agriculture.gouv.fr/telecharger/56044?token=f77648d85e3c3f79787b3ab9ecaf2f9f>.
- Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg (2015): Stadt-Umland-Wettbewerb Brandenburg. Wettbewerbsaufruf. Entwicklung von Stadt und Umland durch Kooperation und fondsübergreifende Förderung in der EU-Förderperiode 2014-2020 im Land Brandenburg, Potsdam. Verfügbar unter [http://stadt-umland-wettbewerb.brandenburg.de/media\\_fast/4055/Ausschreibung\\_SUW.pdf](http://stadt-umland-wettbewerb.brandenburg.de/media_fast/4055/Ausschreibung_SUW.pdf), zuletzt abgerufen am 29.06.2016.
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Entwurf einer Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf. Verfügbar unter [http://www.nachhaltigkeit.nrw.de/extUpload/nachhaltigkeitsstrategie\\_nrw\\_entwurf.pdf](http://www.nachhaltigkeit.nrw.de/extUpload/nachhaltigkeitsstrategie_nrw_entwurf.pdf), zuletzt abgerufen am 20.06.2016.
- Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Sachsen-Anhalt (2011): Gemeinsam für eine lebenswerte Zukunft - Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Sachsen-Anhalt. Bericht über Stand, Ziele, Maßnahmen, Dialog- und Kommunikationsprozesse sowie Überlegungen zur Fortführung des Nachhaltigkeitsprozesses/der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Sachsen-Anhalt. Verfügbar unter [http://www.mlu.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/MLU/MLU/Master-Bibliothek/Landwirtschaft\\_und\\_Umwelt/N/Nachhaltigkeit/Bericht\\_\\_NHS\\_ST\\_Stand010311.pdf](http://www.mlu.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLU/MLU/Master-Bibliothek/Landwirtschaft_und_Umwelt/N/Nachhaltigkeit/Bericht__NHS_ST_Stand010311.pdf), zuletzt abgerufen am 20.06.2016.
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2014): Indikatorenbericht 2014. Statusindikatoren einer nachhaltigen Entwicklung in Baden-Württemberg, Stuttgart. Verfügbar unter [http://www.nachhaltigkeitsstrategie.de/fileadmin/Downloads/N-Service/publikationen/Statusindikatoren\\_web.pdf](http://www.nachhaltigkeitsstrategie.de/fileadmin/Downloads/N-Service/publikationen/Statusindikatoren_web.pdf), zuletzt abgerufen am 20.06.2016.
- Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz (2014): Perspektiven für Rheinland Pfalz. Nachhaltigkeitsstrategie des Landes: Indikatorenbericht 2013, Mainz. Verfügbar unter [https://mwvwlw.rlp.de/fileadmin/mwkel/Broschueren/Nachhaltigkeitsstrategie\\_\\_Indikatorenbericht\\_2013\\_Perspektiven\\_fuer\\_Rheinland-Pfalz.pdf](https://mwvwlw.rlp.de/fileadmin/mwkel/Broschueren/Nachhaltigkeitsstrategie__Indikatorenbericht_2013_Perspektiven_fuer_Rheinland-Pfalz.pdf), zuletzt abgerufen am 20.06.2016.
- Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (2016): RAUM+Monitor. Verfügbar unter <https://mwvwlw.rlp.de/de/themen/landesplanung/raum-monitor/>, zuletzt abgerufen am 22.06.2016.

- Ministry of Regional Development (2013): New paradigm in action - on successful partnerships, Warsaw. Verfügbar unter <http://www.hutton.ac.uk/sites/default/files/files/andrew%27s%20article-%20warsaw.pdf>, zuletzt abgerufen am 30.05.2016.
- Misselwitz, P. & Salcedo Villanueva, J. (2015). The urban dimension of the SDGs: Implications for the New Urban Agenda. In Cities Alliance (Hrsg.), *Sustainable Development Goals and Habitat III. Opportunities for a successful New Urban Agenda* (Cities Alliance Discussion Paper, Bd. 3, S. 13–22).
- Mitteleinsatz zur Förderung der ländlichen Entwicklung 2014 - 2020 nach Bundesländern, Quelle: BMEL.
- MKRO (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (Ministerkonferenz für Raumordnung, Hrsg.), Berlin.
- MKRO (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland.
- Moss, Timothy (2012). Spatial Fit, from Panacea to Practice: Implementing the EU Water Framework Directive. *Ecology and Society* 17 (3).
- Muckel, Stefan & Ogorek, Markus (2014): Öffentliches Baurecht (2. Aufl.). München: Beck.
- Muradian, Roldan; Corbera, Esteve; Pascual, Unai; Kosoy, Nicolás & May, Peter H. (2010). Reconciling theory and practice. An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. *Ecological Economics* 69 (6), S. 1202–1208.
- New York State (o.A.): New York State agricultural sets a new standard. Verfügbar unter <https://certified.ny.gov/sites/default/files/Producer%20Overview%20Brochure.pdf>.
- Niederländische Ratspräsidentschaft (2016): Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam, Amsterdam. Verfügbar unter [http://urbanagenda.nl/wp-content/uploads/2016/05/Pact-of-Amsterdam\\_v7\\_WEB.pdf](http://urbanagenda.nl/wp-content/uploads/2016/05/Pact-of-Amsterdam_v7_WEB.pdf), zuletzt abgerufen am 09.06.2016.
- Nilsson, Kjell; Nielson, Thomas S.; Aalbers, Carmen; Bell, Simon; Boitier, Baptiste; Chery, Jean P.; Fertner, Christian; Groschowski, Mirosław; Haase, Dagmar; Loibl, Wolfgang; Pauleit, Stephan; Pintar, Marina; Piorr, Annette; Ravetz, Joe; Ristimäki, Mika; Rounsevell, Mark; Tosics, Ivan; Westerink, Judith & Zasada, Ingo (2014). Strategies for Sustainable Urban Development and Urban-Rural Linkages. Research briefings. *European Journal of Spatial Development*.
- Nilsson, Kjell; Pauleit, Stephan; Bell, Simon; Aalbers, Carmen & Nielson, Thomas S. (2013). Introduction. In K. Nilsson, S. Pauleit, S. Bell, C. Aalbers & T. S. Nielson (Hrsg.), *Peri-urban futures: Scenarios and models for land use change in Europe* (S. 1–9). Berlin: Springer.
- Nischwitz, Guido; Molitor, Reimar & Rohne, Silvia (2002): Local and Regional Governance für eine nachhaltige Entwicklung (Schriftenreihe des IÖW 161/02). Berlin: Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW).
- OECD (2002): Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2001. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2013a): Green growth in cities (OECD Green Growth Studies). Paris: OECD.
- OECD (2013b): Rural-urban partnerships. An integrated approach to economic development (OECD rural policy reviews).
- OECD (2014): OECD Regional Outlook 2014: OECD Publishing.
- OECD (2015): Wasser und Städte: OECD Publishing. Verfügbar unter [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/wasser-und-stadte\\_9789264239210-de#page9](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/wasser-und-stadte_9789264239210-de#page9).
- OECD (2016): Subnational Governments in OECD Countries: Key Data. 2016 edition, Paris. Verfügbar unter <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>, zuletzt abgerufen am 02.06.2016.
- OECD & KIPF (2016): Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work. Paris: OECD Publishing.
- Osterkamp, Rigmar & Eller, Markus (2003). Dezentralisierung staatlicher Aktivität – ein internationaler Vergleich. *ifo Schnelldienst* 56 (16/2003), S. 36–39. Verfügbar unter <https://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/96878EC0FAA64BE6E04400144FAFBA7C>, zuletzt abgerufen am 02.06.2016.
- Parkinson, Michael (2004): Cities and Regions: Institutions, Relationships and Economic Consequences. The Evidence Base. Liverpool: European Institute for Urban Affairs, Liverpool John Moores University. Verfügbar unter <http://citereerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=E3E0A684CA940866DB4FE2E44DB0DACE?doi=10.1.1.527.6449&rep=rep1&type=pdf>, zuletzt abgerufen am 19.04.2016.

- Pascariu, Simona & Czischke, Darinka (2015): Promoting Urban-Rural Linkages in Small and Medium Sized Cities. Final Thematic Report. Verfügbar unter [http://urbact.eu/sites/default/files/urban-rural\\_thematic\\_report.pdf](http://urbact.eu/sites/default/files/urban-rural_thematic_report.pdf), zuletzt abgerufen am 20.04.2016.
- Perner, Angelika & Thöne, Michael (2007): Naturschutz im kommunalen Finanzausgleich – Anreize für eine nachhaltige Flächennutzung. BfN-Skript 192, Köln.
- Piorr, Annette; Ravetz, Joe & Tosics, Ivan (2011): Peri-Urbanisation in Europe. Towards European Policies to Sustain Urban-Rural Futures. Synthesis Report, Copenhagen. Verfügbar unter [http://www.plurel.net/images/peri\\_urbanisation\\_in\\_europe\\_printversion.pdf](http://www.plurel.net/images/peri_urbanisation_in_europe_printversion.pdf), zuletzt abgerufen am 20.04.2016.
- Pleiner, Tom (2016): Überplanung von Infrastruktur. Am Beispiel energiewirtschaftlicher Streckenplanungen unter besonderer Berücksichtigung der Leitungsbündelung (Schriften zum Infrastrukturrecht, Bd. 6, 1. Auflage). Tübingen: Mohr Siebeck.
- PolicyLink (2015): Equitable Development Toolkit: Local Food Procurement.
- Reimer, Bill; Vodden, Kelly & Brett, Matthew (2011): Reflections on Rural-Urban Interdependence. Kanada: Concordia University and Memorial University. Verfügbar unter <http://cdnregdev.ruralresilience.ca/wp-content/uploads/2013/03/primerruralurban-reimervoddenbrett.pdf>, zuletzt abgerufen am 19.04.2016.
- Repp, Annegret; Gaasch, Nadin; Hering, Daniel; Moss, Timothy; Naumann, Matthias; Sures, Bernd & Weith, Thomas (2014): Ways of integrating water and land management at the urban-rural interface. In Water and Cities—Managing a Vital Relationship, Proceedings of the 50th ISOCARP Congress, Gdynia, Poland, 23–26 September 2014. Gdynia, Poland: ISOCARP International Society of City and Regional Planners. Verfügbar unter <http://publ.ext.zalf.de/publications/18bc16b8-24f6-4f43-9f8c-f71d5e5e7855.pdf>, zuletzt abgerufen am 13.04.2016.
- Repp, Annegret & Weith, Thomas (2015). Building Bridges across Sectors and Scales: Exploring Systemic Solutions towards A Sustainable Management of Land — Experiences from 4th Year Status Conference on Research for Sustainable Land Management. Land 4 (2), S. 325–336.
- Repp, Annegret; Zscheischler, Jana; Weith, Thomas; Strauß, Christian; Gaasch, Nadin & Müller, Klaus (2012): Urban-rurale Verflechtungen. Analytische Zugänge und Governance-Diskurs (Diskussionspapier Nr. 4). Müncheberg: Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V., Institut für Sozioökonomie.
- RGRE (2003): Leitbild für die Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas. Rat der Gemeinden und Regionen Europas.
- Salet, W. & Savini, F. (2015). The political governance of urban peripheries. Environment and Planning C: Government and Policy 33 (3), S. 448–456.
- Scharpf, Fritz W. (1993). Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse* (S. 57–83). Springer.
- Schmidt, Helga & Mayer, Gudrun. »Europäische Metropolregion« – ein Raumordnungskonzept für Mitteldeutschland. Denkströme. Journal der Sächsischen Akademie der Wissenschaften 2013 (10), S. 94–112. Verfügbar unter [http://repo.saw-leipzig.de/pubman/item/escidoc:26071/component/escidoc:26066/denkstroeme-heft10\\_94-112\\_schmidt\\_mayer.pdf](http://repo.saw-leipzig.de/pubman/item/escidoc:26071/component/escidoc:26066/denkstroeme-heft10_94-112_schmidt_mayer.pdf), zuletzt abgerufen am 13.06.2016.
- Schmidt, Martin (2013): Regional Governance und Infrastruktur. Kooperationen in der Wasserver- und Abwasserentsorgung am Beispiel der Stadtregionen Frankfurt/M, Berlin und Ruhr. Detmold: Rohn.
- Schumann, Harald (2013): Landgrabbing in Deutschland. Kaufen Spekulanten den Osten auf? Der Tagesspiegel, 12.08.2013, zuletzt abgerufen am 02.06.2016.
- Schwarting, Gunnar (2011): Grundwissen Kommunalpolitik. 4. Kommunale Finanzen (Friedrich-Ebert-Stiftung, Hrsg.) (KommunalAkademie), Bonn. Verfügbar unter [http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/08975/kapitel\\_04.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/08975/kapitel_04.pdf), zuletzt abgerufen am 14.06.2016.
- Sellers, Jefferey M. (2002). Federalism and metropolitan governance in cross-national perspective: the case of urban sprawl. Environment and Planning C: Government and Policy 20 (1), S. 95–112.

- Sellers, Jefferey M. & Hoffmann-Martinot, Vincent (2008): Metropolitan governance. United Cities and Local Governments, World Report on Decentralization and Local Democracy, S. 255-279. Verfügbar unter [http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold\\_report/09\\_metropolis\\_en.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/09_metropolis_en.pdf), zuletzt abgerufen am 02.06.2016.
- Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz (2015): Ernährung 3.0: Berlin gründet Rat für gutes Essen. Verfügbar unter <https://www.berlin.de/sen/justv/presse/pressemitteilungen/2015/pressemitteilung.379688.php>, zuletzt abgerufen am 16.06.2016.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2012): Handbuch zur Partizipation (2. Auflage), Berlin. Verfügbar unter [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale\\_stadt/partizipation/download/Handbuch\\_Partizipation.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf), zuletzt abgerufen am 07.06.2016.
- Sietchiping, Remy; Kago, Jackson; Zhang, Xing Q.; Augustinus, Clarissa & Tuts, Raf (2014). Role of Urban–Rural Linkages in Promoting Sustainable Urbanization. *Environment and Urbanization Asia* 5 (2), S. 219–234.
- Sietchiping, Remy; Kago, Jackson; Zhang, Xing Q.; Augustinus, Clarissa & Tuts, Raf (2015): Role of Urban-Rural Linkages and the Role of Land Tenure. Paper prepared for presentation at the “2015 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY” The World Bank - Washington DC, March 23-27, 2015. Washington D.C.: UN-Habitat.
- Souza, Z. B.; Vasconcelos, C. V. & Fischer, L. (2014). Belo Horizonte. In G. Thomas (Hrsg.), *Growing greener cities in Latin America and the Caribbean: an FAO report on urban and peri-urban agriculture in the region* (S. 72–79). Rome: FAO.
- Spannowsky, Willy; Runkel, Peter & Goppel, Konrad (2010): Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar. München: Beck.
- Spieker, Arne (2014): Bürgerbeteiligung in kommunalen Planungsprozessen. eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2014, Bonn. Verfügbar unter [http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/nbb\\_beitrag\\_spieker\\_141105.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nbb_beitrag_spieker_141105.pdf), zuletzt abgerufen am 24.05.2016.
- Sprenger, Rolf-Ulrich; Arnold-Rothmaier, Hilde; Kiemer, Klaus; Pintarits, Sylvia & Wackerbauer, Johann (2002): Entlastung der Umwelt und des Verkehrs durch regionale Wirtschaftskreisläufe. UBA-Texte 67/02, Dessau.
- SRU (2000): Umweltgutachten 2000: Schritte ins nächste Jahrtausend, Berlin.
- Staatskanzlei Schleswig-Holstein (2016): Grünbuch Landesentwicklungsstrategie Schleswig-Holstein 2030, Kiel. Verfügbar unter [http://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Landesentwicklungsstrategie/Downloads/downloads/Gruenbuch\\_Gesamt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](http://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Landesentwicklungsstrategie/Downloads/downloads/Gruenbuch_Gesamt.pdf?__blob=publicationFile&v=5), zuletzt abgerufen am 20.06.2016.
- Stadt Karlsruhe (2014): Unernehmensstandort zukunftsfähig entwickeln. Flächenpotenziale gewinnen - nachhaltig bauen - Synergien nutzen, Karlsruhe.
- Staes, Bart (2014). Outgoing EU Commission accused of 'burying' key sustainable food legislation. *The Parliament Magazine* (398/6). Verfügbar unter <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/outgoing-eu-commission-accused-burying-key-sustainable-food-legislation>.
- Statistisches Bundesamt (2016): 2030 Agenda - Wie wird die Umsetzung der SDGs überprüft? Verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Methoden/2030Agenda/UmsetzungSDGsUberpruefung.html>, zuletzt abgerufen am 17.06.2016.
- Stierand, Philipp (2008): Stadt und Lebensmittel. Die Bedeutung des städtischen Ernährungssystems für die Stadtentwicklung. Dortmund: TU Dortmund. Verfügbar unter [http://speiseraeume.de/downloads/SPR\\_Dissertation\\_Stierand.pdf](http://speiseraeume.de/downloads/SPR_Dissertation_Stierand.pdf), zuletzt abgerufen am 16.06.2016.
- Sustainable Urban Fringes Project (SURF) (2012): Connecting Urban and Rural. Final report of the Sustainable Urban Fringes (SURF) Project. Verfügbar unter <http://www.sustainablefringes.eu/nmsruntime/saveasdialog.asp?IID=519&slD=16>, zuletzt abgerufen am 18.05.2016.
- Tacoli, Cecilia (2003). The links between urban and rural development. *Environment and Urbanization* 15 (1), S. 3–12.
- Tetsch, Friedemann (2015). Koordinierung in der regionalen Strukturpolitik – Erfahrungen aus der Praxis. In H. Karl (Hrsg.), *Koordinierung raumwirksamer Politik. Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung* (Forschungsberichte der ARL, Bd. 4, S. 50–66). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Thießen, Ulrich (2003): Fiskalische Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum in „reichen“ OECD-Ländern: Gibt es ein Optimum? DIW Berlin Wochenbericht Nr. 23/2003. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - DIW. Verfügbar unter [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.92511.de/03-23-2.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.92511.de/03-23-2.pdf), zuletzt abgerufen am 26.05.2016.



- Tosics, Iván (2013). Sustainable Land Use in Peri-Urban Areas: Government, Planning and Financial Instruments. In K. Nilsson, S. Pauleit, S. Bell, C. Aalbers & T. S. Nielson (Hrsg.), *Peri-urban futures: Scenarios and models for land use change in Europe* (S. 373–404). Berlin: Springer.
- Tosics, Iván & Gertheis, Antal (2010): Instruments and strategies for sustainable land use in peri-urban areas. PLUREL Deliverable Report 3.3.1. Verfügbar unter <http://www.plurel.net/images/D3310.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.05.2016.
- Trinkwasserschutz.
- Turowski, G. (2005). Raumplanung (Gesamtplanung). In ARL (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung* (S. 893–898). Hannover.
- Umweltbundesamt (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr - Materialienband -, Berlin. Verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2587.pdf>, zuletzt abgerufen am 23.06.2016.
- Umweltbundesamt (2014): DELIKAT – Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess, Dessau-Roßlau. Verfügbar unter [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte\\_31\\_2014\\_delikat-fachdialoge-deliberative-demokratie.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_31_2014_delikat-fachdialoge-deliberative-demokratie.pdf), zuletzt abgerufen am 01.06.2016.
- UN ECOSOC (2016): Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators. E/CN.3/2016/2/Rev.1. Verfügbar unter <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-SDGs-Rev1-E.pdf>, zuletzt abgerufen am 17.06.2016.
- UN Habitat (2015a): Enhancing URBAN-RURAL LINKAGES to Harness the Transformative Power of Urbanization for Sustainable Development, Nairobi.
- UN Habitat (2016a): History, mandate & role in the UN system. Verfügbar unter <http://unhabitat.org/about-us/history-mandate-role-in-the-un-system>, zuletzt abgerufen am 11.07.2016.
- UNDP (2000): Rural-Urban Linkages: An Emerging Policy Priority. New York: UNDP Bureau for Development Policy. Verfügbar unter [http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/Rural&Village/DLGUD\\_Pub\\_rururblinks.pdf](http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/Rural&Village/DLGUD_Pub_rururblinks.pdf), zuletzt abgerufen am 20.04.2016.
- UN-Habitat (2015b): Consultant Vacancy Announcement. Verfügbar unter <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/11/Cons-Vacancy-Announcement-Urban-Policy-Planning-Officer-UPDB.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.06.2016.
- UN-Habitat (2015c): Habitat III Issue Papers. 10 - Urban-rural linkages, New York. Verfügbar unter [http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-10\\_Urban-Rural-Linkages-2.0.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-10_Urban-Rural-Linkages-2.0.pdf), zuletzt abgerufen am 19.04.2016.
- UN-Habitat (2015d): Habitat III Issue Papers. 6 - Urban Governance, New York. Verfügbar unter [http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-6\\_Urban-Governance-2.0.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-6_Urban-Governance-2.0.pdf), zuletzt abgerufen am 26.04.2016.
- UN-Habitat (2015e): Habitat III Issue Papers. 7 - Municipal Finance, New York. Verfügbar unter [http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-7\\_Municipal-Finance-2.0.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-7_Municipal-Finance-2.0.pdf), zuletzt abgerufen am 20.04.2016.
- UN-Habitat (2015f): Habitat III Policy Paper Framework. 4 - Urban Governance, Capacity and Institutional Development. Verfügbar unter <https://www.habitat3.org/bitcache/dcff49a8e4f306dee9dcaa4ee37c0c52e5f95f2b?vid=566124&disposition=inline&op=view>, zuletzt abgerufen am 02.05.2016.
- UN-Habitat (2015g): International Guidelines on Urban and Territorial Planning, Nairobi. Verfügbar unter <http://unhabitat.org/books/international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning/>, zuletzt abgerufen am 14.06.2016.
- UN-Habitat (2015h): International Guidelines on Urban and Territorial Planning. Towards a Compendium of Inspiring Practices, Nairobi. Verfügbar unter <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/International%20Guidelines%20-%20Compendium%20Inspiring%20Practices.pdf>, zuletzt abgerufen am 14.06.2016.
- UN-Habitat (2016b): Habitat III Policy Paper 4 – Urban Governance, Capacity and Institutional Development. Verfügbar unter <https://www.habitat3.org/bitcache/47e6e95ad6014496e586485140d648deb29405e3?vid=572973&disposition=inline&op=view>, zuletzt abgerufen am 27.04.2016.
- UN-Habitat (2016c): Habitat III Policy Paper 6 – Urban Spatial Strategies: Land Market and Segregation. Verfügbar unter <https://www.habitat3.org/bitcache/db9804cee94a469abe2c4b20d7a587e645b85aaf?vid=572975&disposition=inline&op=view>, zuletzt abgerufen am 27.04.2016.

- UN-Habitat (2016d): Habitat III Policy Paper 8 – Urban Ecology and Resilience. Verfügbar unter <https://www.habitat3.org/bitcache/fce5dc92499adfc305c6b0053c14f07d764480?vid=572977&disposition=inline&op=view>, zuletzt abgerufen am 27.04.2016.
- UN-Habitat (2016e): Record downloads of the International Guidelines on Urban and Territorial Planning. Verfügbar unter <http://unhabitat.org/record-downloads-of-the-international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning/>, zuletzt abgerufen am 16.06.2016.
- UN-Habitat (2016f): Terms of Reference: Regional Planning & Evaluation Specialist, (Nairobi, Kenya). Verfügbar unter [http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/ToR\\_IG-UTP\\_Handbook\\_new.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/ToR_IG-UTP_Handbook_new.pdf), zuletzt abgerufen am 16.06.2016.
- United Nations (2015): Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, New York. Verfügbar unter <http://www.un.org/depts/german/gv-69/band3/ar69315.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.06.2016.
- URBACT (2016a): All networks. Verfügbar unter <http://urbact.eu/all-networks?topic=1064>, zuletzt abgerufen am 28.06.2016.
- URBACT (2016b): URBACT im Überblick. Verfügbar unter <http://urbact.eu/urbact-im-%C3%BCberblick>, zuletzt abgerufen am 28.06.2016.
- URBAN Intergroup (2014): RURBAN closing event. Verfügbar unter <http://urban-intergroup.eu/category/meetings-events/intetergroups-events-and-conferences/page/2/>, zuletzt abgerufen am 08.06.2016.
- UVP Gesellschaft (2017): Paukenschlag durch überarbeiteten Entwurf der BauGB-Novelle - Stellungnahme der UVP-Gesellschaft. Verfügbar unter <http://www.uvp.de/de/uvp-recht/77-rechtsprechung/887-stellungnahme-der-uvp-gesellschaft>, zuletzt abgerufen am 13.07.2017.
- van Dijk, Terry; Aarts, Noelle & de Wit, Arjen (2011). Frames to the Planning Game. *International Journal of Urban and Regional Research* 35 (5), S. 969–987.
- Verband Region Stuttgart (2016a): Die Arbeitsweise der Regionalversammlung, zuletzt abgerufen am 07.06.2016.
- Verband Region Stuttgart (2016b): Die Regionalversammlung - das Parlament der Region Stuttgart, zuletzt abgerufen am 07.06.2016.
- von Bernstorff, Jochen (2012): "Land Grabbing" und Menschenrechte. Die FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure (INEF-Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und nachhaltige Entwicklung, Bd. 2012,11). Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen. Verfügbar unter [http://www.human-rights-business.org/files/landgrabbing\\_final\\_1.pdf](http://www.human-rights-business.org/files/landgrabbing_final_1.pdf), zuletzt abgerufen am 08.06.2016.
- von Braun, Joachim (2007): Rural-urban linkages for growth, employment, and poverty reduction. A keynote address at the Fifth International Conference on "Ethiopian Economy", organized by Ethiopian Economic Association, in United Nations Conference Center, Addis Ababa, June 7–9th, 2007. Addis Ababa: International Food Policy Research Institute. Verfügbar unter <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll5/id/1086>, zuletzt abgerufen am 08.04.2016.
- Walsh, Cormac & Knieling, Jörg (2014): Planungswissenschaftliche Ansätze für ein Nachhaltiges Landmanagement. Internationale Beispiele - innovative Lösungsansätze. Diskussionspapier Nr. 9. Münchenberg: Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V., Institut für Sozioökonomie. Verfügbar unter [http://edoc.sub.uni-hamburg.de/hcu/volltexte/2016/283/pdf/ZALF\\_9\\_Walsh\\_Knieling.pdf](http://edoc.sub.uni-hamburg.de/hcu/volltexte/2016/283/pdf/ZALF_9_Walsh_Knieling.pdf), zuletzt abgerufen am 04.05.2016.
- WBGU (2016): Der Umzug der Menschheit. Die transformative Kraft der Städte. Berlin: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen.
- Windfuhr, Michael (2012): Ein wichtiges Instrument – Die Freiwilligen Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern, Deutsches Institut für Menschenrechte. Verfügbar unter [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Factsheets/hintergrundinfo\\_ein\\_wichtiges\\_instrument\\_die\\_freiwilligen\\_leitlinien\\_zur\\_verantwortungsvollen\\_verwaltung\\_von\\_boden\\_und\\_landnutzungsrechten\\_05\\_2012.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Factsheets/hintergrundinfo_ein_wichtiges_instrument_die_freiwilligen_leitlinien_zur_verantwortungsvollen_verwaltung_von_boden_und_landnutzungsrechten_05_2012.pdf), zuletzt abgerufen am 09.06.2016.
- Wirth, Klaus (2010). Organisation der Stadtregionen – Regionale Kooperation. *KDZ FPM-Sondernummer* (1), S. 18–21.

- Witt, Dieter & Roskopf, Karin (2005). Möglichkeiten und Grenzen von Raumbilanzen zur Beschreibung und Bewertung von Stadt-Umland-Beziehungen. In U. Ante (Hrsg.), *Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich* (Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318, S. 16–25). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Wixforth, Jürgen (2009): Kommunal финанzen in Suburbia. Das Beispiel der Regionen Hamburg und Berlin (SpringerLink : Bücher). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- Woltjer, Johan (2014). A Global Review on Peri-Urban Development and Planning. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota* 25 (1), S. 1–16.
- World Bank (2012): Indonesia: The Rise of Metropolitan Regions: Towards Inclusive and Sustainable Regional Development. Verfügbar unter [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/08/09/000386194\\_20120809015343/Rendered/PDF/717400WP00PUBL020FINAL0to0PRINTING0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/08/09/000386194_20120809015343/Rendered/PDF/717400WP00PUBL020FINAL0to0PRINTING0.pdf), zuletzt abgerufen am 31.05.2016.
- World Bank (2013): Rural-urban dynamics and the millennium development goals (Global monitoring report). Washington D.C.: A joint publication of the World Bank and the International Monetary Fund.
- World Bank (2014): Municipal Finances. A Handbook for Local Governments. Washington D.C.
- Wunder, Sven (2005): Payments for environmental services: Some nuts and bolts (Nr. 42), CIFOR Occasional Paper No. 42, Jakarta.
- Wuschansky, Bernd & König, Kristina (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland: Grundlagen und Empfehlungen zur Planung, Förderung und Finanzierung, Organisation, Vermarktung - 146 Projektbeschreibungen und abgeleitete Erkenntnisse. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS).