

Interkommunale Kooperation zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme

Screening und Bewertung beispielhafter
Zusammenarbeit

Darmstadt, 8. Dezember 2006

Autor:

Daniel Bleher (daniel_bleher@yahoo.de)

Öko-Institut e.V.
Geschäftsstelle Freiburg
Postfach 50 02 40
D-79028 Freiburg
Tel.: +49-(0)761-45295-0
Fax: +49-(0)761-45295-88

Öko-Institut e.V. Büro Berlin
Novalisstraße 10
D-10115 Berlin
Tel.: +49-(0)30-280486-80
Fax: +49-(0)30-280486-88

Büro Darmstadt
Rheinstrasse 95
D-64295 Darmstadt
Tel.: (06151) 8191-0
Fax: (06151) 8191-33

www.oeko.de

Vorwort Öko-Institut e.V.

Die in der vorliegenden Diplomarbeit formulierte Leitfrage lautet:

Welchen Beitrag kann eine Zusammenarbeit von Kommunen im Bereich Planung und Bodennutzung, bezogen auf die Durchsetzung der formulierten Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme, leisten ?

Die Antwort dieser Frage wird im Rahmen der Diplomarbeit in einer sehr anschaulichen und gleichzeitig präzisen Art und Weise erarbeitet, so dass aus unserer Sicht die Lektüre nicht nur den interessierten Fachkreisen ans Herz gelegt werden kann, sondern auch allen allgemein Interessierten eine Chance zum Einstieg in die komplexe Thematik „*Flächenverbrauch*“ bieten kann. Hierzu wird das Problemfeld inkl. seiner möglichen Folgen ökologischer, sozialer und ökonomischer Art in Kürze übersichtlich vorgestellt. Über die Darstellung der Palette möglicher Steuerungsmechanismen folgt schließlich die Darstellung des Handlungsprinzips interkommunale Zusammenarbeit, das detailliert über mögliche Gründe für die Aufnahme, Merkmale und Organisationsformen bis hin zu den bestehenden Hemmnissen und Gefahren (u. a. anhand der konkreten Fallbeispiele) dargestellt wird.

Nach Ansicht des Öko-Instituts ist es Herrn Bleher mit seiner Diplomarbeit gelungen eine Lücke im weiten Themenkomplex *Flächenverbrauch*, der noch viele offene Fragen aufweist, zu schließen. Dabei liegt die Stärke der Arbeit insbesondere darin, dass neben bereits allgemein zur Verfügung stehenden Dokumenten für alle ausgewählten Fallbeispiele Experteninterviews geführt wurden, die wesentlich zum Erkenntnisgewinn beigeführt haben. Es hat sich dabei bestätigt, dass vielerlei (Hintergrund-) Informationen nicht der regulären Literatur zu entnehmen sind, sondern nur im direkten Gespräch mit den betroffenen Akteuren zu gewinnen sind. Die Ergebnisse aus beiden Informationspools (Quellenstudium und Empirie) sind im Rahmen der vorliegenden Arbeit sehr gut miteinander verschmolzen worden und ergeben ein rundes Bild. Hierbei werden auch kritische Aspekte aufgegriffen, die sich insbesondere aus den Interviews ergeben haben, dass heißt die bisherigen Wirkungen der interkommunalen Zusammenarbeit werden systematisch bewertet. Dies wird durch die interessante Wahl der Fallbeispiele gestützt, die das sehr breite Spektrum bundesweiter Aktivitäten gut wieder spiegelt. Es werden darüber hinaus Handlungsempfehlungen (im Sinne einer „*best practise*“) abgeleitet, die für Ausgestaltung zukünftige Kooperationen sinnvolle Hinweise liefern können.

Nach unserer Ansicht wird das Thema *Flächenverbrauch* weiter an Bedeutung gewinnen und es sind nach wie vor große Anstrengungen nötig, um das ambitionierte Ziel der Bundesregierung (Reduzierung des täglichen Flächenverbrauchs auf 30 ha pro Tag bis 2020) zu erreichen. Mittlerweile laufen zahlreiche viel versprechende Aktivitäten, die es gilt weiterhin zu unterstützen und zu fördern. Das Öko-Institut wird weiterhin das Thema *Flächenverbrauch* aktiv begleiten und versuchen seine Forschungsaktivitäten auszubauen. Im Juli 2005 wurde das Positionspapier „*Flächenwende*“ herausgegeben und derzeit wird im Rahmen des BMBF Forschungsprogramms *REFINA* das Projekt *komreg* (Kommunales Flächenmanagement in der Region) bearbeitet. Auch hier stellt sich die Frage nach dem potenziellen Beitrag interkommunaler Zusammenarbeit zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, so dass wir die Ergebnisse dieser Arbeit hierzu gerne heranziehen werden.

Das Öko-Institut bedankt sich auf diesem Weg für die sehr angenehme und konstruktive Zusammenarbeit mit Herrn Bleher über die Zeit, die er in unserem Büro verbracht hat und gratuliert ihm zu der aus unserer Sicht rund um gelungenen Diplomarbeit. Sie wird hoffentlich eine möglichst weite Verbreitung finden und vielen Akteuren Anregung geben, wie zukünftig der Steuerungsmechanismus *interkommunale Kooperation* nachhaltig gefördert werden kann.

Dr. Matthias Buchert, Koordinator Bereich *Infrastruktur & Unternehmen*

und

Henning Arps, Bereich *Infrastruktur & Unternehmen*

Interkommunale Kooperation zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme

Screening und Bewertung beispielhafter Zusammenarbeit

Diplomarbeit

Diplomstudiengang Geographie
der

Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt am Main
Fachbereich Geowissenschaften/Geographie

Daniel Bleher

Erstgutachter:

Prof. Dr. Jürgen Wunderlich

Zweitgutachter:

Dr. Matthias Buchert,

Öko-Institut e.V. Darmstadt

Frankfurt am Main, Juni 2006

Danksagung

Die vorliegende Arbeit entstand am Öko-Institut für angewandte Umweltforschung in Darmstadt, unter der wissenschaftlichen Betreuung durch Herrn Henning Arps sowie Herrn Dr. Matthias Buchert, bei denen ich mich für ihre förderlichen Anregungen und Hilfestellungen, z.B. bei der Auswahl der Untersuchungsgebiete, herzlich bedanken möchte. Weiter gilt mein Dank den übrigen Mitarbeitern am Öko-Institut, insbesondere Herrn Falk Schulze, für ihre Hilfsbereitschaft und die gute Arbeitsatmosphäre.

Darüber hinaus möchte ich mich bei den Fachexperten bedanken, die für die im empirischen Teil durchgeführten Interviews bereit waren. Sie haben umfassende Auskünfte und Fachwissen zu dem jeweiligen Fallbeispiel beigelegt und so den Umfang und die Aktualität der Arbeit erst ermöglicht.

Der Dank geht an:

Landschaftspark NiederRhein:	Herrn Heber Herrn Heidenreich
Wir-4 Wirtschaftsförderung:	Herrn Lück
Stadtplanungsamt Bonn: Geschäftsstelle rak Bonn:	Leiter Herrn Isselmann Herrn Reinders
ZRK Kassel:	Herrn Klute (Entwicklungsplanung) Herrn Heß (Landschaftsplanung)
Amt für Umweltschutz Leipzig:	Frau A. Zábojnik
VRS Stuttgart:	Leitender Technischer Direktor Herrn Dr. Vallée
FH Nürtingen:	Herrn Prof. Ruther-Mehlis

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	VII
Abbildungsverzeichnis	X
Tabellenverzeichnis.....	X
Abkürzungsverzeichnis	XI
1. Einleitung	1
2. Fragestellung und Ziel der Arbeit	2
3. Aufbau der Arbeit	3
4. Problemlage Flächenverbrauch	5
4.1 Grundlagen.....	5
4.2 Trends und aktuelle Entwicklungen.....	7
4.3 Gründe für den anhaltend hohen Flächenverbrauch	11
4.4 Exkurs Baulandparadoxon	12
4.5 Folgen des Flächenverbrauchs	13
4.5.1 Ökologische Folgen	13
4.5.2 Ökonomische Folgen:	14
4.5.3 Soziale Folgen	15
5. Steuerungsmechanismen zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme	16
5.1 Planungs- und ordnungsrechtliche Instrumente	17
5.2 Fiskalpolitische und ökonomische Instrumente	17
5.3 „Flankierende Instrumente“	18
6. Hierarchische Steuerung vs. Kooperative Steuerung	19
7. Handlungsprinzip Interkommunale Zusammenarbeit.....	22
7.1 Definitionen und Grundlagen.....	22
7.2 Gründe für die Aufnahme interkommunaler Kooperation	23
7.2.1 Akteursspezifische Faktoren	26
7.2.2 Exkurs: win-win Situationen	26
7.3 Merkmale und Organisationsformen	28
7.3.1 Inhaltlich-thematische Ausrichtung:	29
7.3.2 Institutionalisierungsgrad und Rechtsform.....	30
7.3.3 Akteursspektrum, räumliche Reichweite und Initiative.....	34
7.4 Raumbezogene Kooperationen.....	35

8.	Screening aktueller Fallbeispiele	37
8.1	Kennblattkriterien	37
8.2	Vertiefende Analyse ausgewählter Beispiele.....	38
8.3	Vorgehen.....	38
9.	Fallbeispiele	41
9.1	Niederrhein.....	41
9.1.1	Profil.....	41
9.1.2	Gegenstand der Zusammenarbeit	43
9.1.3	Fazit	45
9.2	rak Bonn.....	47
9.2.1	Profil.....	47
9.2.2	Gegenstand der Zusammenarbeit	49
9.2.3	Fazit	53
9.3	Zweckverband Raum Kassel.....	55
9.3.1	Profil.....	55
9.3.2	Gegenstand der Zusammenarbeit	57
9.3.3	Fazit	59
9.4	Grüner Ring Leipzig	61
9.4.1	Profil.....	61
9.4.2	Gegenstand der Zusammenarbeit	64
9.4.3	Fazit	67
9.5	Verband Region Stuttgart	69
9.5.1	Profil.....	69
9.5.2	Gegenstand der Zusammenarbeit	71
9.5.3	Fazit	73
9.6	Gewerbeflächenpool Neckar-Alb.....	76
9.6.1	Profil.....	76
9.6.2	Gegenstand der Zusammenarbeit	77
9.6.3	Fazit	79
10.	Fazit.....	81
10.1	Datengrundlage	82
10.2	Kommunikation des Themas Flächenverbrauch	83
10.3	Evaluation.....	84
10.4	Handlungsempfehlungen.....	85
10.5	Ausblick	87

Literaturverzeichnis.....	89
Glossar	95
Anhang 1: Kennblätter	97
Anhang 2: Gesprächsprotokolle	113
NiederRhein	113
Rak Bonn	119
Zweckverband Raum Kassel:.....	124
Grüner Ring Leipzig	128
Verband Region Stuttgart.....	132
Gewerbeflächenpool Neckar-Alb.....	135

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Aufbau der Arbeit	4
Abbildung 2 Zuwachs der SuV-Fläche von 1988-1996 in %. Darstellung auf Landkreisebene	9
Abbildung 3 Differenz aus Wachstum SuV-Flächen und Bevölkerungsentwicklung 1988-1996 in %. Darstellung auf Landkreisebene	10
Abbildung 4 Hierarchische vs. kooperative Planung.....	20
Abbildung 5 Kooperationsgründe entsprechend einer Difu-Umfrage.....	25
Abbildung 6 räumliche Verortung aller Fallbeispiele	40
Abbildung 7 Geförderte Wohneinheiten in der Region Bonn	52
Abbildung 8 Ideal-Modell.....	86

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Siedlungs- und Verkehrsfläche	5
Tabelle 2 Täglicher Flächenverbrauch.....	8
Tabelle 3 Unterscheidungsmerkmale und deren Ausprägung	28
Tabelle 4 Organisationsformen interkommunaler Kooperation.....	30
Tabelle 5 Rahmendaten Niederrhein	41
Tabelle 6 Flächennutzung Niederrhein	42
Tabelle 7 Rahmendaten rak Bonn	47
Tabelle 8 Flächennutzung rak Bonn	48
Tabelle 9 Rahmendaten ZRK Kassel.....	55
Tabelle 10 Flächennutzung ZRK Kassel.....	56
Tabelle 11 Rahmendaten Ring Leipzig.....	61
Tabelle 12 Flächennutzung Grüner Ring Leipzig.....	63
Tabelle 13 Rahmendaten Verband Region Stuttgart	69
Tabelle 14 Flächennutzung Verband Region Stuttgart	70
Tabelle 15 Rahmendaten/Flächennutzung Gewerbeflächenpool Neckar-Alb	76

Abkürzungsverzeichnis

ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover
BauGB	Baugesetzbuch
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
B-Plan	Bebauungsplan
EW/km ²	Einwohnerzahl pro Quadratkilometer (Einwohnerdichte)
FNP	Flächennutzungsplan
GEP	Gebietsentwicklungsplan
GRL	Grüner Ring Leipzig
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen, Dortmund
IRS	Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner
ISL	Institut für Städtebau und Landesplanung, TH Karlsruhe
LEP	Landesentwicklungsplan
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PPP	Privat-public-partnership
Rak	Regionaler Arbeitskreis (Bonn)
REK	Regionales Entwicklungskonzept
RHK	Regionales Handlungskonzept
ROG	Raumordnungsgesetz
ROP	Raumordnungsplan
RP	Regionalplan
RPN	Regionalplan Nordhessen
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SuV	Siedlungs- und Verkehrsflächen
TAB	Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Berlin
UBA	Umweltbundesamt
UZVR	unzerschnittener verkehrsarmer Raum
VRS	Verband Region Stuttgart
ZRK	Zweckverband Raum Kassel

1. Einleitung

Im Zuge der Debatte über die Durchsetzung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung, rückt zunehmend auch die Ressource „Fläche“ ins Blickfeld der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit. Die uns zur Verfügung stehende Fläche, auf der wir leben, wirtschaften und die wir uns mit der Natur „teilen“, stellt eine nicht vermehrbare und damit endliche Ressource dar. Aufgrund der Nicht-Teilbarkeit des Bodens entstehen zwangsläufig Nutzungskonflikte, die besonders in den Kernstädten und Verdichtungsräumen dadurch verschärft werden, dass hier bereits heute die vorhandene Fläche sehr intensiv genutzt wird. So beträgt der Anteil der Siedlungsfläche in den deutschen Großstädten häufig über 50 Prozent, in Einzelfällen werden bis zu 75 Prozent erreicht (UBA 2004: 1). Die Siedlungsentwicklung stößt an ihre Grenzen da immer weniger freie Flächen für eine Entwicklung zur Verfügung stehen und das Wachstum der Städte „in die Fläche“ (Suburbanisierung) zu einem Rückgang der vorhandenen Naturräume führt.

Neben der ökonomischen Komponente, die darin besteht, dass die Kosten für die bereitzustellende Infrastruktur steigen, wird zunehmend die ökologische Komponente des Problems thematisiert. Der Verbrauch des vorhandenen Bodens führt zum einen zu einem Rückgang der fruchtbaren Böden in Deutschland, zum anderen wird die „Zersiedelung“ und „Zerschneidung“ der Landschaft als der Hauptgrund für den Rückgang der Biodiversität angesehen (UBA 2004: 93, Die Bundesregierung 2002: 99).

Bereits 1985 kam es zu der Forderung der deutschen Bundesregierung nach einer "Trendwende im Landverbrauch", einschließlich einer "Trendumkehr bei der Zerschneidung und Zersiedlung der Landschaft". Dies beinhaltete vor allem die möglichst weitgehende Bewahrung freier Landschaften vor weiteren Zerschneidungen (Bodenschutzkonzeption 1985). Der Boden als „Schutzgut“ findet durch die 2002 formulierte nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung Eingang in die seit den 1990er Jahren stattfindenden Diskussion über eine nachhaltige Entwicklung. Darin wird der Prozess einer „dauerhaft umweltgerechten Entwicklung“ in Deutschland angestoßen, innerhalb dessen die „Minderung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr“ eine der prioritären Handlungsfelder darstellt (Die Bundesregierung 2002).

Zu diesem Zeitpunkt existierten bereits im Raumordnungs- wie auch im Bauplanungsrecht erste rechtliche Regelungen, die zu einer „sparsamen Inanspruchnahme von Grund und Boden“ (§1a BauGB) auffordern.

Auch wenn der Nachhaltigkeitsgedanke über die Formulierung im BauGB heute bereits Eingang in die unterste Ebene der Raumplanung findet, nämlich der kommunalen Bauleitplanung als Umsetzungsebene, hält der tägliche Flächenverbrauch unvermindert an (Troge 2001: 11). Diese Diskrepanz, also die Ungleichheit zwischen gesetzlich verankertem Ziel und tatsächlichem Flächenverbrauch, eröffnet die Frage nach den möglichen Instrumenten zur Umsetzung und Verwirklichung des Ziels „Reduktion der Flächeninanspruchnahme“.

2. Fragestellung und Ziel der Arbeit

Ausgangspunkt der Arbeit ist das 2002 von der Bundesregierung formulierte Flächenziel „30 ha“ (Die Bundesregierung 2002: 99), durch das erstmals eine konkrete Zielvorgabe bezüglich der Entwicklung des täglichen Flächenverbrauchs in Deutschland aufgestellt wurde. Darin wird zum Ausdruck gebracht, dass eines der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung darin besteht, den täglichen Flächenverbrauch in Deutschland von heute ca. 100 ha pro Tag, schrittweise auf die Zielgröße von maximal 30 ha pro Tag im Jahr 2020 zu reduzieren. Bereits im Jahr 2000 wurde u.a. durch den Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) die klare Aussage getroffen, dass das Problem Flächenverbrauch eines der Haupthindernisse einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung darstellt. In diesem Zusammenhang wird ein Bündel von Instrumenten und Maßnahmen vorgeschlagen, durch die eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erreicht werden kann. Beispielsweise rät die Enquetekommission des Deutschen Bundestags zu einer „Verbesserung der kommunalen Zusammenarbeit bei der Ausweisung und Nutzung von Grundstücken“ (SRU 2000: 255f). Ziel der vorliegenden Arbeit ist es deswegen, folgende Fragestellung zu untersuchen:

Welchen Beitrag kann eine Zusammenarbeit von Kommunen im Bereich Planung und Bodennutzung, bezogen auf die Durchsetzung der formulierten Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme, leisten ?

Insbesondere soll untersucht werden, ob sich vier Jahre nach der Formulierung des „30 ha- Ziels“ bereits erste Erfolge ablesen lassen, die auf die Anwendung des Instruments „Interkommunale Kooperation“ zurückzuführen sind.

Die Arbeit stellt eine Trenddokumentation dar, in der ausgewählte „best-practise-Fallbeispiele“ interkommunaler Kooperation bezüglich ihrer **Effekte** auf die Flächeninanspruchnahme bzw. Flächennutzung analysiert werden. Die Auswahl der Fallbeispiele spiegelt die Heterogenität und Formenvielfalt interkommunaler Kooperationen in der Praxis wieder und weist somit einen deutlichen Querschnittscharakter auf. Dadurch wird das Ziel verfolgt, ein möglichst breites Spektrum der verschiedenen Handlungsfelder und deren jeweiligen Auswirkungen auf den Flächenverbrauch widerzugeben.

Da sich die Effekte einer Zusammenarbeit aus einer Reihe unterschiedlicher Einzelfaktoren zusammensetzen, werden bei der Ergebnisanalyse jedes Fallbeispiels stets Aussagen zu folgenden Teilaspekten getroffen: regionale Ausgangssituation der Kooperation, Akteursverhalten, Relevanz des Themas Flächenverbrauch für die Akteure, Kommunikation von Nachhaltigkeitszielen sowie Instrumenteneinsatz zur Dokumentation und Bilanzierung.

3. Aufbau der Arbeit

Aufbauend auf dem Problemaufriss und der Fragestellung der Arbeit (Kapitel 1 und 2), folgt in den Kapiteln 4-7 eine Einordnung in den wissenschaftstheoretischen Kontext sowie die Bestimmung und Definition grundlegender Begriffe, auf die bei der anschließenden Analyse der Fallbeispiele im empirischen Teil (Kapitel 8-10) zurückgegriffen wird.

Zunächst wird das Problemfeld Flächenverbrauch konkretisiert (Kap. 4), indem zunächst zwei wichtige Indikatoren vorgestellt werden, anhand derer flächenbezogene Veränderungen mess- und vergleichbar gemacht werden können (Kap. 4.1). Anschließend werden eine Reihe aktueller raumbezogener Trends vorgestellt (Kap. 4.2). Des Weiteren wird in Kapitel 4.3 skizziert, welche Gründe für diese Entwicklungstendenzen seitens der Wissenschaft benannt werden. Aus den dargestellten Entwicklungen resultiert eine Vielzahl von ökologischen, ökonomischen und sozialen Problemen, die in Kapitel 4.4 herausgearbeitet werden und die den Handlungsbedarf einer nachhaltigen Raumordnung unterstreichen.

Kapitel 5 und 6 stellen den thematischen Übergang zwischen dem „Problemfeld Flächenverbrauch“ und dem „Lösungsansatz Interkommunale Kooperation“. Einleitend werden die seitens der Politik und Wissenschaft geforderten Gegenmaßnahmen und Instrumente aufgezeigt (Kap. 5.1 und 5.2), so dass deutlich wird, dass der kooperative Lösungsansatz grundsätzlich nicht als alleiniges Mittel zur Problemlösung angesehen wird, sondern in einem „flankierenden“ Kontext zu weiteren Maßnahmen und Instrumenten zu sehen ist (Kap. 5.3). In Form eines Exkurses gibt Kapitel 6 einen Überblick über den in Deutschland zu beobachtenden Wandel in der theoretischen Auffassung von gesellschaftlicher Steuerung. Der Wandel von einer hierarchisch geprägten Staatsstruktur, zu einer Form der verstärkten Kooperation der politischen Akteure, hat auch Auswirkungen auf die Raumplanung und letztlich auf den Umgang mit der Ressource „Fläche“.

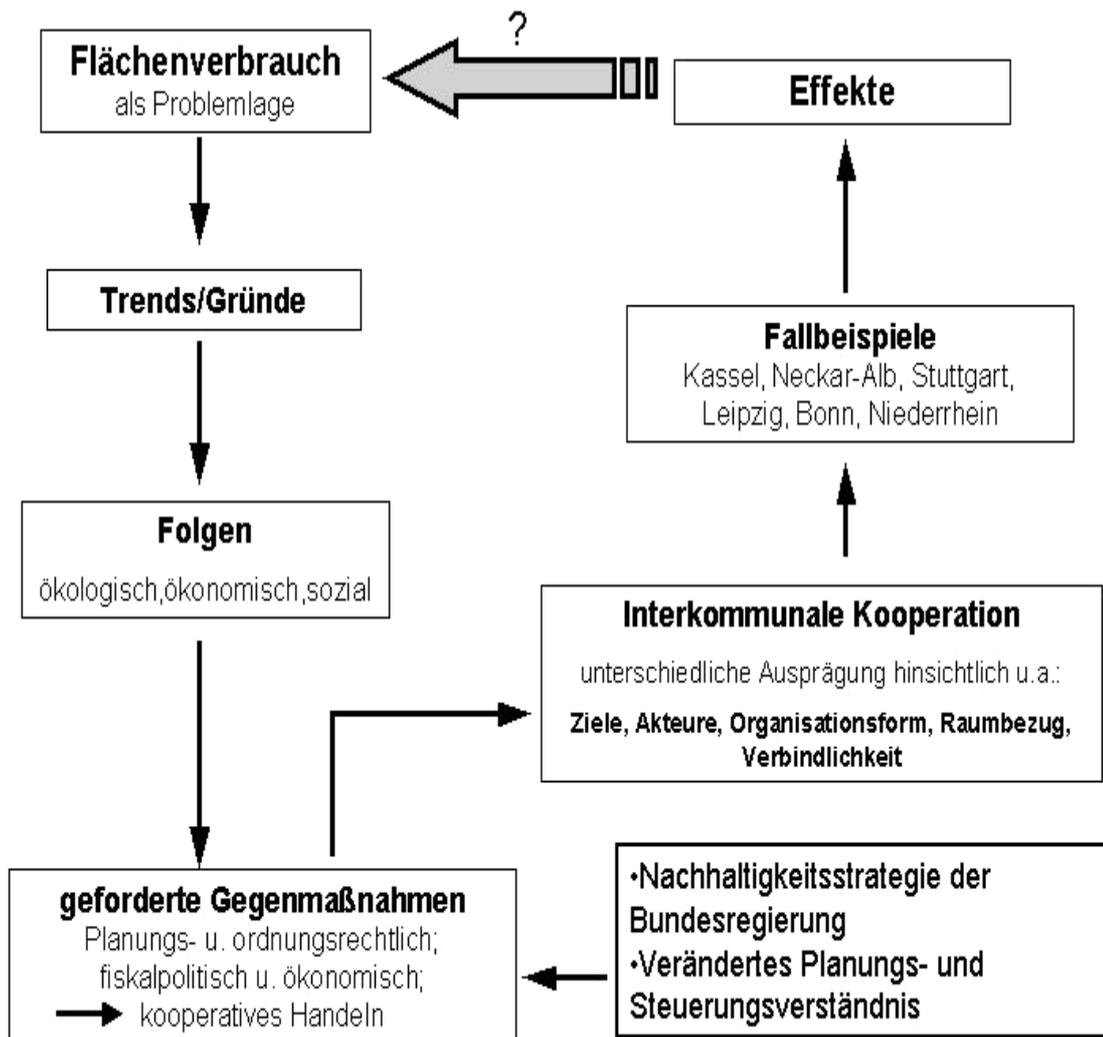
Kapitel 7 beginnt mit Definitionen und Grundlagen um das Phänomen Interkommunale Kooperation, um die dahinterstehenden Inhalte handhabbar und verständlich zu machen. Anschließend werden die allgemeinen und akteursspezifischen Gründe, die zur Aufnahme einer Kooperation führen, differenziert (Kap. 7.2 und 7.2.1) und ein in diesem Zusammenhang interessanter Exkurs über sog. „win-win Situationen“ geführt (Kap. 7.2.2). Kapitel 7.3 klassifiziert die unterschiedlichen Organisationsformen anhand der in der Literatur gebräuchlichsten Merkmale. Anschließend werden in Kapitel 7.4 diejenigen Formen interkommunaler Kooperation benannt und erläutert, deren Effekte „raumwirksam“ und insofern für die Fragestellung der Arbeit und die weitere Betrachtung relevant sind.

Ziel des als Kapitel 8 beginnenden empirischen Teils ist die Untersuchung der Frage, welche Effekte die jeweilige Kooperation auf die Reduktion des Flächenverbrauchs hat. Kapitel 8 beschreibt die methodische Vorgehensweise zur Auswahl der Basisbeispiele sowie den 6 daraus vertiefend analysierten Fallbeispiele. Im empirischen Hauptteil ab Kapitel 9 folgt die Analyse der untersuchten Fallbeispiele. Dabei wird jedes Fallbeispiel mittels Kurzprofil vorgestellt und die wichtigsten Grundzüge der Kooperation herausgearbeitet. Die aus dem geführten Experteninterview gewonnenen Informationen ermögli-

chen ein abschließendes Fazit bezüglich der Effekte der Kooperation auf die Reduktion der Flächeninanspruchnahme.

Das letzte Kapitel (Kap.10) stellt eine Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse dar und stellt diese den theoretischen Grundlagen gegenüber. Dabei wird aus der Summe der Einzelbeispiele versucht zu klären, welchen flächenwirksamen Einfluss interkommunale Zusammenarbeit auf das Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung haben kann und bereits hat.

Abbildung 1 Aufbau der Arbeit



4. Problemlage Flächenverbrauch

Ziel dieses Kapitels ist es, den Themenbereich „Flächenverbrauch“ näher darzustellen. Zunächst werden zwei wesentliche Indikatoren, die flächenbezogenen Veränderungen ausdrücken, dargestellt um anschließend aktuelle Trends in Bezug auf den Flächenverbrauch zu benennen. Anschließend werden die Gründe für die beobachteten Trends diskutiert um schließlich die daraus resultierenden Folgen für Mensch und Umwelt abzuleiten.

4.1 Grundlagen

Um Veränderungen des Flächenverbrauchs analysieren zu können, werden im Folgenden 2 Indikatoren dargestellt.

SIEDLUNGS- UND VERKEHRSFLÄCHE (SuV)

Die wichtigsten statistischen Grundlagen, die allgemein zur Bilanzierung des Flächenverbrauchs herangezogen werden, sind die vom Statistischen Bundesamt erhobenen Statistiken: „Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung“ und „Jährliche Erhebung der Siedlungs- und Verkehrsflächen“. Zweck der Statistiken ist die Bereitstellung von

„Grundlageninformationen zur Bodennutzung, insbesondere für raumordnungs- und umweltrelevante Entscheidungen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene“ (Statistisches Bundesamt 2004: 3).

Tabelle 1 Siedlungs- und Verkehrsfläche

Das „Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche“ stellt den am häufigsten verwendeten Indikator dar, der zur Messung des Flächenverbrauchs und des Versiegelungsgrades herangezogen wird. Per Definition des Statistischen Bundesamts setzt sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche zusammen aus der Summe der Flächennutzungsarten: Gebäude und Freiflächen, Betriebsflächen, Erholungsflächen, Verkehrsflächen, Flächen für Friedhöfe (siehe Tabelle 1).

Siedlungs- und Verkehrsfläche
<ul style="list-style-type: none"> • Gebäude und Freiflächen • Betriebsflächen (ohne Abbauand) • Erholungsflächen • Verkehrsflächen • Flächen für Friedhöfe

„Der Indikator „Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche“ bildet das Beeinträchtigungspotenzial hinsichtlich der naturnahen Räume und der natürlichen Bodenfunktionen durch Versiegelung und Zersiedelung ab. Er eignet sich sowohl für Darstellungen auf lokaler als auch auf regionaler und nationaler Ebene“ (Umweltbundesamt (UBA) 2006a: 1).

Es muss allerdings dahingehend differenziert werden, dass Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht gleichzusetzen ist mit vollständig versiegeltem Boden, da „sie einen nicht quantifizierbaren Anteil von nicht bebauten und nicht versiegelten Frei- und Grünflächen enthält“ (z.B. Höfe, Gärten, Grünstreifen etc. -Statistisches Bundesamt 2004:). Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und das UBA schätzen den Versiegelungsgrad in Siedlungsgebieten auf ca. 50 % (BBR 2003 und UBA 2003). Von Jörissen (2004: 6) wird angemerkt, dass auch realisierte Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen rein rechnerisch zu den Siedlungs- und Verkehrsflächen zählen, wodurch der Versiegelungsgrad tendenziell abnimmt.

LANDSCHAFTSZERSCHNEIDUNG

Landschaftszerschneidung beschreibt den Prozess der Fragmentierung und Verinselung von Naturräumen und Lebensräumen, der durch eine fortschreitende Flächeninanspruchnahme auftritt. Der Bau linienhafter Infrastruktur wie Straßen, Bahnstrecken und Hochspannungsleitungen verursacht eine Barrierewirkung, die benachbarte Lebensräume von einander trennt (Vgl. Kapitel 4.5.1). Die zunehmende Verdichtung des Verkehrsnetzes und der Siedlungsgürtel führt zur Abnahme „unzerschnittener verkehrsarmer Räume“ (UZVR).

Das Bundesamt für Naturschutz liefert eine genaue Definition für UZVR (große zusammenhängende Räume > 100km² mit geringer Fragmentierung, Zerschneidung und Verlärmung durch SuV-Flächen) und errechnet, dass noch rund 21 % des Bundesgebiets von unzerschnittenen Räumen bedeckt sind (UBA 2006b). Der Indikator UZVR ermöglicht die Veränderung und Verteilung zerschneidungsfreier Naturräume in Deutschland zu quantifizieren (UBA 2006b).

Jäger (2002) liefert eine Methode, die den mittleren Zerschneidungsgrad einer Landschaft bestimmt. Die „effektive Maschenweite (m_{eff} in km²)“ stellt einen rechnerischen Mittelwert („Maschengröße“) des Verkehrsnetzes dar, durch den, neben der Größe der Teilräume, auch Aussagen über die Struktur der Zerschneidung im Gesamttraum getroffen werden können (UBA 2006b).

Der Indikator „Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen wird als Leitindikator bei raumordnungs- und umweltrelevanten Entscheidungen verwendet, allerdings wirken sich der 4-jährige Erhebungsrhythmus und der uneinheitlich implizierte Versiegelungsgrad restriktiv auf die Aussagekraft des Indikators aus. Bezogen auf die Veränderungen von Landschaftsräumen eignen sich zusätzlich die Indikatoren UZVR und „effektive Maschengröße“. Dabei liegt der Indikator UZVR zwar flächendeckend vor, allerdings sind kleinräumige Aussagen damit nur schwer zu formulieren (UZVR definiert sich für einen Raum > 100km²).

Dass die Diskussion über geeignete Indikatoren noch nicht beendet ist, zeigt die Forderung des Forschungsberichts 2004 der Bundesregierung nach einer Weiterentwicklung quantitativer und qualitativer Indikatoren (Bundesregierung 2004: 205). Für die Bewertung indikatorengestützter Aussagen bedarf es einer einheitlichen Vorstellung wie eine nachhaltige Flächennutzung auszusehen hat. Daher ist die Entwicklung und Nutzung von Indikatoren immer mit der Diskussion über Qualitäts- und Handlungsziele für ein bestimmtes Problemfeld zu sehen.

Im nachfolgenden Kapitel werden aktuelle Trends, die im Zusammenhang mit dem Flächenverbrauch entstehen, anhand des Indikators Siedlungs- und Verkehrsfläche aufgezeigt. Dieser Indikator wird gewählt, weil hierfür bundesweit erhältliche Daten vorliegen.

4.2 Trends und aktuelle Entwicklungen

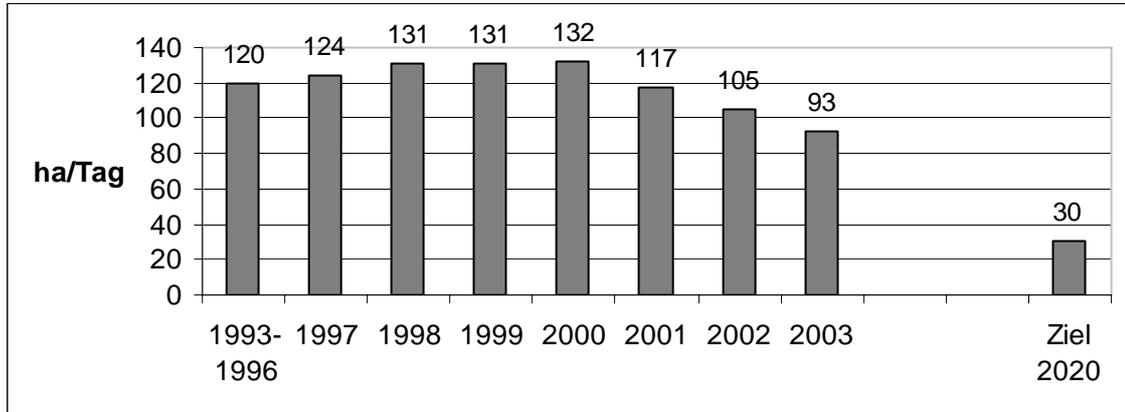
Ein hohes Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen lässt sich in Deutschland seit vielen Jahrzehnten beobachten. In den letzten Jahren bis zur Jahrtausendwende erreichte der tägliche Flächenverbrauch von bundesweit ca. 130 ha seinen höchsten Wert. Aufgrund der schwachen Konjunkturlage, besonders im Bereich des Bauwesens, in den Folgejahren, ging der tägliche Flächenverbrauch seit dem Jahr 2001 zurück und liegt heute bei ca. 93 ha (Stat. Bundesamt Stand 2003). Es wird allerdings angenommen, dass die täglichen Wachstumsraten der SuV-Flächen bei einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage wieder ansteigen werden, eine grundlegende Trendwende also bislang nicht abzusehen ist (Troge 2001: 9; Siedentop 2002: 2).

Im Jahr 2004 machten Siedlungs- und Verkehrsflächen 12,8 % (45.621 km²) des Bundesgebiets aus (Statistisches Bundesamt: Stand Dezember 2005). Davon entfielen ca. 60 % auf Siedlungsflächen und ca. 40 % auf Verkehrsflächen (UBA 2004a: 2). Bezogen auf die Zuwachsraten dieser Flächennutzungen, weist die Entwicklung der Siedlungs- gegenüber den Verkehrsflächen deutlich höhere Werte auf. So ergeben Berechnungen, dass knapp die Hälfte des Wachstums von Verkehrsflächen auf den Bau von Erschließungsstraßen für neue Siedlungsgebiete zurückzuführen ist. Damit wird die derzeitige Flächeninanspruchnahme zu 90 % durch das Wachstum von Siedlungsflächen bestimmt (UBA 2004a: 2).

Betrachtet man die Zusammensetzung der Siedlungsflächen nach Art der Nutzung, so entfallen im Ist-Zustand 46 % auf Wohn- und 54 % auf Gewerbebezwecke. Auch hier zeichnet sich in den letzten Jahren ein überproportionales Wachstum der Wohnflächen gegenüber den Gewerbeflächen ab. Das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen geschieht zu 90 % auf Kosten von „naturnahen Flächen“ (insbesondere Landwirtschaftsflächen), nur ca. 10 % entfallen auf bereits denaturierte Flächen im städtischen Außenbereich (UBA 2006a).

Rückblickend auf den Zeitraum von 1997 bis 2001 hat sich durch die hohen Wachstumsraten (vgl. Tabelle 2), die Siedlungs- und Verkehrsfläche bundesweit um insgesamt 4,5 % erhöht. Betrachtet man die Entwicklung bezogen auf die letzten 40 Jahre, so kam es zu einer Verdopplung der Flächen für Siedlung und Verkehr im Bundesgebiet (Troge 2001: 9 und Jörissen 2004: 6).

Tabelle 2 Täglicher Flächenverbrauch



Quelle: Vgl. Jörissen 2004

Tabelle 2 zeigt den durchschnittlichen täglichen Flächenverbrauch in den Jahren 1993-2003 sowie die in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung formulierte Zielgröße von 30 ha täglichen Flächenverbrauchs bis zum Jahr 2020. Auch wenn in den letzten Jahren die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke von 132 ha im Jahr 2000 auf 93 ha im Jahr 2003 zurückgegangen ist, erweist sich das ambitionierte Ziel der Bundesregierung als eine große Herausforderung.

„WO FINDET FLÄCHENVERBRAUCH STATT?“

Abbildung 2 zeigt die regionale Verteilung des Wachstums von SuV-Flächen. Neben den suburbanen Räumen altindustrieller Agglomerationszentren, sind vor allem hohe Wachstumsraten in den neuen Bundesländern zu erkennen.

Die Entwicklung wird umso deutlicher, wenn man den Faktor „Bevölkerungsentwicklung“ hinzu nimmt. Aus der Differenz von Wachstum der SuV-Flächen und Bevölkerungsentwicklung, lässt sich die pro Kopf Ausstattung mit SuV-Flächen bestimmen (Abbildung 3). Diese Pro-Kopf- Ausstattung hat bundesweit von 498 m² im Jahr 1993 auf 534 m² im Jahr 2000 zugenommen, dabei verläuft auch diese Entwicklung in den Bundesländern sehr verschieden. In den alten Bundesländern stieg die Pro-Kopf-Ausstattung mit SuV-Flächen zwar auch an, jedoch dämpften die wanderungsbedingten Bevölkerungszuwächse diese Entwicklung.

Abbildung 2 Zuwachs der SuV-Fläche von 1988-1996 in %. Darstellung auf Landkreisebene

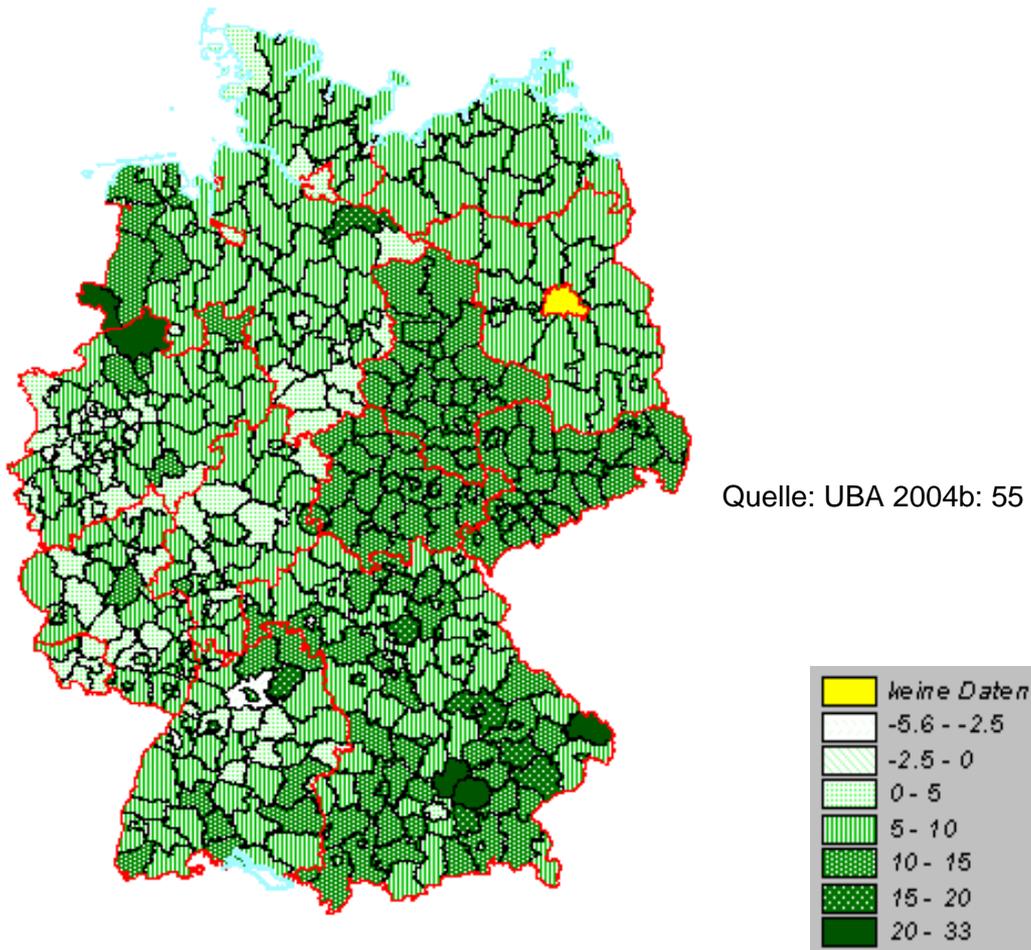
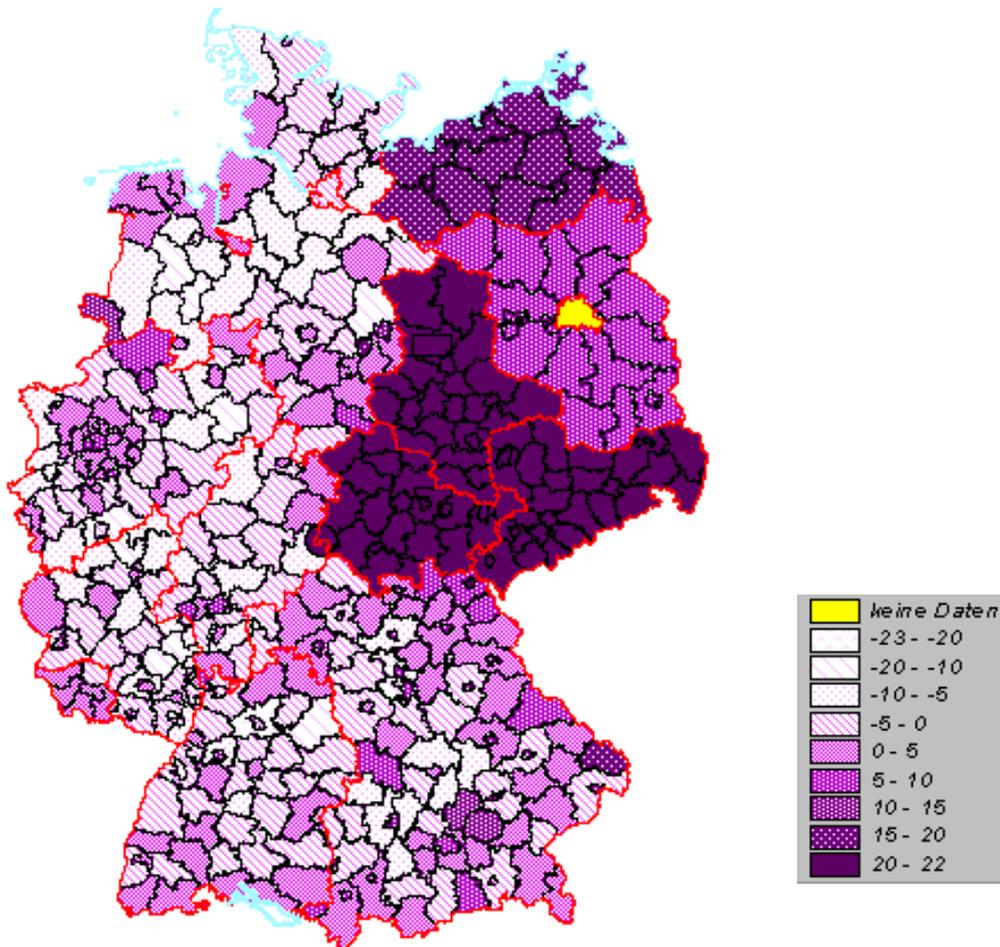


Abbildung 3 Differenz aus Wachstum SuV-Flächen und Bevölkerungsentwicklung 1988-1996 in %. Darstellung auf Landkreisebene



Quelle: UBA 2004b: 55

In den neuen Bundesländern bewirkt eine starke Suburbanisierung im Stadt-Umland Bereich einen besonders hohen SuV-Flächenanteil pro Einwohner (Abbildung 3). Gleichzeitig nimmt in den meisten der neuen Bundesländern die Einwohnerzahl ab. Damit verläuft das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen zunehmend unabhängig zur Bevölkerungsentwicklung (Troge 2001: 9 und Siedentop 2002: 1).

Gerade in den peripheren, ländlichen Räumen wird die Flächeninanspruchnahme durch die niedrigen Baulandpreise begünstigt. Die Untersuchung der Bauland- und Immobilienmärkte (BBR 2003) ermittelt ein durchschnittliches Stadt-Umland-Preisgefälle von ca. 300 € Baulandpreis pro Quadratmeter innerhalb einer Kernstadt (der alten Länder), über ca. 95 € in den Umlandgemeinden und bis zu 49 € in den ländlichen Kreisen. Die neuen Bundesländer erreichen etwa nur 55 % des westlichen Baulandpreisniveaus, bei einem im Verhältnis ähnlichen Preisgefälle. Für den Zeitraum von 1995 bis 1999 wurde ein Rückgang der Einwohnerzahl in den Kernstädten der alten Länder um ca. 1,5 % beziffert, bei gleichzeitigem Anstieg der Bevölkerung in den Umlandgemeinden um ca. 1,9% und in den ländlichen Gebieten um ca. 2,0 % (BBR 2001: 31). Die Stadt-Umland Wanderungen bewirken zeitgleich eine Zunahme der Brachflächen im Siedlungsbestand (täglich um 9 bis 12 ha, UBA 2003: 58).

4.3 Gründe für den anhaltend hohen Flächenverbrauch

Die Gründe für den zu beobachtenden Flächenverbrauch sind sehr komplex und vielschichtig, sie überlagern und verstärken sich teilweise und können daher nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Alleine das „Verursacherspektrum des Flächenverbrauchs“ ist sehr breit und reicht von staatlichen Institutionen (Planung, Strukturprogramme und Fördermaßnahmen) bis zum privaten Bauträger sowie indirekten Verursachern wie Verkehrsteilnehmern.

Grundsätzlich lassen sich die Gründe für den Flächenverbrauch aufteilen in eine Nachfrage- und Angebotsseite (Siedentop 2005a: 13). Durch die große Bedeutung des Siedlungsflächenwachstums (vgl. Kapitel 4.2) ist das Augenmerk besonders auf die Antriebsfaktoren in diesem Bereich zu richten.

Nachfrageseite:

Die Nachfrageseite wird vor allem durch die (wohlstandsbedingt) **gestiegenen individuellen Wohnpräferenzen** bestimmt. So hat sich beispielsweise die Wohnfläche pro Einwohner in den letzten 50 Jahren fast verdreifacht. Im Jahr 2002 lag die Wohnfläche pro Kopf bei 42,8 m² in den alten Ländern und 36,2 m² in den neuen Ländern (im Gegensatz zu einem individuellen Wohnflächenbedarf von unter 15 m² im Jahr 1960; (Dosch 2001: 19; Jörissen 2004: 7 und Statistisches Bundesamt 2004: 146). Die Zunahme der spezifischen Flächenansprüche lässt sich aber auch bei den Nutzungsformen Produktion, Handel, Bildung, Versorgung und Freizeit beobachten. Ein spezieller Flächenanspruch entsteht durch den Wunsch vom „**Wohnen im Grünen**“, also vom Eigenheim in unmittelbarer Nähe zur „unverbrauchten“ Natur (Dosch 2001: 19). Ermöglicht wird das „Wohnen im Grünen“ durch die **gestiegene persönliche Mobilität** und die damit einhergehende funktionale Entkoppelung der Tätigkeitsbereiche Wohnen und Arbeit. Die Präferenz für städtische Randlagen trifft zunehmend auch auf den sekundären und tertiären Sektor zu (Suburbanisierung der Arbeit). Außenbereichsstandorte werden, neben den allgemein niedrigeren Bodenpreisen, vor allem aufgrund der günstigen verkehrstechnischen Erschließung, der guten Betriebserweiterungsmöglichkeiten sowie der geringen baulichen Auflagen von Seiten des produzierenden Gewerbes bevorzugt (Einig 2003: 111). Die Diskussion über den Einfluss der Suburbanisierung der Arbeit auf entstehende Pendlerwege und damit auf das Verkehrsaufkommen gehen auseinander (siehe vertiefend Siedentop 2005b: 29).

Als weiterer Antriebsfaktor des Flächenverbrauchs wird der **Rückgang der Belegungsdichte** im Wohnbestand angesehen (Siedentop 2005a: 13 und BfN 2005: 24). Erklären lässt sich der Rückgang der Belegungsdichte durch den Alterungsprozess der Bevölkerung unter Beibehaltung des Wohnflächenkonsums auch bei älteren Haushalten („Remanenz-Effekt“). Gleichzeitig steigt die Pro-Kopf-m² Zahl aufgrund der zunehmenden Single-Haushalte.

Durch die anhaltende Binnenwanderung hält in den westdeutschen Wachstumsraten der Siedlungsdruck unvermindert an. In den neuen Bundesländern kommt es durch günstige Bodenpreise zu einem Nachholprozess des „westlichen Wohnstandards“ und dadurch zu einem verstärkten Flächenverbrauch im Umland der Städte (UBA 2004: 3).

Zusätzlich zu den Gründen im Bereich Wohnen, werden auch im gewerblichen Bereich, z.B. durch veränderte Produktionstechniken, Vertriebskonzepte und Organisationsformen, Gründe für den hohen Flächenverbrauch ausgemacht (Greiving et. al 2004: 250)

Angebotsseite:

Als bedeutender Antriebsfaktor auf der Angebotseite gilt vor allem **mangelnde Marktverfügbarkeit baureifer Flächen im Siedlungsbestand**, woraus eine erhöhte Siedlungsentwicklung im Außenbereich resultiert (Siedentop 2005a: 13 und BfN 2005: 24). Eine 1995 durchgeführte Baulandumfrage ergab, dass die Haupthindernisse bei der Mobilisierung vorhandener baureifer Grundstücke primär durch „privatnützig begründete Handlungs- und Verhaltensweisen der Bodenmarktteilnehmer“ entstehen (BBR 1996: 36ff). Gründe für die mangelnde Marktverfügbarkeit sind:

- Zu hohe Bodenpreise vor allem in Süd- und Ostdeutschland
- Individuelle Bodenbevorratung (familiär motivierte Grundstückshaltung und spekulative Bodenhortung)
- Ungeklärte Verwertungsinteressen der Grundstückseigentümer

Bezogen auf das Bauen im Bestand kommen weitere objektive und subjektive Hemmnisse hinzu, wie das Risiko unerkannter Altlasten, komplizierte Akteursstrukturen und schwierige nachbarschaftliche Planungssituationen, die zu erheblicher Skepsis seitens der Planung und Politik führen können (Siedentop 2005a: 14). Zu den Problemen der Innenentwicklung kommen steuerliche Vergünstigungen, wie die kontrovers diskutierte Eigenheimzulage (Anfang 2006 abgeschafft) und die Pendlerpauschale, die dazu führen, dass das Bauen auf der grünen Wiese gegenüber der Bestandsentwicklung dominiert.

Hinzu kommt die allgemein angespannte finanzielle Situation kommunaler Haushalte. In Zeiten knapper Kassen stellen Einkommens- und Gewerbesteuererinnahmen eine elementare Finanzgrundlage der Gemeinden dar. Dementsprechend hart gestaltet sich der Wettbewerb um die Ansiedlung von Wohnbevölkerung und Gewerbe. Aufgrund dieser verschärften Konkurrenzsituation kommt es oft zu einer nicht-bedarfsgerechten Ausweisung von Bauland (Jörissen 2005: 6).

4.4 Exkurs Baulandparadoxon

Der Begriff des Baulandparadoxons wurde erstmals 1996 von Davy verwendet und beschreibt die paradoxe Situation, dass die Mehrzahl der Gemeinden rein rechnerisch ihren Baulandbedarf an Wohn- und besonders an Gewerbeflächen im Innenbereich (auf wiedernutzbaren Flächen) decken könnte, jedoch weiterhin der Trend zum Bauen „auf der grünen Wiese“ dominiert. Örtlich auftretende Baulandknappheit beruht daher weniger auf in der Summe fehlender Bauflächen, als vielmehr auf der mangelnden

Verfügbarkeit bedarfsadäquater Bauflächen (Einig et. al 2001: 72 nach Davy 1996). Gründe für dieses Situation sind in dem, auf dem Prinzip der Angebotsplanung beruhenden, deutschen Planungssystem zu suchen. Baurechte werden verliehen, ohne damit Baupflichten zu verbinden. Dies führt zu einem Verhalten privater Bodenmarktteilnehmer, dass bei fehlenden Investitions- oder Verkaufsabsichten, keine oder nur eingeschränkte Regelmöglichkeiten vorsieht (z.B. Baugebot). Hinzu kommt der interkommunale Wettbewerb um Haushalte und Unternehmen. So ist es aus Sicht der einzelnen Gemeinde rational, den Präferenzen privater Haushalte und Unternehmen entsprechend, Bauland im Außenbereich auszuweisen um dadurch einen Wettbewerbsvorteil zu erreichen. Handelt allerdings jede Gemeinde einer Region auf diese Weise, hebt sich der Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Gemeinden wieder auf. In der Folge gestaltet es sich zunehmend schwieriger die vorhandenen innerstädtischen Baulandpotentiale zu vermarkten. Diese Situation wird als Baulanddilemma bezeichnet (Einig et. al 2001: 73, Siedentop 2002): Das langfristige Resultat sind hohe Kosten für die Errichtung und Aufrechterhaltung der Infrastruktur sowie die Herausbildung disperser Siedlungsstrukturen.

4.5 Folgen des Flächenverbrauchs

Die Folgen des Flächenverbrauchs sind, ebenso wie die Ursachen, sehr vielschichtig und komplex. Hinzu kommt, dass Flächenverbrauch einen kumulativen Prozess darstellt, die Auswirkungen - im Gegensatz zu Luft- oder Wasserverschmutzungen - nicht sofort erkennbar und ebenso wenig als Umweltproblem sinnlich wahrnehmbar sind. So kann der Bau einer Landstraße zunächst als positiv bewertet werden, steigt das Verkehrsaufkommen werden zusätzliche Ausbaumaßnahmen ergriffen. Es entsteht ein sich selbst verstärkender Prozess, dessen flächenhafte Auswirkungen ab einem gewissen Punkt aus ökologischer Sicht heraus negativ bewertet wird. Hinzu kommen indirekte Folgen eines Flächenverbrauchs, wie eine steigende Lärmbelastung und der Eintrag von Schadstoffen.

Die anzuführenden Folgen des Flächenverbrauchs werden differenziert nach ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen aufgeführt:

4.5.1 Ökologische Folgen

Boden

Die Beeinträchtigung des Bodens durch Überbauung und Versiegelung stellt die offensichtlichste Folge des Flächenverbrauchs dar. Aufgrund der vielfältigen und integrativen Funktionen des Bodens für den Naturhaushalt, führt der Verlust der bodenspezifischen Funktionen zu komplexen und schwer vorhersehbaren Folgewirkungen. Für die Nutzung durch den Menschen stellt die Ressource Boden primär die Grundlage zur Lebensmittelversorgung dar. Das Maß der Beeinträchtigung reicht von einem vollständigen und irreversiblen Verlust des Bodens und seiner Funktionen bis zu einer indirekten Belastung durch Schadstoffeintrag. Eine besondere Rolle spielt die maßstäbliche

Betrachtung des Verlusts fruchtbarer Böden. So kann auf bundesweiter Maßstabsebene argumentiert werden, dass die vorhandenen Böden ausreichen um die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln zu gewährleisten. Auf lokaler Ebene stellt sich das Problem, dass viele Orte und Städte historisch gesehen bevorzugt an Standorten hoher Bodenqualität entstanden sind, Flächenverbrauch am diesen Standorten folglich den Gesamtbestand ertragreicher Böden überproportional abschmelzen lässt (Siedentop 2004: 4). Weiterhin relevant ist ein hohes Vorbelastungsniveau bezüglich des gravierenden Freiraummangels in vielen Agglomerationsräumen. Der durch hohe Flächenverbrauchsrate in den 60er und 70er Jahren verursachte Freiraummangel, führt selbst bei verringerter Flächeninanspruchnahme zu einem Überschreiten ökologisch vertretbarer Schwellenwerte (Siedentop 2002b: 3).

Biodiversität

Der Rückgang der Biodiversität in Deutschland wird vorrangig auf die Zersiedlung und Zerschneidung von Tierlebensräumen zurückgeführt (Kapitel 4.1 UBA 2004: 93). Untersuchungen in Baden-Württemberg zeigen wie weit die Fragmentierung vorhandener Freiräume bereits fortgeschritten ist. Die Maschenweite unzerschnittener Lebensräume ist dort in den letzten 70 Jahren –trotz bereits gut ausgebauter Verkehrswege– um 40 % zurückgegangen (Esswein et al. 2002: 50). Dabei stellen Straßen eine unüberwindbare Barriere für die meisten Bodentiere dar, mit der Folge, dass Populationen voneinander isoliert werden, wodurch die Aussterbewahrscheinlichkeit steigt (Jäger 2002: 52 ff). Zwar wird angeführt, dass die Artenvielfalt im begrünten städtischen Bereich oft sehr hoch ist, jedoch handelt es sich dabei um anpassungsfähige Arten, die von der Ausbreitung der Siedlungsbereiche profitieren. Arten, die bestimmte Standortqualitäten essentiell benötigen, werden allerdings vom SuV-Wachstum verdrängt und bedroht (Siedentop 2004: 5).

Indirekte Folgen

Zu den indirekten Folgen zählen synergetische Belastungen und Schädigungen wie stadtklimatische Phänomene, z.B. (in Form von) Wärmeinseln oder die bauliche Blockierung von Frischluftkorridoren. Ferner sind ein steigendes Hochwasserrisiko durch Bebauung und Versiegelung von Auenbereichen sowie die verkehrsbedingte Schadstoff- und Lärmbelastung zu nennen.

4.5.2 Ökonomische Folgen:

Die ökonomischen Folgen beziehen sich in erster Linie auf die Kosten die im Zuge einer Erweiterung des Siedlungsgebiets einer Gemeinde entstehen. Dabei stellt die Bereitstellung und Aufrechterhaltung von technischer und sozialer Infrastruktur den hauptsächlichen Kostenfaktor dar. Die Diskussion über den Zusammenhang zwischen Siedlungstätigkeit und Folgekosten wurde lange Zeit vernachlässigt und wird erst im Zuge der angespannten Haushaltslage der Gemeinden verstärkt geführt.

So nimmt der technische Erschließungsaufwand mit sinkender baulicher Dichte stark zu. Rechnerisch ausdrücken lässt sich dieser Sachverhalt durch das Verhältnis zwischen infrastrukturellem Kostenaufwand und der dadurch versorgten Einwohner- bzw.

Wohnungsanzahl. Der Kostenaufwand für die Versorgung einer locker bebauten Einfamiliensiedlung liegt beim zwei- bis dreifachen Wert eines Wohngebiets mit hoher baulicher Dichte (Siedentop 2004: 6 nach Doubek, Zanetti 1999). Zusätzlich relevant für die Kostenentwicklung von Erschließungsmaßnahmen ist die strukturelle Zusammensetzung eines Gemeindegebiets. So führen disperse Siedlungsstrukturen automatisch zu höheren Infrastrukturkosten als kompakte Siedlungsformen.

Ähnliche Kostenverhältnisse entstehen im direkten Stadt-Umland-Bereich. Während die Suburbanisierung für die Kernstädte einen negativen Kosteneffekt hat, da nicht nur die Einkommenssteuererträge zurückgehen, sondern es auch zu einer Unterauslastung der vorhandenen Infrastruktur kommt, steigt hingegen der Bedarf und die Kosten an sozialer und technischer Infrastruktur (und damit der Flächenverbrauch) in den suburbanen Wachstumsgebieten. Eine Studie des IRS verdeutlicht wie der pro Kopf SuV-Flächenbedarf zwischen Kernstadt und ländlichen Räumen zunimmt und damit die finanzielle Belastung steigt. So wird der pro Kopf Siedlungs- und Verkehrsflächenbedarf in Agglomerationsräumen mit 391 m², in verstädterten Räumen mit 632 m² und in ländlichen Räumen mit 848 m² beziffert (IRS 2004: 38).

4.5.3 Soziale Folgen

Negative soziale Folgen entstehen indirekt durch den Flächenverbrauch. So bewirkt die Suburbanisierung eine Trennung sozialer Gesellschaftsverhältnisse, da nur eine bestimmte Bevölkerungsgruppe eine Wanderungsbewegung ins suburbane Umland realisieren kann. Es handelt sich dabei vor allem um junge, einkommensstärkere Familien, die mit dem Wegzug aus der Kernstadt eine Verbesserung der Wohnverhältnisse anstreben. Mit fortschreitender Entvölkerung der Kernstädte kommt es zu Auflösung einer verträglichen Sozialstruktur (Jörissen 2004: 10). Im Zusammenhang mit dem Rückgang der sozialen Dichte wird auch eine verringerte Innovationsfähigkeit in „form- und gestaltlosen Räumen“ gesehen (Siedentop 2005b: 30). Zudem steigert eine fortschreitende Zersiedelung die Abhängigkeit von motorisierten Transportmitteln, deren Finanzierung immer größere Teile des Einkommens in Anspruch nehmen und dadurch einer weiteren sozialen Segregation Vorschub leisten. Durch die steigende Abhängigkeit vom Auto schwindet das Bewusstsein der zu passierenden „Normallandschaften“, wodurch sich die fortschreitende ökologische Abwertung (auch im Hinblick der Erholungsfunktion) dieser Landschaften der Wahrnehmung der Bevölkerung entzieht (Jäger 2002).

5. Steuerungsmechanismen zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme

Aufgrund der im Laufe des letzten Kapitels dargestellten Problemlage, wurden seitens der Wissenschaft und Politik eine Reihe von Steuerungsmechanismen vorgeschlagen und diskutiert, die zu einer stärkeren Durchsetzung von Nachhaltigkeitszielen in der Siedlungsentwicklung und –gestaltung führen sollen.

Neben der Diskussion um die Wahl adäquater Instrumente, muss zunächst ein Konsens darüber bestehen, was unter der Strategie einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung allgemein verstanden wird.

Grundsätzlich beinhaltet eine nachhaltige Siedlungspolitik die Komponenten (entsprechend UBA 2004):

- Nachverdichtung
- Innenentwicklung vor Außenentwicklung
- Reduzierung des Zuwachses von Siedlungs- und Verkehrsfläche
- Wiedernutzung städtebaulicher Brachen
- Ausrichtung der Siedlungsentwicklungen an bestehende Haltepunkte des ÖPNV
- Kosten- und ressourcenschonender Wohnungsbau
- Sicherung Grundversorgung im wohnnahen Umfeld
- Räumliche Zusammenführung der menschlichen Tätigkeitsbereiche Wohnen und Arbeiten
- Förderung alternativer Wohnformen

Problematisch ist die Frage anhand welcher Indikatoren sich eine nachhaltige Siedlungsentwicklung messen und bewerten lässt? Bislang existieren noch keine einheitlich festgelegten Indikatoren zur Erfolgskontrolle einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Bezüglich des Vorrangs der Innenentwicklung wurde ein Orientierungswert vereinbart, der ein Verhältnis zwischen Innen- zu Außenentwicklung von 3:1 vorsieht (UBA 2004).

Die im Folgenden dargestellten Instrumente zur Steuerung und Verringerung der Flächeninanspruchnahme, werden entsprechend den Vorschlägen des SRU (2000) in planungs- und ordnungsrechtliche, fiskalische und „flankierende“ Instrumente aufgliedert. Ziel des Kapitels ist es herzuleiten, warum und in welchem Kontext interkommunale Zusammenarbeit als Instrument zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme angeführt wird.

5.1 Planungs- und ordnungsrechtliche Instrumente

Um das „30 ha Ziel“ der Nachhaltigkeitsstrategie „operationalisierbar“ (Öko-Institut 2005: 11) zu machen, d.h. quantitative Flächengrößen der Siedlungsausweisung für einzelne Teilräume abzuleiten, wird vom Umweltbundesamt die Einführung einer **Mengenkontingentierung** vorgeschlagen (UBA 2003: 98). Das Vorgehen sieht eine schrittweise Konkretisierung von Zielgrößen durch die Landes- und Regionalplanung vor. Dies würde durch die Formulierung quantitativer Flächengrößen als *Ziele der Raumplanung* durchsetzbar gemacht werden.

Eine weitere Maßnahme besteht in der **konsequenten und deutlichen Formulierung von Bodenschutzklauseln** in den relevanten Gesetzen: Raumordnungsgesetz, Landesplanungsgesetz und Bauplanungsgesetz. Zwar existieren in ROG und BauGB Bodenschutzklauseln, allerdings lässt die Formulierung: „mit Grund und Boden *soll* sparsam und schonend umgegangen werden“ (§ 1a Abs. 1 BauGB) reichlich Spielraum, um im Rahmen des Abwägungsprozesses diese Belange zurückzustellen (SRU 2000: 252). Eine verbindlichere Einführung einer Bodenschutzklausel hätte zur Folge, dass in Zulassungsverfahren - wie bei Infrastrukturmaßnahmen – Aspekte des Bodenschutzes im Abwägungsprozess eine höhere Rolle zukommen.

5.2 Fiskalpolitische und ökonomische Instrumente

Hierzu zählt u.a. der von Bizer et al. (1998) vorgeschlagene Handel von **Flächenausweisungsrechten**. Dadurch soll das Flächenausweisungsverhalten der Gemeinden verändert werden. Das Prinzip, das hinter dem Modell „Flächenausweisungsrechte“ steht, ist an das Modell des CO₂-Emissionshandels angelehnt: Die Gemeinden erhalten entsprechend eines erwarteten Eigenentwicklungspotentials Ausweisungsrechte für neue Flächen. Will eine Gemeinde darüber hinaus das Recht für weitere Ausweisungsprojekte erwerben, müssen weitere Zertifikate zugekauft werden. Gleichzeitig besteht für eine Gemeinde der Anreiz, bei flächensparendem Verhalten überschüssige Zertifikate gewinnbringend zu verkaufen. Die „Stellschraube“ zur Flächensteuerung besteht in einer künstlichen Verknappung für bestimmte Verwendungs- und Nutzungsarten („knappheitsgerechten Preiserhöhung“ Bizer 1998: 44ff).

Der SRU unterstreicht ausdrücklich, dass diesem Instrument eine hohe Bedeutung und Effizienz bei der Begrenzung des Flächenverbrauchs beigemessen wird, auch wenn dagegen verfassungsrechtliche Bedenken eingebracht werden können (Stichwort: kommunale Selbstverwaltungsrecht, § 28 GG). Insgesamt handelt es sich hierbei um eine Methode zur „harten Mengenrestriktion“

Dem SRU zur Folge, wird die größte Wirksamkeit für die Zielerreichung „Reduktion der Flächeninanspruchnahme“, neben der Einführung von Flächenausweisungsrechten, dem Instrument des **ökologischen Finanzausgleichs** beigemessen. Der 1996 durch den SRU vorgeschlagene Ansatz sieht eine Umgestaltung des bisherigen Finanzausgleichs hin zu einem Modell, dem als Verteilungskriterium die Umsetzung umweltgerechter Maßnahmen (z.B. vorbeugender Hochwasserschutz) zu Grunde liegt. So werden finanzielle Entschädigungen für Gemeinden vorgesehen, die sparsam mit Bauland

umgehen, oder denen Einbußen durch die Unterlassung einer flächenzehrenden Siedlungsentwicklung entstehen (siehe vertiefend Bizer et al. 1998: 48).

Neben einer ökologischen Neuausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs, werden zusätzlich Modifikationen und Änderungen steuerlicher Abgaben vorgeschlagen, die zum Ziel haben, den Verursacher flächenverbrauchenden Verhaltens stärker an den entstehenden ökologischen Kosten zu beteiligen um dadurch eine Verhaltensänderung herbeizuführen (Stichwort „Internalisierung“).

Ein anderer Ansatz besteht in der **Änderung der Grundsteuer** mit dem Ziel, den Flächenverbrauch durch die Grundstücksnutzung stärker in die Abgabenhöhe einzubeziehen. Derzeitig werden Grundstücke durch die Grundsteuer allgemein verteuert, jedoch ohne dass davon Anreize für eine flächensparende Bauweise ausgehen (SRU 2000: 255). Aufbauend auf der Änderung der Grundsteuer, schlägt Bizer et al. (1998: 62ff) das Modell einer **Flächennutzungssteuer** vor, dem eine Zuordnung unterschiedlicher Grade der Naturbeeinträchtigung zu Steuerklassen zu Grunde liegt. Dabei steigt die Steuerklasse - und damit die Höhe der Abgabe- mit zunehmender Naturbeeinträchtigung durch Flächennutzung. Damit sollen Anreize für die Nutzung bereits versiegelter Fläche zur Entsiegelung und zur Begrenzung von Flächenzuwächsen gegeben werden.

5.3 „Flankierende Instrumente“

„Flankierende“ Instrumente reichen nicht alleine zur Zielerreichung „Reduktion der Flächeninanspruchnahme“ aus. Sie werden vielmehr in einem zusätzlich-unterstützenden Kontext angeführt. Die dargestellten Maßnahmen lassen sich theoretisch weiter untergliedern in ökonomische, förderpolitische und kooperative, worauf aus an dieser Stelle aber verzichtet wird.

Ein sehr aktuelles Beispiel für die Steuerung der Flächeninanspruchnahme ist die zum Ende 2005 ausgelaufene **Eigenheimzulage**. Diese staatliche Wohnungsbauförderung wurde u.a. im UBA Strategiepapier (2003: 100) kritisch bewertet, da sie Zersiedlungstendenzen staatlich fördere. In einer Abschaffung wurden zudem hohe finanzielle Einsparungspotentiale gesehen. Die Pressemitteilungen der Bundesregierung zu diesem Thema sprechen nur von einer Abschaffung zur Konsolidierung des Bundeshaushalts (www.bundesregierung.de am 20.1.2006). Dies erscheint verwunderlich, da die Durchsetzung dieser Maßnahme auch zur Kommunikation von Umweltzielen einsetzbar wäre.

Als letztes der im Umweltbericht 2000 angeführten Instrumente mit flächenschonender Wirkung wird die „**Verbesserung der kommunalen Zusammenarbeit**“ thematisiert. Der als „vielversprechend“ (SRU 2000: 255) dargestellte Ansatz geht auf einen Vorschlag der Enquete-Kommission aus dem Jahr 1998 zurück und hat zum Ziel, durch eine verbesserte kommunale Abstimmung bei der Ausweisung und Nutzung von Grundstücken einer Zersiedelung und Zerschneidung entgegenzuwirken.

6. Hierarchische Steuerung vs. Kooperative Steuerung

Ziel des Kapitels ist zu verdeutlichen warum der Sachverständigenrat für Umweltfragen die interkommunale Zusammenarbeit in die Liste der möglichen Instrumente zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme mit aufgenommen hat.

Zunächst werden in Form eines Exkurses theoretische Grundlagen gesellschaftlicher Steuerung angeführt um daran ableitend darzustellen, welches veränderte Politikverständnis den Einsatz kooperativer Handlungsformen in der Raumplanung als förderlich zur Zielerreichung „Reduktion der Flächeninanspruchnahme“ erachtet.

Das klassische Paradigma gesellschaftlicher Steuerung (und damit auch der Raumplanung) geht von einer hierarchischen Organisationsstruktur aus. Aufgrund geänderter Anforderungen wird eine neue Vorstellung/Paradigma von staatlicher Steuerung diskutiert. Ihr entspringt die Forderung nach kooperativen Lösungswegen, wie sie im Kapitel 7 vorgestellt werden. Ausgangspunkt ist das kritische Hinterfragen steuerungstheoretischer Grundlagen, nach denen Steuerung und damit Planung in Deutschland praktiziert wird.

Die Raumordnungspolitik in Deutschland, mit ihrer hierarchischen Struktur und Koordinationsabläufen, sieht sich zunehmend Anforderungen ausgesetzt, die durch einen „nach außen hin souverän und nach innen hierarchisch auftretenden Staat“ (Knieling 2000: 14) nicht mehr erfüllt werden können. Zu diesen veränderten Rahmenbedingungen gehören „internationale und innergesellschaftliche Vernetzung und Abhängigkeiten der Akteure“ (Knieling 2000: 15), wodurch wirtschaftliche oder gesellschaftliche Interessen entstehen, die der staatlichen Steuerung entgegenstehen (Voigt 1995: 14). Daraus entsteht die Einsicht, dass die hierarchische staatliche Steuerungskapazität nur noch begrenzt wirksam ist.

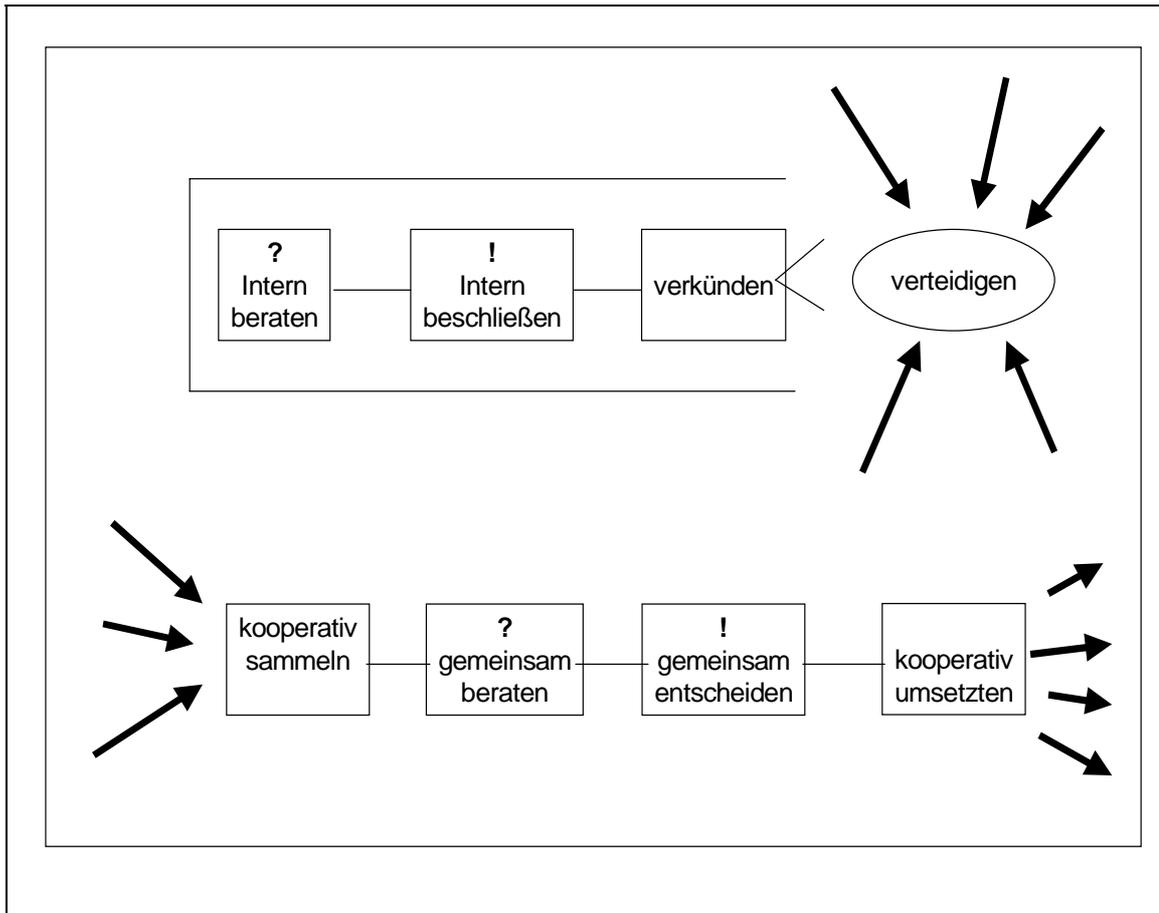
Als Alternative wird durch Voigt (1995: 40) ein „konsensualer Politikmodus“ vorgeschlagen, der auf den Elementen Verhandlung und Kooperation aufbaut und daher als „kooperative Steuerung“ bezeichnet wird. Der Staat wird dadurch zum „Mitspieler in einem Netz von Handelnden“ (Knieling 2000: 15). Steuerung wird zum wechselseitigen Prozess, in dem der Adressat der Steuerung nicht mehr als reines Steuerungsobjekt und Empfänger der staatlichen Steuerung gesehen wird, sondern im Gegenstromprinzip selbst Einfluss auf den Steuerungsprozess nehmen kann (Knieling 2000: 16).

Die hier nur kurz skizzierten steuerungstheoretischen Grundlagen, einschließlich der Begriffe hierarchische und kooperative Steuerung, lassen sich in der zur Zeit vielfach geführten Governance - Debatte wiederfinden, in deren Mittelpunkt ein konsensorientierter Politikmodus mit Verhandlung und Kooperation sowie horizontalen, netzwerkartigen Beziehungsgeflechten steht (ARL 2000: 87f). Die dabei verwendeten Begriffe *government* und *governance* entsprechen in ihrer Aussage den Begriffen „hierarchisch“ und „kooperativ“. Aus diesem theoretischen Ansatz des kooperativen Staats, leiten sich eine Reihe von kooperativen Handlungsformen ab, die im allgemeinen als „weiche“ Steuerungsmaßnahmen (da durch einen diskursiven Prozess entstanden) beschrieben werden und im Kapitel 5 ausführlich diskutiert werden.

Bezeichnend für die neuen Formen der Zusammenarbeit ist weiterhin, dass neben kommunalen Akteuren und Akteuren aus der Wirtschaft, ein weiterer „Pol“ ins Blickfeld gerät: die Gesellschaft. Das Spannungsverhältnis der drei Sphären (Staat, Wirtschaft,

politische/zivile Gesellschaft), in dem sich Kooperationen bewegen, wird auch als „intermediärer Bereich“ bezeichnet (Selle 1994: 66). Eine funktionierende Kooperation und die effiziente Steuerung der regionalen Entwicklung wird nur erreicht, wenn alle Akteure, die durch ihr Denken und Handeln die Region beeinflussen, gleichberechtigt in den Kooperationsprozess eingebunden werden (Abbildung 4).

Abbildung 4 Hierarchische vs. kooperative Planung



Quelle: nach Selle (1994), eigene Darstellung

Abbildung 4 verdeutlicht die unterschiedlichen Ansätze und Vorgehensweisen hierarchischer und kooperativer Planung. Im ersten Fall werden Beschlüsse zunächst intern gefasst um sie anschließend, nach der Bekanntmachung, nach außen zu verteidigen. Der Ansatz kooperativer Planung sieht von Anfang an die Öffnung gegenüber außenstehenden Beteiligten vor. Es stellt sich dabei aber die Herausforderung, dass durch die Einbeziehung von Akteuren aus dem gesellschaftlichen Bereich (Vereine, Verbände, Bürgerinitiativen, Genossenschaften), die Anzahl aller Kooperationsteilnehmer förmlich „explodiert“ (Selle: 1994: 62). Um eine gleichzeitige Kommunikation aller Beteiligten zu erreichen und nicht aus einzelnen Teilausschnitten auf den gesamten Problemzusammenhang schließen zu wollen, bedarf es des Dialogs (Prinzip des Runden Tisches). Dialog ist der Austausch von Ansichten und Meinungen, Sachverhalten und Möglichkeiten zur Problemlösung aus verschiedenen Blickwinkeln und stellt die wesentliche Vor-

aussetzung zur Problembearbeitung in Kooperationen dar (Selle 1994: 71). Dialog bedeutet aber nicht nur die Zusammenführung von Informationen, komplexen Bildern der Realität und möglichen Lösungen, sondern bewirkt auch Lernprozesse unter den beteiligten Akteuren, die aus der Zusammenschau lernen und situationsabhängige Lösungsansätze entwickeln. (Selle 1994: 71). Damit ein Dialog zu Ergebnissen und Entscheidungen führen kann, bedarf es einer „Verlagerung von Entscheidungsmacht in kommunikative Prozesse“ (Ebd.: 71). Ein Prozess, der als „Prozeduralisierung“ bezeichnet wird und der die Schnittstelle zwischen dem politisch-administrativen System und den „Normaladressaten“ herstellt. Es handelt sich dabei um einen offenen Prozess, bei dem Problemverständnis und Problemlösungen nicht vorgegeben sind und sich erst entwickeln müssen. Ein wichtiger Bestandteil der Entscheidungsfindung und Einigung im Prozess sind Verhandlungen über die zu lösenden Kosten und Nutzenverteilungen. Das Gelingen einer Kooperation hängt im hohen Maße von der Lösung der Verteilungsfragen ab (vgl. Exkurs win-win Situationen; Kapitel 7.2.2).

7. Handlungsprinzip Interkommunale Zusammenarbeit

Nachdem in den vorhergehenden Kapiteln das Problemfeld Flächenverbrauch vorgestellt wurde und wie in diesem Zusammenhang die Forderung nach dem Abbau interkommunaler Konkurrenz zu sehen ist, widmet sich dieses Kapitel dem Handlungsprinzip der interkommunalen Zusammenarbeit. Dabei soll zunächst verdeutlicht werden, was unter dem Begriff inhaltlich verstanden wird und in welchem Kontext dieser zum Thema der Arbeit steht. Es wird schnell deutlich werden, dass das Prinzip interkommunaler Zusammenarbeit kein grundlegend neues Phänomen innerhalb des deutschen Verwaltungs- und Planungswesens ist. Kapitel 7.2 beschreibt die Gründe, die zur Aufnahme von regionalen Kooperationen führen können oder diese behindern.

Weiterhin werden die in der Praxis anzutreffenden Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit exemplarisch vorgestellt und die jeweiligen rechtlichen Besonderheiten hervorgehoben. Hierbei wird jedoch kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben, da die Darstellung der verschiedenen Organisationsformen und Klassifikationen sehr differenziert vorgenommen werden kann und bezüglich der Aufgabenstellung der Arbeit eine untergeordnete Rolle spielt.

Die Auswahl der an dieser Stelle beschriebenen Organisationsformen zielt auf eine allgemeine Verständigung über die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale ab. Dies geschieht vor allem im Hinblick auf die im weiteren Verlauf der Arbeit vertiefend behandelten Organisationsformen (ab Kapitel 8)

7.1 Definitionen und Grundlagen

In der vorliegenden Literatur existiert eine Reihe von Definitionen, die den Begriff „interkommunale Kooperation“ handhabbar machen sollen. Dabei finden sich beispielsweise folgende Definitionen:

„...die Kooperation von Städten und Gemeinden projektbezogen oder innerhalb eines gemeinsamen Planungsraumes“ (Difu 2002: 19)

„...die Zusammenarbeit von kommunalen Gebietskörperschaften [...] auf der Grundlage gemeinsamer Interessen oder Ziele“ (Gawron 2004: 7)

„... das willentliche Zusammenwirken von Rechtspersonen [...], von denen wenigstens zwei Einheiten kommunale Körperschaften darstellen“ (Hesse 2005: 3)

Im Handwörterbuch der Raumordnung findet sich darüber hinaus eine Definition, die den ebenfalls häufig verwendeten Begriff „regionale Kooperation“ von dem Begriff „interkommunale Kooperation“ unterscheidet:

„Der Unterschied zwischen interkommunaler und regionaler Kooperation liegt darin, dass interkommunale Kooperation praktisch ausschließlich räumlich gebundene Akteure verknüpft, während regionale Kooperation auch funktional gebundene Akteure, wie Vertreter der gesellschaftlichen Interessen- oder Fachverwaltungen, einbezieht.“ (Fürst/Knieling in ARL 2005: 533)

Die unterschiedlichen Definitionen stimmen dahingehend überein, dass das grundlegende Ziel interkommunaler und regionaler Kooperation in der Fokussierung der gemeinsamen Kräfte und Kompetenzen liegt. So werden Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten erschlossen, die mit eigenen Mitteln und aus eigener Kraft nicht erreichbar wären.

Das Handlungsprinzip „interkommunale Kooperation“ ist nicht neu in Deutschland, auch wenn die oben dargestellten Definitionen des Begriffs neueren Datums sind. Es existieren schon länger rechtlich-institutionelle Instrumente zur organisatorischen Absicherung von Kooperationen, wie z.B. das seit 1982 bestehende Zweckverbandsgesetz¹.

Die „frühen“ Kooperationsformen werden in der Regel innerhalb eines rechtlichen Rahmens (häufig in Verbandsstruktur) institutionalisiert, die Inhalte der Zusammenarbeit beziehen sich meist auf die gemeinschaftliche Erledigung kommunaler Pflichtaufgaben, wie die Ver- und Entsorgung, die Bereitstellung sozialer Infrastruktur (Krankenhäuser, Notfalldienste, Feuerwehr) sowie landesspezifisch auch auf planerische Bereiche (z.B. kommunal organisierte Regionalplanung und vorbereitende Bauleitplanung in Baden-Württemberg).

Zu beobachten ist allerdings eine Zunahme von informellen Kooperationen, die sich durch „weiche“ Organisationsstrukturen auszeichnen. Unter dem Begriff „weich“ werden Kooperationen verstanden, die in erster Linie auf Freiwilligkeit beruhen, jedem Mitglied also jederzeit ein Ausstieg aus der Zusammenarbeit offen steht (vgl. Kapitel 6). Typisch hierfür ist, dass die getroffenen Entscheidungen auf der Basis von Selbstverpflichtungen bindend auf ihre Mitglieder wirken (Fürst 1999a: 609). Informelle Kooperationen sind in erster Linie ergebnisorientiert, Entscheidungen werden in der Regel im Konsens getroffen (Klemme 2002: 40). Dadurch, dass hierarchische Strukturen bewusst vermieden werden, bestehen keine Rangordnungen („Hoheitsgefälle“) zwischen den Akteuren, was zu einer höheren Akzeptanz unter den Beteiligten führt.

7.2 Gründe für die Aufnahme interkommunaler Kooperation

Die Gründe für die Aufnahme regionaler, bzw. interkommunaler Kooperationen sind sehr vielseitig und stets eng mit der lokalen und regionalen Situation und ihren speziellen Erfordernissen verknüpft. Grundsätzlich kann aber gesagt werden, dass zur Überwindung der bei der Initiierung einer Kooperation anfallenden Transaktionskosten, entweder attraktive Anreize (Fürst/Knieling in ARL 2005: 532) oder ein auslösender „Druck“ für die Aufnahme einer Kooperation erforderlich ist (Difu 2005: 26). Häufig sind Anreize und Druck zwei verschiedene Seiten einer Medaille. Es kann aber dahingehend differenziert werden, ob der Handlungsdruck von außen (exogen) oder von innen heraus (endogen) auf das Kooperationsgebiet und die Akteure einwirkt. Die folgende Darstellung beschreibt die wichtigsten exogenen und endogenen Antriebsfaktoren. Dabei ist zu beachten, dass die Abgrenzung zwischen exogenen und endogenen nicht immer eindeutig gezogen werden kann und dass die Gründe für die Aufnahme einer Kooperation sich selten aufgrund eines dieser Faktoren ergibt.

¹ Zur Entwicklungsgeschichte interkommunaler Zusammenarbeit sei vor allem auf Klemme 2002 und Gawron 2005 verwiesen.

Exogene Faktoren umfassen die Handlungsbereiche, die durch die Kooperationspartner nicht direkt beeinflusst werden können. Differenziert wird im Folgenden von der globalen bis zur lokalen Maßstabsebene absteigend.

- Die Globalisierung der Ökonomie, die ein regional abgestimmtes Handeln erforderlich macht um günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen im globalen Wettbewerb zu erreichen, wird von vielen Autoren angeführt als Handlungsdruck für die Aufnahme von Kooperationen (darunter: Danielzyk 1999: 577; Hesse 2005: 4 und Difu 2005: 26).
- Ein weiterer exogener Druck ist die wachsende regionale Ausrichtung der Struktur- und Förderpolitik der Europäischen Union (EU) und der dadurch steigende Wettbewerb bei der Positionierung der Regionen (Stichwort: „Europa der Regionen“). So werden bei der Beantragung von Fördermitteln zunehmend konsensorientiert aufgestellte, informelle Entwicklungskonzepte und Aktionsprogramme im regionalen Kontext gefordert (Gorsler: 2002: 9 und Fürst 1999: 611). Beispiele hierfür sind die Förderprogramme LEADER (Unterstützung ländlicher Regionen) und INTERREG (Förderung von Regionen in Rand- und Grenzlagen).
- Ferner ist auch die beobachtbare Dezentralisierung von fachlichen Aufgaben auf Bundes- und Landesebene (Danielzyk 1999: 578) zu nennen, die durch die Einsicht der zunehmend wirkungslosen hierarchischen Steuerungskapazitäten geprägt ist (vgl. Kapitel 6). Dies hat zur Folge, dass vermehrt Planung und Umsetzung vor Ort geleistet werden müssen (Stichwort Föderalismus-Reform), mit dem Ziel, zum einen die Selbstverantwortung für eine flexible Anpassung an regionale wirtschaftliche Erfordernisse zu fördern (Heinz 2000: 36), zum anderen um die politische Verantwortung des Staats zu entlasten (Danielzyk 1999: 578).
- Hinzu kommen exogene Faktoren, die auf die individuelle regionale Ausgangssituation zurückzuführen sind. Beispiele hierfür sind der allgemeine Strukturwandel in den neuen Bundesländern (vgl. Kapitel 9.4; Grüner Ring Leipzig) oder z.B. im Ruhrgebiet (vgl. Kapitel 9.1; Niederrhein).

In den Bereichen demographischer Wandel und suburbane Wanderungsbewegungen (vgl. Kapitel 4.3) ist der **Übergang von exogenen zu endogenen Faktoren** zu sehen. Zwar stellen diese Prozesse allgemeine, nicht-beeinflussbare Phänomene industrialisierter Nationen dar, jedoch sind die Auswirkungen (Auslastungsdefizite) und möglichen Lösungsansätze zuerst auf der lokalen bzw. regionalen Ebene zu suchen (vgl. Kapitel.9.2; rak Bonn).

- Einer der zentralen endogenen Antriebsfaktoren für die Etablierung einer interkommunalen Kooperation ist die allgemein schwierige Finanzlage der Kommunen (Difu 2005: 25). Ziel der Kooperation ist es Synergieeffekte herbeizuführen, beispielsweise durch eine Zusammenarbeit der Verwaltungsebenen, die effektiv zu einer Kostenersparnis und Leistungssteigerung für die Kooperationsteilnehmer führen soll.

- Ein besonderer Kooperationsgrund –vor allem hinsichtlich der Fragestellung dieser Arbeit– stellen akute Flächenengpässe bei der Bereitstellung von Bauland dar, mit denen sich hauptsächlich die Kernstädte konfrontiert sehen (Stichwort: „Flächenknappheit“; Fürst 1999a: 610 und Adam 198: 445). Zwar wird diesem Grund bei einer Difu-Umfrage eine eher untergeordnete Bedeutung zugewiesen (Abbildung 5), jedoch stellt Baulandmangel, speziell im Bereich des Wohnungsbaus, ein zentrales Problem am Baulandmarkt dar (BBR 1995). Es muss also festgehalten werden, dass Baulandmangel ein allgemeines Problem von Städten und Kommunen ist, aber eher selten versucht wird, dies mittels interkommunaler Zusammenarbeit zu lösen.
- Ein weiterer endogener Faktor ist der Wunsch nach einer „regionalen Außen- und Innenpolitik“, die als Folge der zunehmenden Einflussnahme durch private Akteure wie multinationale Unternehmen gesehen werden kann (Fürst 1999a: 610). Inhalte können dabei gezielte regionale Schwerpunktbildung bei Investitionen oder Planungskonzepten sein (Hesse 2005: 13).

Abbildung 5 verdeutlicht die Relevanz der Gründe, die zu einer Aufnahme interkommunaler Zusammenarbeit führen können. Zu erkennen ist, dass die Verbesserung der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit deutlich das Hauptargument darstellt. Zweitrangig wird die Aufteilung kommunaler Aufgaben angegeben (Difu 2005: 26).

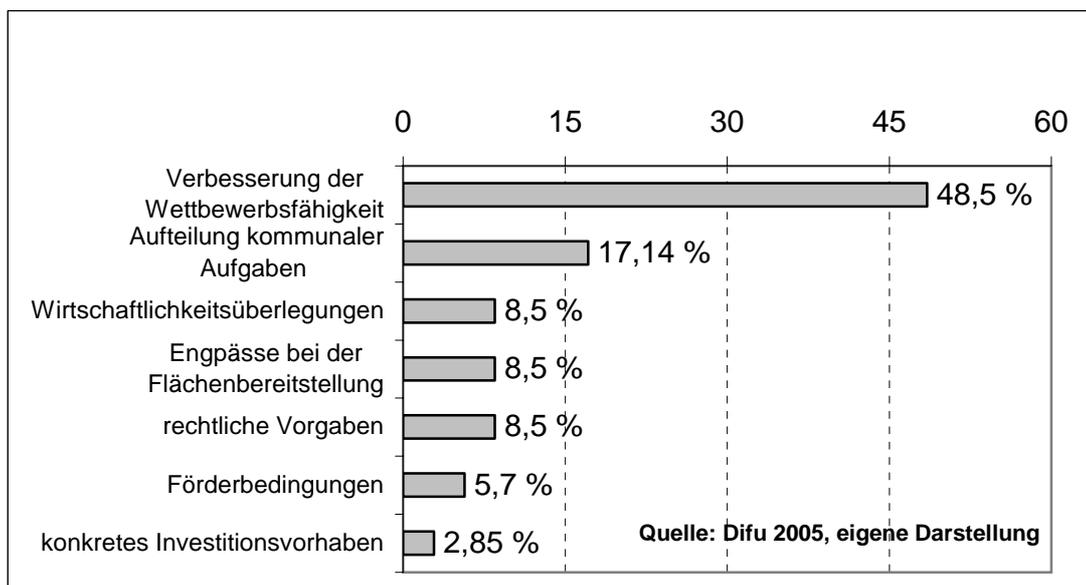


Abbildung 5 Kooperationsgründe entsprechend einer Difu-Umfrage

7.2.1 Akteursspezifische Faktoren

Die Identifikation eines Kooperationsanlasses stellt den ersten Schritt einer möglichen Zusammenarbeit dar, bedeutet aber nicht automatisch, dass eine Kooperation aufgenommen wird. Den an der Zusammenarbeit beteiligten Akteuren wird hierbei eine wichtige Rolle für den Verlauf des Kooperationsprozesses zugeschrieben. Es lassen sich private Akteure von öffentlich-fachlichen Akteuren unterscheiden (Knieling et al. 2003 und ARL 1998). Dabei beurteilen private Akteure die Vorteile einer Kooperation und damit ihre Kooperationsbereitschaft entsprechend ihres persönlichen Nutzens („ich-bezogenes Handeln“). Wohingegen Fachbehörden den Nutzen einer Kooperation entsprechend eines zu erwartenden Kosten-Nutzen-Verhältnisses („systembezogenes Handeln“) beurteilen. Die Einschätzung einer Kooperation in der Gruppe der öffentlich-fachlichen Akteure lässt sich weiter differenzieren. Fachressorts und kommunale Akteure schätzen den Bedarf tendenziell niedriger ein als Akteure der Landes- und Regionalebene, da sie einen Verlust an Autonomie und einen erhöhten Abstimmungsbedarf befürchten. Kooperationen werden lediglich als gesetzlich vorgeschrieben begriffen und Probleme nicht hinreichend als regional bearbeitungsbedürftig aufgefasst (Knieling et al. 2003: 176).

Das Vorhandensein von Akteuren mit ausreichender Bereitschaft zur Initiative und Autorität (bzw. Einfluss) auch andere Akteure zur Kooperation zu veranlassen, spielt gerade in der Anfangsphase einer Zusammenarbeit eine bedeutende Rolle.

7.2.2 Exkurs: win-win Situationen

Die Zusammensetzung des Begriffs durch die Dopplung des englischen Wortes „win“, verrät bereits die inhaltliche Bedeutung. Es geht um eine Situation mit mindestens zwei Beteiligten, die beide einen Gewinn oder Nutzen aus der Situation ziehen. Dies ist besonders bei informellen Kooperationen von großer Bedeutung, da die Teilnahme auf Freiwilligkeit beruht. Die Kooperationen muss für alle Beteiligten mehr Vorteile als Kosten erzeugen müssen, da sonst ein Scheitern der Kooperation vorprogrammiert ist. Häufig sind die Vorteile einer Kooperation für die Akteure nicht sofort ersichtlich und müssen erst herausgearbeitet werden. Allgemein treten Vorteile in folgenden Bereichen auf (BBR 2005: 34f):

- o ökonomische Vorteile (Effizienzsteigerung, Kostenreduktion),
- o standortwettbewerbliche Vorteile (Vermeidung negativer Standortkonkurrenzen)
- o Prozess- und Verfahrensvorteile (Verkürzung und Vereinfachung von Verfahren)
- o soziale Vorteile (Vertrauensbildung, Abbau von Vorbehalten)

Kostenüberlegungen sind aufgrund der finanziellen Haushaltslage der Gemeinden stets ein wichtiger Faktor bei der Bewertung einer möglichen Kooperation. Allerdings sind auch Kostenüberlegungen mit Risiken behaftet (nicht immer erkennbare Erfolgsaussichten, Folgeinvestitionen, Neubewertung von Einzelprojekten –BBR 2005: 34f).

Grundsätzlich fallen bei der Initiierung einer Kooperation Personal- und Zeitkosten an, die als Transaktionskosten bezeichnet werden. Als „Minimalanforderung“ für das Gelingen einer Kooperation, kann der Ausgleich von Transaktionskosten und den erwarteten Vorteilen bezeichnet werden. Private Akteure kalkulieren Transaktionskosten in der Regel strenger als Behörden. Aber auch innerhalb der Behördenstruktur werden unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe angesetzt. So werden Transaktionskosten von Fachleuten aus der Verwaltung niedriger angesetzt, weil sich die aufgebauten Netzwerkstrukturen positiv auf die Informationsgewinnung, die Risikominderung durch Beratung sowie auf das gesamte Arbeitsklima auswirken. Vertreter aus der Politik und der Behördenleitung setzen die Kosten tendenziell höher an, da für sie Kooperation als „regionales Kollektivgut“ (Knieling et al. 2003: 180) und damit mit geringerem Nutzen für die einzelne Institution angesehen wird.

Die Regelung von „Vorteils- und Nachteilsausgleichen“ (BBR 2005: 34f) ist von grundlegender Bedeutung, zumal hier die größten Unwägbarkeiten und potentiellen Widerstände in den beteiligten Entscheidungsgremien anzutreffen sind. Das zentrale Erfolgskriterium einer Kooperation ist eine Regelung, die allen Beteiligten erkennbare Vorteile bietet. Diese Situation wird als „win-win Situation“ bezeichnet. Der Begriff hat sich zu einer Art „Zauberformel“ für die Lösung von Konfliktfällen in Verhandlungsprozessen entwickelt. Allerdings sind win-win Situationen in der Praxis oft schwer herzustellen, da nicht nur die Kosten-, sondern auch die Nutzenseite mit Risiken behaftet ist.

Es besteht Unklarheit darüber, bei welcher Kooperationsart win-win Situationen prinzipiell leichter herbei zu führen sind. Fürst/Knieling erachten die Vorteilsfindung bei funktionalen Ansätzen als leichter, da durch die Bearbeitung eines konkreten Problems Vorteile schneller ersichtlich werden da hierfür nur die direkt betroffenen Akteure einbezogen werden müssen. Bei gebietsbezogenen Ansätzen stellt sich das Problem, dass die Akteure immer nur die Interessen eines Teilausschnitts des Gesamtgebiets repräsentieren und die individuellen Vorteile schwerer abzuleiten sind (Fürst/Knieling in ARL 2005: 532). Andererseits kann eingewendet werden, dass regionale Kooperationen mit mehreren Handlungsfeldern über einen erweiterten Spielraum für Ausgleichsverhandlungen verfügen (BBR 2005: 35)

Erste Anätze versuchen das Entstehen von win-win Situationen in Kooperationsprozessen nachzuvollziehen und allgemeine Handlungsempfehlungen zu geben. In den Phasen der Verhandlung geht es zunächst um eine Klärung des Schlichtungsbedarfs, bevor nicht-verhandelbare Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume geklärt werden. Ziel ist es, durch Transparenz - zwischen den Teilnehmern und gegenüber der Öffentlichkeit - zu vermeiden, dass Asymmetrien in der Informationslage zu verdeckten und strategischen Handlungen führen. Win-win Lösungen sind weniger als konkretes Planungs- oder Verwaltungsergebnis, noch als automatischer Projekterfolg zu sehen. Vielmehr stellen sie eine planerische Grundhaltung dar, die mittels konsensorientierter Verhandlung die Abläufe informeller Planung unterstützt (Langer et al. 2003).

7.3 Merkmale und Organisationsformen

Es existieren verschiedene sachliche Kriterien, um die Formen interkommunaler Kooperation zu klassifizieren. In erster Linie wird der Grad der Institutionalisierung verwendet, d. h. in wie weit die getroffenen rechtlichen Regelungen eine bindende Wirkung auf die Kooperationsteilnehmer ausüben. Der Grad der Institutionalisierung ist stark abhängig von der Wahl der Rechtsform, die die Zusammenarbeit regelt. Neben diesem Hauptunterscheidungsmerkmal können weitere Klassifikationskriterien herangezogen werden. Ziel dieses Kapitels ist es, mittels einfacher Unterscheidung in primäre und sekundäre Merkmale, das Spektrum der in der Literatur verwendeten Unterscheidungsmerkmale darzustellen. Dabei soll weniger der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben, als vielmehr die grundsätzliche Struktur herausgearbeitet werden.

Primäre Merkmale beinhalten die Unterscheidung bezüglich inhaltlich-thematischer Ausrichtung, Grad der Institutionalisierung und Rechtsform. Diese Unterscheidungsmerkmale finden sich vorrangig in der Literatur. Einzelne Autoren verwenden zusätzlich sekundäre Merkmale. Sie bilden Teilaspekte der Kooperation ab, wie z.B. die räumliche Ausgangssituation oder das Akteursspektrum. Es wird deutlich, dass eine vollständige Klassifizierung schwer fällt, da stets individuelle und lokale Faktoren beachtet werden müssen (Tabelle 3).

Tabelle 3 Unterscheidungsmerkmale und deren Ausprägung

	Unterscheidungsmerkmale	Ausprägung des Merkmals	Beispiele
primär	thematische Ausrichtung	projektbezogen vs. regionsbezogen	Gewerbepark Genend (Niederrhein) vs. Siedlungsrahmenkonzept Zweckverband Kassel
	Grad der Institutionalisierung	formell (hart) vs. informell (weich)	Verband Region Stuttgart vs. Grüner Ring Leipzig
	Rechtsform	privatrechtlich vs. öffentlich-rechtlich	„Wir4 Wirtschaftsförderung“ (Niederrhein) vs. Zweckverband Raum Kassel
sekundär	Akteursspektrum	hierarchische vs. horizontale Zusammensetzung	Verband Region Stuttgart vs. Gewerbeflächenpool Neckar-Alb
	räumliche Reichweite	Verdichtungsraum vs. ländlicher Raum	rak Bonn vs. Gewerbeflächenpool Neckar-Alb
	Ausgangspunkt der Initiative	bottom-up vs. top-down	Grüner Ring Leipzig vs. Verband Region Stuttgart

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Klemme (2002: 49)

7.3.1 Inhaltlich-thematische Ausrichtung:

Grundsätzlich lässt sich eine Kooperation dahingehend unterscheiden, ob die Zusammenarbeit projektbezogen, d.h. auf ein bestimmtes Aufgabenfeld angewendet wird, oder ob langfristige-konzeptionelle und strategische Überlegungen Inhalt und Ziel der Kooperation darstellen.

Projektbezogene Kooperationen kennzeichnet, dass eine klare Aufgabenstellung vorliegt, die eine problemorientierte Vorgehensweise durch die Akteure ermöglicht. Ausgangspunkt der Kooperation ist ein durch die Akteure gemeinschaftlich erarbeitetes Projekt. Die Problemlage und die angestrebten Ziele lassen sich relativ einfach nach innen und nach außen kommunizieren. Durch die enge thematische Ausrichtung kann die Befürchtung eines Kompetenzverlusts in Grenzen gehalten werden. Üblicherweise werden projektbezogene Kooperationen nach dem Muster von Vereinen oder Zweckverbänden organisiert (ARL 1998: 3). Das klassische Beispiel für eine projektbezogene Kooperation sind interkommunale Gewerbegebiete (vgl. Fallbeispiel Niederrhein mit dem Gewerbepark Genend; Kapitel 9.1).

Regionsbezogene Kooperationen fokussieren sich auf die Entwicklungsperspektiven einer Region. Den Ausgangspunkt markiert häufig die gemeinsame Erstellung eines „Regionalen Entwicklungskonzepts“ (REK), das die angestrebte Entwicklung der Region beschreibt und aus dem sich die nötigen Schritte und Maßnahmen zur Zielerreichung ableiten. Fürst (1999a: 611) verweist darauf, dass Aufgaben der allgemeinen regionalen Entwicklung von den Kommunen selten als kooperationsbedürftig identifiziert werden und Kooperationsanstöße meist durch Dritte (Staat, Wirtschaft, Universität) erfolgten.

Der regionale Bezug beeinflusst das Akteurspektrum, führt allerdings zu dem Problem, dass eine paritätische Zusammensetzung entsprechend der politischen Verhältnisse eine hohe Akteursanzahl zur Folge hat und die Arbeit tendenziell ineffizienter als bei einer kleinen Akteursgruppe wird. Die Größe der Akteursgruppe verursacht höhere Transaktionskosten bei der Konsensfindung, außerdem werden Kooperationsinhalte und –nutzen erst im Verlauf der Zusammenarbeit ersichtlich (Fürst 1999b: 55). Daher sind Kooperationen mit regionalem Bezug eher anfällig für Störungen als der projektbezogene Typ. Die Legitimation und Unterstützung seitens der Akteure ist grundlegend für den Kooperationsverlauf, so wirkt sich das Erkennen der Kooperationsvorteile stabilisierend auf die Zusammenarbeit aus. Um die Kooperationsinhalte besser zu vermitteln, wird häufig auf die fachliche Beratung durch externe Experten zurückgegriffen. Es kann zur Einrichtung eines „organisatorischen Kerns“ (Fürst 1999a: 611) in Form eines Regionalbüros kommen, das als zentrale Anlaufstelle eine zusätzliche Vermittler- und Impulsgeberfunktion einnimmt. Trotz des Fokus auf eine perspektivische Zusammenarbeit ist die Umsetzung von Projekten ein Teil der Kooperation. Somit ist die Unterscheidung in die einzelnen Kooperationsformen nicht immer trennscharf und eher idealtypisch zu verstehen (ARL 1998: 3 und Fürst 1999b: 53).

7.3.2 Institutionalierungsgrad und Rechtsform

Das Spektrum der Institutionalisierung bewegt sich zwischen den Polen informell/weich bis formell/hart und ist durch verschiedene Rechtsformen gekennzeichnet. Die Übergänge zwischen wenig und stärker formalisierten Kooperationen sind in vielen Fällen graduell (Klemme 2002: 57). Für die Wahl der Rechtsform stehen den Kooperationspartnern sowohl das Privatrecht als auch das öffentliche Recht zur Verfügung. Betreffen die Aufgabenfelder der Zusammenarbeit allerdings kommunale Hoheitsaufgaben wie die Bauleitplanung, so kommt ausschließlich eine öffentlich-rechtliche Organisationsform in Frage (Holtel/Wuschansky 2002: 29). Das Bauplanungsrecht als Teil des öffentlichen Rechts beinhaltet zusätzlich gesetzliche Regelungen, die den Städten und Gemeinden die Aufnahme von Kooperationen im Bereich der Planung ermöglicht. Tabelle 4 stellt die möglichen Organisationsformen interkommunaler Kooperation dar, die in Klammern angegebenen Fallbeispiele werden in Kapitel 9 vertiefend dargestellt und analysiert.

Tabelle 4 Organisationsformen interkommunaler Kooperation

Informell		Formell		
Neue Formen	Privatrechtlich	Öffentlich-rechtlich		
		Aufgabenspezifisch	Territorial	(speziell) BauGB
Netzwerke, Regionalkonferenz, Runder Tisch (Leipzig, Gewerbeflächenpool Neckar-Alb, rak Bonn)	Eingetragener Verein	Kommunale Arbeitsgemeinschaft	Nachbarschaftsverbände	Abstimmungsgebot
		Zweckvereinbarung	Regionalverband/ Mehrzweckverband	Gemeinsamer und additiver FNP
Städtenetz	GmbH (Gewerbepark Genend/ Niederrhein)			Regionaler FNP
public-privat-partnership		Zweckverband (Zweckverband Raum Kassel)	Neugliederung von Gebietskörperschaften (Verband Region Stuttgart)	Planungsverband

Quelle: Klemme 2002 und Difu 2005, eigene Erweiterungen

Die weichsten Formen interkommunaler Kooperation können gänzlich **ohne rechtliche Festlegungen** (oder lediglich mit informellen Regelungen) auskommen. Formen dieser Art reichen von Netzwerken und Foren, in denen sich Akteure mit unterschiedlichen Handlungsbezügen austauschen, über Regionalkonferenzen, die flächendeckend für eine gesamte Region Kompetenzen bündeln, deren Beschlüsse aber nicht bindend sind, bis zur selektiven Vernetzungen von Städten und Gemeinden bezogen auf be-

stimmte Aufgabenbereiche (Städtenetze). Die weichen Kooperationsformen werden von Klemme (2002: 57ff) als „neue Formen“ und von Gawron (2005: 12) als Informations- oder Konferenztypen bezeichnet, da sie vor allem durch einen hohen Grad des Informationsaustausch gekennzeichnet sind. Der Vorteil völlig informeller Zusammenarbeit liegt in der problemlosen Einbeziehung nicht-kommunaler Akteure (Fürst 1999a: 611 z.B. durch public-privat-partnerships). Ist der Kooperationsprozess etabliert, entwickeln sich aus schwach institutionalisierten Formen häufig weiterführende, verbindlichere Kooperationen (Gawron 2005: 8). Als nachteilig erweist sich die Unverbindlichkeit der Akteurshandlungen, weshalb ein gewisser Grad an rechtsverbindlicher Regelung als sinnvoll und zweckmäßig für eine Kooperation angesehen wird (Holtel/Wuschansky 2002: 29). Zu diesem Schluss kommen auch Fürst/Knieling (in ARL 2005: 532), da sich Kooperationen immer „im Spannungsverhältnis zwischen gemeinsamer Problembearbeitung (vertrauensabhängig) und Verteilungskonflikten (Misstrauen erzeugend)“ bewegen und eine Institutionalisierung stabilisierend auf die Kooperation auswirkt.

Mit zunehmender „Verhärtung“ des Institutionalisierungsgrads, wenn also rechtliche Vereinbarungen und Regelungen getroffen werden, kommen meist Formen des **Privatrechts** zur Anwendung, die sich durch hohe Flexibilität und eine effiziente Entscheidungsstruktur auszeichnen (Gawron 2005 und Klemme 2002, sowie abweichend Hesse 2005).

- Ein *Eingetragener Verein (e.V.)* eignet sich für die Aufnahme einer dauerhaften zweckgebundenen Zusammenarbeit und findet sich klassischer Weise in den Bereichen Tourismus und Kultur wieder. Der Beitritt von Mitgliedern ist ebenso leicht wie der Austritt, die Finanzierung erfolgt über Mitgliedsbeiträge und über außerordentliche Umlagen. Da das Vereinsrecht keine Haftungsbeschränkungen vorsieht, erweisen sich Vereine zur Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete als ungeeignet (Holtel/Wuschansky 2002: 40).
- Eine *Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)* ist eine Kapitalgesellschaft mit eigener Rechtsperson, deren Zusammenschluss durch einen Gesellschaftervertrag zustande kommt. Gegründet werden kann eine GmbH von einer oder mehreren Personen, allerdings ist ein Stammkapital erforderlich. Eine GmbH eignet sich zur Erfüllung wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Zwecke, die im Gesellschaftsvertrag genau geregelt werden können.

Erfolgt eine **öffentlich-rechtliche Regelung** der Organisationsform, steht hierfür eine breite Palette unterschiedlicher Rechtsformen zur Verfügung, die im Folgenden kurz skizziert werden (vgl. Gawron 2005; Difu 2002, Holtel/Wuschansky 2002 und Klemme 2002):

- Die *kommunale Arbeitsgemeinschaft (KAG)* stellt die lockerste Form öffentlich-rechtlicher Regelung dar und kommt durch einen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsvertrag zustande. Ohne die Schaffung neuer Institutionen werden v.a. Informationsaustausch, Beratung und die Erledigung gemeinsamer Aufgaben erleichtert.

Nachteilig ist, dass keine Übertragung von Aufgaben erfolgt und dass Beschlüsse nicht bindend auf die Mitglieder wirken.

- Durch eine *öffentlich-rechtliche (Zweck-) Vereinbarung* erfolgt eine Übertragung kommunaler Aufgaben auf einen Beteiligten, der allerdings nicht als neuer Rechtsträger auftritt. Im Vergleich zur KAG haben Beschlüsse „Außenwirkung“, außerdem besteht die Möglichkeit zum Erlass einer Satzung. In der Regel werden öffentlich-rechtliche Vereinbarungen freiwillig getroffen, können aber bei zwingenden Gründen (Allgemeinwohl) auch als Pflichtvereinbarung getroffen werden.
- Der *Zweckverband* stellt die häufigste Form interkommunaler Kooperation zur Erledigung einzelner oder mehrerer Aufgaben dar. Mit der Gründung entsteht eine neue Körperschaft, die ihre durch Verbandsatzung übertragenen Aufgaben in eigener Verantwortung übernimmt. Der Zweckverband ist berechtigt, Satzungen und Rechtsverordnungen zu erlassen, sich durch Umlagen, Gebühren und Beiträge selbst zu finanzieren sowie Dritte an der Arbeit zu beteiligen. Zentraler Vorteil ist die Verbindlichkeit der Kooperation und die Bündelung der Kompetenzen in einer Hand. Als nachteilig erweisen sich die aufwendige Gründung und die relativ engen organisatorischen Vorschriften. Klassische Aufgaben eines Zweckverbands kommen aus den Bereichen der sozialen und technischen Infrastruktur wie z.B. Wasser, Ver- und Entsorgung, Verkehr, aber auch Kultur, Soziales und Schule. Neuere Aufgabenfelder bestehen in der Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete und der Unterhaltung von Naturparken (Klemme 2002: 53).
- *Verbandsformen*: Neben Rechtsformen zur Erfüllung zweckgebundener Aufgaben besteht die Möglichkeit Kooperationen für territoriale und planerische Aufgaben zu gründen. Die Organisation erfolgt meist in Verbandsform, wobei Planungsverbände mit reinen Planungsaufgaben von Mehrzweckverbänden unterschieden werden. Auch die Schaffung neuer Gebietskörperschaften - wie im Beispiel Hannover - sind möglich. Die Ausgestaltung dieser Ansätze (Organisation, Zuständigkeit und räumlicher Zuschnitt) variiert in den Bundesländern.
 - *Nachbarschaftsverbände* in Baden-Württemberg haben eine geordnete Entwicklung des Nachbarschaftsbereich und die regionale Abstimmung im Stadt-Umland-Bereich zum Ziel. Es entstehen Empfehlungen, jedoch keine Weisungsbefugnisse. *Regionalverbände* setzen sich aus Landkreisen und kreisfreien Städten zusammen und sind Träger der Regionalplanung.
 - *Mehrzweckverbände* werden auf Grundlage des jeweiligen Landesgesetzes gegründet und decken in der Regel umfangreiche Aufgabenbereiche wie Regionalplanung, Wirtschaftsförderung, Naherholung und Verkehr, ab. Prominente Beispiele hierfür sind der Verband Region Stuttgart (vgl. Kapitel 9.5) und der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main.

- *Neue Gebietskörperschaften* sind die dauerhafteste und verbindlichste Form interkommunaler Zusammenarbeit und können streng genommen nicht mehr als Kooperation bezeichnet werden, da eine neue institutionelle Zwischenebene einge-zogen wird. Diese Variante wird verstärkt im Zusammenhang mit Stadt-Umland-Problemen diskutiert. In der Praxis lässt sich dies aber nur schwer umsetzen, da zwar eine Fülle von Aufgaben interkommunal erledigt wird, ein solcher Schritt aller-dings mit hohen politischen Kosten aufgrund des partiellen oder vollständigen Au-tonomieverlusts verbunden ist. Als Beispiel ist der Regionalverband Hannover zu nennen. Seit der Gebietsreform während der 70er Jahre werden Gebietsreformen in den alten Bundesländern kaum noch durchgeführt (Danielzyk 1999: 580). In den neuen Bundesländern variiert dagegen die Einstellung und es finden sich aktuelle Beispiele für Eingemeindungen in Stadt-Umland-Bereichen (vgl. Grüner Ring Leip-zig; Kapitel 9.4).

Im **Baugesetzbuch (BauGB)** finden sich eine Reihe von Bestimmungen, die Städte und Gemeinden im Bereich der Bauleitplanung Kooperations- und Abstimmungsverfahren ermöglichen. Hintergrund hierfür ist die Vermeidung von innerkommunalen Konflikten zum Schutz des Allgemeinwohls sowie das im Raumordnungsgesetz verankerte Ziel des sparsamen und schonenden Umgangs mit der Ressource Boden.

- Die *interkommunale Abstimmungspflicht von Bauleitplänen* nach § 2 Abs. 2 BauGB ist die schwächste Ausprägung nachbarschaftlicher Verhältnisse und besteht in der rechtlichen Verpflichtung für Gemeinden, die Bauleitpläne mit den Nachbargemein-den abzustimmen. Das im Zuge der Novellierung des BauGB 1994 geschaffene Recht ermöglicht es den Gemeinden, sich gegen Planung an anderer Stelle zur Wehr zu setzen, wenn die eigene Planungshoheit rechtswidrig verletzt wird (Difu 2002: 32).
- *Flächennutzungsplanung*: In diesem Bereich bestehen mehrere Möglichkeiten die Planung zwischen benachbarten Gemeinden gemeinschaftlich zu gestalten (Difu 2002: 42ff):

Zum einen sollen Flächennutzungspläne (FNP) zwischen benachbarten Gemeinden nach § 204 Abs. 1 BauGB gemeinsam aufgestellt werden, wenn „ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse be-stimmt werden“ oder wenn ein gemeinsamer FNP „einen gerechten Ausgleich der Belange ermöglicht“.

Soll kein gemeinsamer FNP erstellt werden, können auch nur einzelne Darstellun-gen einzelgemeindlicher FNP in freiwilliger Zusammenarbeit abgestimmt werden (§ 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB).

Ferner entstand im Rahmen der Planungspraxis das Verfahren, selbstständige ein-zelgemeindliche FNP, die aber jeweils durch abgestimmte Planentwürfe entstanden sind, additiv zusammenzufügen. Damit unterscheidet sich diese Form von einem gemeinsamen FNP nach § 204 Abs. 1 (s.o.). Es existieren hierüber noch keine ge-nauen Regelungen im BauGB. Der Vorteil liegt in der hohen materiellen Abstim-mung der Planinhalte und der Einsparung von Planungskosten.

Die neueste Form bei der Abstimmung von Flächennutzungsplänen wurde durch die Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1998 in der Form geschaffen, dass ein Planwerk zugleich die Funktion eines Regionalplans und gemeinsamen Flächennutzungsplans (nach § 204 BauGB; s.o.) einnimmt. Ein solcher *Regionaler Flächennutzungsplan* wird durch die Landesgesetze zugelassen. In der Praxis ist diese Regelung allein vom Bundesland Sachsen-Anhalt und in Hessen (Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main) aufgegriffen worden.

- Wie bereits vorgestellt wurde, ermöglicht das BauGB durch den Zusammenschluss zu einem Planungsverband, der die gesamte Bauleitplanung - oder nur die Flächennutzungsplanung - der Mitgliedsgemeinden, an den Verband zu übertragen (s.o.).

7.3.3 Akteurspektrum, räumliche Reichweite und Initiative

Da anhand primärer Merkmale, die in erster Linie die rechtlich-organisatorische Gestalt einer Kooperation beschreiben, lassen sekundäre Merkmale weitere Rückschlüsse z.B. über prozesshaften Ablauf, funktionalen Zusammenhang sowie materiellen Aufwand zu.

- Hesse (2005: 18ff) verfolgt den Ansatz, eine Klassifikation über die Akteurszusammensetzung der Kooperation herzustellen. Durch die Akteurszuordnung, entsprechend ihrer Position im hierarchisch gegliederten Staatsaufbau, lassen sich die drei Hauptgruppen nennen:
 - *Vertikal*; Körperschaften aus hierarchisch unterschiedlichen Bereichen, z.B. Landkreis und Gemeinde
 - *Horizontal*; Körperschaften gleicher Hierarchieebene
 - *Gekreuzt*; Körperschaften sowohl unterschiedlicher als auch gleicher Hierarchieebene

Durch diese Einteilung lassen sich „Machtverhältnisse“ implizieren, die im Konfliktfall zu einer Entscheidungskompetenz führen. Bezogen auf die Fallbeispiele der Arbeit, wie auch auf die Praxis, überwiegen allerdings horizontale Kooperationen.

- Die Einteilung von Kooperationen entsprechend ihrer räumlichen Reichweite lässt Rückschlüsse über Handlungsdruck und Ziele einer Kooperation zu. *Stadt-Umland-Beziehungen* sind gekennzeichnet durch komplexe Verflechtungen und Suburbanisierungstendenzen, wobei meist die Kernstadt eine Kooperation mit den Umlandgemeinden anstrebt. *Nachbarschaftsbezogene Kooperationen* kennzeichnet eine klare zweckgebundene Aufgabenstellung mit engem Akteurskreis. *Regionalorientierte Kooperationen* hingegen haben einen erweiterten Akteurskreis und meist vielschichtige Ziele.
- Grundlegend unterscheiden lassen sich Kooperationen auch dahingehend, aus welcher Richtung die Initiative zur Kooperation ausgeht. Man unterscheidet die Formen „bottom-up“ von „top-down“. Kommunal entwickelte Ansätze und Konzepte (bottom-up) haben einen eher förderlichen Einfluss auf die Kooperationsbereit-

schaft, da hierdurch eine unmittelbare Identifikation der Akteure mit der Kooperation geschaffen werden kann. Wohingegen sich von außen oktroyierte, bzw. auferzwungene Konzepte oder durch institutionelle Vorgaben entstandene Kooperationen (top-down) hinderlich auf die Kooperationsbereitschaft auswirken können.

7.4 Raumbezogene Kooperationen

Wie gezeigt wurde, ist das Spektrum der möglichen Handlungsfelder interkommunaler Kooperation sehr breit gefächert. Bezogen auf die Fragestellung der Arbeit, sind aber nur diejenigen Aufgaben- und Handlungsbereiche von Interesse, die einen Einfluss auf die Inanspruchnahme von Flächen haben. Daher umfassen die drei, im empirischen Teil der vorliegenden Arbeit analysierten Handlungsfelder, folgende Bereiche:

Wirtschaft: Der Kooperationsbereich Wirtschaft betrifft klassischer Weise die Planung, Realisierung und das Betreiben interkommunaler Gewerbegebiete. Traditionell wird unter einem interkommunalen Gewerbegebiet eine zusammenhängende Fläche verstanden, die auf den Hoheitsgebieten aller an der Kooperation teilnehmenden Gemeinden liegt (Gawron 2005: 50). Potentiell erleichtert diese Tatsache die Regelung von Aufgabenverteilung sowie den Vorteils- und Lastenausgleich. Die Anlässe zur Kooperation ergeben sich, wie bereits in Kapitel 7.2. erläutert, durch den sich regional und überregional verschärfenden Standortwettbewerb sowie durch kommunale Konkurrenzsituationen bei der Ansiedlung von Betrieben. Allerdings führt die mangelnde Verfügbarkeit von potentiellen Flächen zu einem immer häufiger anzutreffenden Kooperationsgrund (Difu 2002: 232f). Neben der Verfügbarkeit von Flächen, spielen vermehrt Nutzungseinschränkungen durch ökologische Belange (z.B. FFH-Schutzgebiete) eine wichtige Rolle.

Naturschutz und Landschaftsplanung: Kooperationen mit Zielen im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftsplanung können sehr vielseitig sein. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich dabei auf folgende Ziele (angelehnt an Difu 2002: 275):

- Schaffung von zusammenhängenden Landschaftsparks (Regionalparks) zur Verbesserung der Erlebnis- und Erholungsfunktion
- Rekultivierung von ehemaligen Industriestandorten und Brachflächen
- Bereitstellung und Verwaltung von Maßnahmen und Flächen zum Ausgleich

Die Verfolgung naturschutzrechtlicher Ziele obliegt der Zuständigkeit der Naturschutzbehörden, was auf der lokalen und regionalen Ebene meist die Untere Naturschutzbehörde darstellt (Difu 2002: 275). Allerdings beteiligen sich vermehrt die Gemeinden (als Träger der örtlichen Landschaftsplanung) an der Gestaltung der Naturräume, aus dem Grund, dass die Erholungs- und Erlebnisfunktion einer intakten Umwelt zu den „weichen“ Standortfaktoren einer Region (z.B. Wohnqualität, Freizeitmöglichkeiten) gehören und die Gemeinden positive Entwicklungschancen in der Gunst um Einwohner durch eine Kooperation erhoffen. Da im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse bauliche und verkehrliche Nutzungen eine hohe Priorität haben, reichen strukturelle

und landschaftsökologische Argumente zur Durchsetzung von Regionalparks – gerade in Agglomerationsräumen – häufig nicht aus. Aus diesem Grund werden Regional- und Landschaftsparks vermehrt einer gesellschaftlich akzeptierten Nutzung (z.B. Badesee, Rad- und Wanderwege) zugeführt, nach dem Naturschutzansatz „Schutz durch Nutzung“ (Hage in ARL 2005: 959). Ein weiterer Aspekt ergibt sich durch den im BauGB geregelten Umgang mit anfallenden Ausgleichsmaßnahmen. Seit dem Inkrafttreten der Neuregelung von §1a BauGB können Ausgleichsmaßnahmen auch „an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs“ erfolgen. Dadurch kann der Ausgleich an sinnvollen und zusammenhängenden Flächen erfolgen, wodurch Flächenkonkurrenzen vermieden werden und eine höhere bauliche Dichte im Siedlungsbestand erreicht wird.

Siedlungsentwicklung und Wohnungsbau: Kooperationen in diesem Bereich ergeben sich aus der Tatsache, dass der demographische Wandel in Deutschland, also die zunehmende Alterung der Bevölkerung, einen Einfluss auf den Wohnungsbestand hat und haben wird (Gawron 2005: 46). Die Folgen sind eine Zunahme der Haushalte insgesamt („Remanenz-Effekt“; Kapitel 4.3) und einem weiter wachsenden Pro-Kopf-Flächenbedarf. Als Reaktion darauf findet zum einen eine Intensivierung des Kontakts zwischen Gemeinde und Wohnungsunternehmen statt, zum anderen werden die Methoden zur Wohnraumbeobachtung sowie Bedarfsprognosen verfeinert (Gawron 2005: 46). Auf der interkommunalen Ebene werden vermehrt regionale Entwicklungskonzepte erstellt, die von einer konzeptionellen Vorstellung der Siedlungsentwicklung bis zur Umsetzung konkreter Projekte reichen. Bezogen auf das hohe Siedlungsflächenwachstum für Wohnzwecke (vgl. Kapitel 4.2), ist eine Kooperation in diesem Bereich unter den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung besonders erforderlich. In der Praxis lassen sich allerdings nur begrenzt Beispiele für Kooperationen im Siedlungsentwicklung beobachten.

8. Screening aktueller Fallbeispiele

Die Identifikation der dargestellten Fallbeispiele erfolgte mittels umfangreicher Literatur- und Internetrecherche. Dabei lag das Augenmerk auf einer hohen Aktualität sowie der Verfügbarkeit von Datenmaterial. Außerdem sollten in erster Linie Beispiele aufgezeigt werden, die einen deutlichen Bezug der Kooperationstätigkeiten auf den Flächenverbrauch aufweisen. Ferner erfolgte eine Abschätzung, ob ein konkretes Beispiel eine überregionale Bedeutung aufweist oder hinsichtlich der Organisationsform und Zielsetzung eine innovative Richtung einschlägt. Die räumliche Verteilung der identifizierten Fallbeispiele soll sich in ihrer Gesamtheit flächendeckend über das Bundesgebiet erstrecken.

8.1 Kennblattkriterien

Das standardisierte Kennblatt dient einer schnellen Übersicht über das dargestellte Beispiel. Alle Kennblätter der identifizierten Fallbeispiele befinden sich in alphabetischer Reihenfolge im Anhang der Arbeit. Folgende Kategorien wurden für das Standardkennblatt gewählt:

- *Bundesland, Einwohner/Fläche* dienen einer allgemeinen Einordnung.
- *teilnehmende Akteure*; hierbei ist zu beachten dass teilweise eine namentliche Auflistung aller am Kooperationsprozess teilnehmenden Gebietskörperschaften erfolgt, teilweise jedoch aus Platzgründen lediglich eine numerische Nennung erfolgte (z.B. Verband Region Stuttgart).
- *Organisationsform* der Kooperation, entsprechend Kapitel 7.3.
- *angestrebte Ziele* der Kooperation; hierbei wurden vor allem raumbezogene Ziele festgehalten. Es soll damit nicht suggeriert werden, es handle sich dabei um eine vollständige Darstellung aller Kooperationsziele.
- *Flächenwirksame Aktivitäten* innerhalb der Kooperation, die dem Ziel „Reduktion der Flächeninanspruchnahme“ entsprechend ausgelegt werden können.
- *Kurzbeschreibung* über die wesentlichen Rahmenbedingungen und Aktivitäten.
- Unter den verwendeten *Instrumenten* wird eine Auswahl der im Rahmen der Kooperation eingesetzten Instrumente bzw. Hilfsmittel dargestellt.
- *Fördermittel*, die zur Finanzierung der Kooperation beitragen. Bei der Unterstützung durch mehrere verschiedene Förderquellen erfolgte eine Priorisierung.
- *aktuelle Zusammenarbeit*, es werden die jüngsten Entwicklungen gesondert hervorgehoben.
- *Quellen/Ansprechpartner* und *Bearbeitungsstand* dienen der Dokumentation und Überprüfbarkeit der Vorgehensweise.

8.2 Vertiefende Analyse ausgewählter Beispiele

Anhand der 15 Basisbeispiele wurden im nächsten Schritt 6 Fallbeispiele für eine vertiefende Analyse ausgewählt. Kriterien für die letztlich erfolgte Auswahl sind:

- Darstellung eines breiten Spektrums unterschiedlicher Formen der Zusammenarbeit.
- Flächenrelevante Inhalte der Zusammenarbeit.
- Möglichkeit einer Bilanzierung der bisherigen flächenwirksamen Kooperationserfolge.
- Erwähnung in der vorhandenen Literatur.
- Subjektive Einschätzung über die „Zukunftsfähigkeit“ der Zusammenarbeit.

8.3 Vorgehen

Im weiteren Vorgehen erfolgte die Erarbeitung eines Profils zum jeweiligen Fallbeispiel, die Darstellung statistischer Grundwerte, die einen gewissen Rückschluss auf die Flächensituation im Kooperationsgebiet zulassen sowie die eingehende Analyse vorhandener Literatur zu dem jeweiligen Beispiel. Darunter fallen: Verbandssatzungen, Handlungskonzepte, Bedarfsprognosen, Faltblätter und wissenschaftliche Studien.

Da selbst technisch schnelle Informationsmedien, wie das Internet, bei der Informationsbeschaffung von der zeitnahen Bereitstellung der Informationen abhängig sind, erfolgte für jedes vertiefend analysierte Fallbeispiel die Durchführung eines Experteninterviews. Zentrale Absicht des Interviews ist die Gewinnung aktueller Informationen aus erster Hand zu Fragen, für die in der Literatur keine Antworten zu finden sind. Da die Beispiele mit dem Ziel ausgewählt wurden ein möglichst breites Spektrum unterschiedlicher Kooperationsformen und inhaltlicher Ausrichtungen abzudecken, war die Erstellung eines standardisierten Fragenkatalogs nicht zweckmäßig. Aus diesem Grund wurde ein qualitatives Verfahren, in Form eines leitfadengestützten, halb-offenen Interviews gewählt. Dabei ist

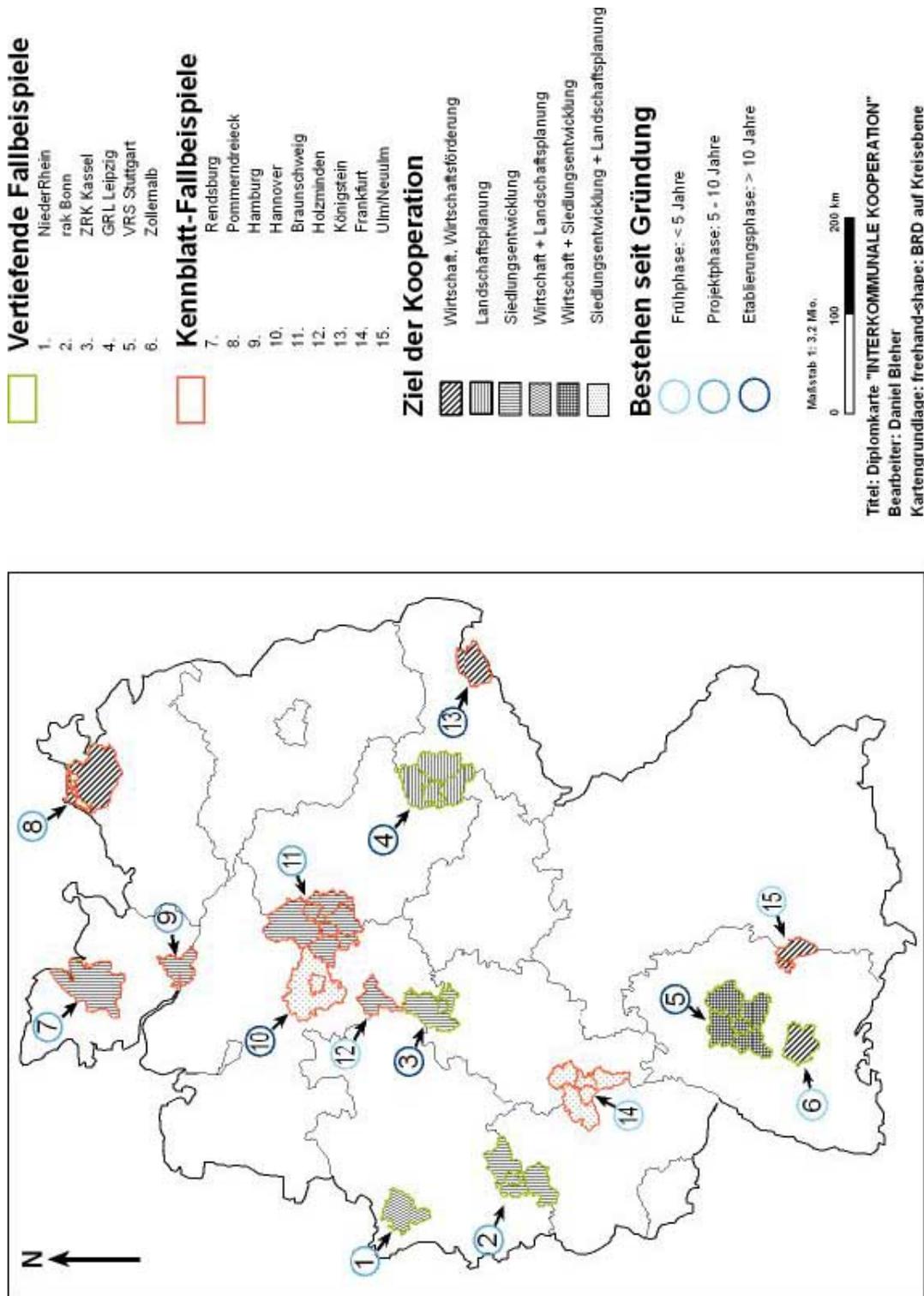
„nicht Repräsentativität das Ziel qualitativer Befragungen, sondern die Ermittlung des bestehenden Spektrums an Argumenten, Sichtweisen und Positionen“ (Jäger 2002: 226)

Der kommunikative Grundcharakter des Interviews wird gefördert durch einen vorab erstellten und dem Interviewpartner zugesandten Interviewleitfaden, der bereits konkrete Fragestellungen beinhaltet. Die Reihenfolge aus strukturierten und zielführenden Fragen erwies sich als hilfreich für den Gesprächsverlauf. Es war jedoch jederzeit die Möglichkeit einer abweichenden, weiterführenden Gesprächsentwicklung gegeben.

Die Auswahl der interviewten Personen fiel auf ‚Schlüsselpersonen‘, die über einen „privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse“ (Klemme 2002: 85) verfügen. Dies waren zumeist Experten/innen, die durch langjährige aktive Tätigkeit in diesem Handlungsfeld über einen besonderen Grad an Fachwissen verfügen oder aus dem Bereich der universitären Forschung kommen.

Der Verlauf des Interviews und die gegebenen Antworten wurden während des Gesprächs notiert und im Nachgang inhaltlich, jedoch nicht wortgenau, festgehalten und zur Vermeidung von Missverständnissen den Experten/innen abschließend zur Abstimmung zugesandt. Alle Protokolle befinden sich im Anhang der Arbeit (Anhang 2). Die so gewonnen Erkenntnisse wurden mittels Quellverweis in die Profildarstellung des Fallbeispiels einbezogen.

Abbildung 6 räumliche Verortung aller Fallbeispiele



9. Fallbeispiele

9.1 Niederrhein

9.1.1 Profil

Das Kooperationsgebiet des im Folgenden als „NiederRhein“ bezeichneten Fallbeispiels, befindet sich im Landkreis Wesel, am westlichen Ballungsrand des Ruhrgebiets. Die teilnehmenden Städte Kamp-Lintfort, Moers, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg umfassen eine Fläche von ca. 250 km², was in etwa einem Viertel des gesamten Kreises Wesel entspricht (Tabelle 6).

Tabelle 5 Rahmendaten Niederrhein

Teilnehmende Gebietskörperschaften	Einwohner	Bodenfläche	Einwohnerdichte
	Insgesamt	in km ²	EW/km ²
Kamp-Lintfort	39.750	63	629
Moers	107.930	68	1.593
Neukirchen-Vluyn	28.835	43	663
Rheinberg	32.080	75	427
Kooperationsgebiet	208.595	249	836
Kreis Wesel	477.162	1.043	457
Land NRW	18.072.637	34.084	530

Quelle: Statistisches Landesamt NRW, Stand 31.12.2004, eigene Darstellung

BEVÖLKERUNG

Da sich der Zuschnitt des Kooperationsgebiets rein auf die vier teilnehmenden Städte beschränkt, ergibt sich eine hohe Bevölkerungsdichte von ca. 840 EW/km². Mit einer Einwohnerzahl von ca. 100.000 ist Moers die größte der vier Städte. Fast die Hälfte der Gesamtbevölkerung des Landkreises Wesel lebt im Kooperationsgebiet. Die Randlage zum Ruhrgebiet lässt erwarten, dass die Suburbanisierungsprozesse des Ruhrgebiets zu einem positiven Wanderungssaldo und damit zu Bevölkerungszuwächsen im Kooperationsgebiet führen. Es zeigt sich aber, dass von den 4 Kooperationsmitgliedern lediglich die Gemeinde Rheinberg eine positive Bevölkerungsentwicklung aufweist (bezogen auf das Jahr 2003; Landkreis Wesel 2004: 6). Dies führt zu der Annahme, dass innerregionale Stadt-Umland-Wanderungen die Bevölkerungsentwicklung stärker beeinflussen als die möglichen Zuzüge aus dem Ruhrgebiet.

FLÄCHENNUTZUNG

Auffallend bei der Flächennutzung des Kooperationsgebietes (Tabelle 6) ist der im Vergleich zum Kreis wie auch zum Land Nordrhein-Westfalen (NRW) hohe Anteil der

Siedlungs- und Verkehrsfläche (32 %). Auch hieraus lässt sich der enge Zuschnitt und städtische Charakter des Fallbeispiels ablesen. Weiterhin auffällig ist der geringe Anteil der Waldflächen im Kooperationsgebiet wie im gesamten Landkreis Wesel. Grund hierfür ist die unmittelbare Nähe zum Rhein und die daraus entstandene niederrheinische Landschaft, die im wesentlichen durch die Verläufe früherer Rheinarme geprägt ist (siehe unten).

Tabelle 6 Flächennutzung Niederrhein

teilnehmende Gebietskörper- schaften	Bodenflä- che	Sied- lung/Verkehr		Landwirtschaft		Wald		Wasser		andere Nut- zung	
	Gesamt in ha	Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %
Kamp-Lintfort	6.316	1.700	27	2.890	46	1.469	23	85	1	40	1
Moers	6.775	3.476	51	2.559	38	397	6	173	3	87	1
Neukirchen- Vluyn	4.348	1.199	28	2.612	60	418	10	77	2	15	0
Rheinberg	7.514	1.493	20	4.752	63	259	3	590	8	198	3
Kooperations- gebiet	24.953	7.868	32	12.813	52	2.543	11	925	4	340	1
Kreis Wesel	104.251	21.759	21	58.796	57	17.586	17	4.313	4	1.030	1
Land NRW	3.408.413	736.961	22	1.709.759	50	849.344	25	64.580	2	36.277	1

Quelle: Statistisches Landesamt NRW, Stand 31.12.2004, eigene Darstellung

WIRTSCHAFT

Wie im gesamten Ruhrgebiet dominierte traditionell auch im Kooperationsgebiet der Bergbau die wirtschaftlichen Aktivitäten. Der in den 1990er Jahren einsetzende Strukturwandel führte zu tiefgreifenden Veränderungen, die zur Schließung der wichtigsten Zechen in Moers und Neukirchen-Vluyn und einem Verlust von mindestens 3.000 Arbeitsplätzen in der Region führten (Anhang 2; Protokoll Niederrhein). Die ursprüngliche Dominanz des Bergbaus hatte zur Folge, dass sich die Arbeitsplatzverluste besonders schwerwiegend auf die gesamte Wirtschaftslage auswirkten. So betraf z.B. alleine der Arbeitsplatzverlust durch die Stilllegung der Zeche Niederberg 2001 über ein Drittel der gesamten Arbeitsplätze der Stadt Neukirchen-Vluyn (Landschaftspark NiederRhein 2002: 9). Die Bemühungen, der veränderten strukturellen Situation gerecht zu werden, fanden ihren Anfang in einem von der Landesregierung NRW initiierten Handlungskonzept, das vor allem die Mobilisierung von Gewerbeflächen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze vorsah und dafür Fördermittel in Aussicht stellte (Kahnert/Rudowsy 1999: 65).

9.1.2 Gegenstand der Zusammenarbeit

HINTERGRUND/ „GRAFSCHAFTER GEWERBEPARK GENEND“

Wie dargestellt, bildete der Strukturwandel den hauptsächlichen Handlungsdruck für ein kooperatives Handeln. Ausgehend von der Tätigkeit einer Arbeitsgruppe der Städte, die sich mit dem Handlungsfeld Flächenmobilisierung befasste, entstand 1992 die Idee eines kooperativ geplanten und realisierten Gewerbeparks. Die Stadt Moers plante zu dieser Zeit eine Erweiterung an ein bereits vorhandenes Gewerbegebiet. So einigten sich die vier Gemeinden darauf, die vorgesehene Fläche als gemeinsames Gewerbegebiet „Gewerbepark Genend“ zu entwickeln (Kahnert/Rudowsy 1999: 65). Die Entscheidung über die maximale Größe des Parks wurde von der bestehenden Infrastruktur (Autobahn, Bahndamm, Landstraße) vorgegeben. Gleichzeitig war damit eine günstige Verkehrsanbindung möglich.

Vorbereitend wurden vier verschiedene Planungsvorschläge erarbeitet, die unterschiedliche konzeptionelle Zielvorstellungen beinhalteten und als Vorläufer des daraus abgeleiteten Rahmenplans fungierten. Von Beginn an war vorgesehen, anfallende Ausgleichsmaßnahmen direkt auf der Fläche des Gewerbeparks umzusetzen. Die ortstypische niederrheinische Landschaft, die sich durch die Ablagerungen ehemaliger Rheinverläufe im Laufe der Zeit entwickelt hat, besteht aus länglichen Graben und Rillen (Kendeln) und dazwischen liegenden flachen Erhebungen (Donken)².

Da sich das Gebiet auf der Gemarkungsgrenze zwischen den Städten Moers und Neukirchen-Vluyn befindet, wurden zwei getrennte aber aufeinander abgestimmte Bebauungspläne entwickelt, da die Planungshoheit der „ausführenden“ Städte Moers und Neukirchen-Vluyn nicht beeinträchtigt werden sollte. Das zeitgleiche Verfahren in der Aufstellung der Bebauungspläne führte aufgrund des hohen Abstimmungsbedarfs und unterschiedlichen Sitzungsrhythmen der kommunalen Gremien zu einer langen Planungsdauer, so dass die B-Pläne erst 1997 und 1998 rechtskräftig wurden.

Die Bebauungspläne sehen für den Gewerbepark ein System aus eigenständigen, qualitativ hochwertigen Gewerbeeinheiten (Clustern) vor, die maßgeschneidert für verschiedene Nutzungsansprüche unterschiedlicher Branchen (Forschung, Produktion, Dienstleistung) gestaltet werden und durch einen „grünen Rahmen“ voneinander getrennt werden. So wurden z.B. die verkehrstechnisch günstig gelegenen Bereiche im Norden und Süden für produzierende Gewerbe und Unternehmen vorgesehen. Die hochwertigen Flächen im Zentrum des Parks sind speziell für anspruchsvolle Unternehmen aus dem Dienstleistungssektor vorgesehen (Kahnert/Rudowsy 1999: 68). Die genauen Zahlenwerte für den Gewerbepark lauten: 106 ha Gesamtgröße, davon 60 ha Gewerbe-, 8 ha Verkehrs- und 38 ha Grün- und Ausgleichsflächen.

² So wurden die z.T. verlandeten Kendel wieder als Grabensystem reaktiviert und in den Seitenbereichen rekultiviert.

AUSWEITUNG DER KOOPERATION

Gewerbe

Parallel zur Entwicklung und Vermarktung des Grafschafter Gewerbeparks Genend wurden in den vier Kommunen die Restflächen noch vorhandener Gewerbegebiete weiter vermarktet und weitere (kleinere) Gewerbeflächen (z.T. auf den vorhandenen ehemaligen Zechenflächen) entwickelt. Um eine interne Konkurrenzsituation bei der Ansiedelung von Betrieben zu verhindern, entschieden sich die vier Kommunen sehr schnell für die gemeinsame Vermarktung aller Gewerbeflächen der vier Städte (Anhang 2; Protokoll Niederrhein).

Die Ende 2000 für die Vermarktung der Flächen ins Leben gerufene Wirtschaftsförderung Wir4 ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Entsprechend ihrer Größe ist die Stadt Moers einerseits stärker finanziell beteiligt, andererseits auch in den Entscheidungsgremien stärker repräsentiert. Während die gemeinsame Wirtschaftsförderung Wir4 in erster Linie die Flächenvermarktung betreibt und in Zukunft auch neue Flächen entwickelt, fungieren die jeweiligen stadt eigenen Wirtschaftsförderungen vor allem als Ansprechpartner für bereits bestehende Betriebe. Die Unterhaltung der Gewerbeflächen und die Betreuung von Bestandsunternehmen obliegt der jeweiligen Gemeinde/Stadt. Zur weiteren Vertrauensbildung und zur Einbindung aller Partner wechselt die Leitung des entscheidenden Gremiums jährlich zwischen den Bürgermeistern (Anhang 2; Protokoll Niederrhein).

Landschaftspark

Mit der Entwicklung des Gewerbeparks Genend bot es sich an, die gemeinsame Projektarbeit auf ein weiteres Handlungsfeld auszuweiten. Hintergrund war die Tatsache, dass sich ein hochwertiger Gewerbepark in einer nicht angemessenen, „unaufgeräumten“ Umgebung (Bergehalden) befand (Anhang 2; Protokoll Niederrhein). Die Idee zur Änderung dieses Zustands war ein wesentlicher Grund für das weitergehende kooperative Vorgehen. Nach Beratung mit dem Kommunalverband Ruhrgebiet (heute Regionalverband Ruhrgebiet) und der Erstellung einer Konzeptstudie wurden 1997 die Grundlagen für das Projekt „Landschaftspark NiederRhein“ geschaffen. In Vorbereitung auf die Bewerbung zur Regionale 2006 (ein Nachfolger der Landesgartenschau) entschieden sich neben den vier Kooperationspartnern aus der Gewerbeentwicklung drei weitere Gemeinden (Alpen, Issum und Rheurdt) zur Teilnahme an der Ausschreibung zur Regionale 2006. Dabei war die Aussicht auf Fördermittel das Hauptmotiv zur Kooperation. Im April 2001 wurde die Geschäftsstelle „Landschaftspark NiederRhein“ mit Unterstützung des Landes gegründet. Ihr oblag die Koordinierung des Gesamtprogramms, die Öffentlichkeitsarbeit und die konzeptionelle Weiterentwicklung der Maßnahmen (wie z.B. Revitalisierung von Bergbauhalden, Schaffung freizeitorientierter Wegenetze). Unterstützt wurde die Geschäftsstelle durch einen externen Berater, Herrn Prof. Sieverts (Anhang 2; Protokoll Niederrhein).

Neben den Projekten, die in einem direkten thematischen Bezug zur Regionale 2006-Bewerbung standen, kam es zur Aufnahme weiterer Maßnahmen in das Gesamtprogramm „Landschaftspark NiederRhein“, in der Erwartung dadurch leichter Fördermittel akquirieren zu können. Die erhofften Fördermittel blieben aufgrund der Vergabe der „Regionale 2006“ ans Bergische Land aus. Eine Reduktion der Projektanzahl und eine Umorientierung der Zielsetzung war die Folge. Es erwies sich als problematisch, dass

ab 2001 keine allgemeine Förderung des Landschaftsparks erfolgte, sondern für jedes einzelne Projekt ein getrennter Förderantrag gestellt werden muss. Negativ wirkte sich auch der Wegfall einzelner privatwirtschaftlicher Investoren in PPP-Projekten sowie der zu erbringende Eigenanteil von 20 - 50 % auf den Kooperationsverlauf aus (Anhang 2; Protokoll Niederrhein).

9.1.3 Fazit

Grund für die vertiefte Analyse des Fallbeispiels Niederrhein war, neben den Auswirkungen der Kooperation auf den Flächenverbrauch, herauszufinden, warum die Kooperation im wirtschaftlichen Bereich Erfolg hat, die Ziele des Landschaftsparks allerdings nicht im geplanten Umfang erreicht werden konnten.

Der Strukturwandel und die Folgen auf dem Arbeitsmarkt bildeten den ursprünglichen Handlungsbedarf, der zur Aufnahme der Kooperation führten. Die Aufwertung des Naturraums führt zu weiteren Vorteilen im Standortwettbewerb. Der externe Handlungsdruck war Ausgangspunkt der Kooperation und beeinflusste positiv die Kooperationsbereitschaft der Teilnehmer trotz anfänglicher Vorbehalte über einen möglichen Kompetenzverlust. Vor allem die 4-Städte-Runde (Teilnehmer: Bürgermeister, Fraktionsvorsitzende, Landtagsabgeordnete) zum informellen Informationsaustausch hat entscheidend zur Vertrauensbildung und zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit beigetragen (Anhang 2; Protokoll Niederrhein). Die Akteure konnten sich persönlich kennen lernen und Probleme vorab klären, so dass die erforderlichen Beschlüsse in den politischen Gemeindegremien der vier Städte im Anschluss einheitlich gefasst werden konnten. Dies führte zum Gefühl „gemeinsam geht’s besser“ (Anhang 2; Protokoll Niederrhein). Des Weiteren wird angeführt, dass die geringe Personifizierung, d.h. die Unabhängigkeit von Personen, einen positiven Einfluss auf die inhaltliche Arbeit und die Kontinuität (unabhängig von Wahlperioden) hat. Die überdurchschnittliche Größe des Parks (110 ha Bruttofläche) ermöglicht eine überregionale Vermarktung („25 ha haben sie alle“; Anhang 2; Protokoll Niederrhein), gleichzeitig wird eine hohe kurzfristige Verfügbarkeit von Flächen erreicht (ILS 2005:18).

Besonders ist der Ansatz hervorzuheben, dass durch eine bewusste Integration der naturräumlichen Ausgangssituation eine „ökologische Komponente“ in das Standortprofil eingeführt wurde. Bislang zeichnet sich allerdings nur eine zögerliche Akzeptanz und Wertschätzung seitens der Unternehmen und Bevölkerung ab. Die Einführung weiterer nachhaltiger Kriterien, wie z.B. bestimmte Dichtewerte, kann sich für die Vermarktung negativ auswirken, da viele Betriebe eine weitgehende Baufreiheit wünschen (Anhang 2; Protokoll Niederrhein).

Die frühe Ausweitung der Kooperation auf die Vermarktung aller Gewerbeflächen der vier Städte durch die „Wir4 Wirtschaftsförderung“ verdeutlicht die guten Beziehungen und den Willen, die wettbewerbliche Konkurrenz zu minimieren.

Flächenverbrauch als ökologisches Problem hat innerhalb der kommunalen politischen Diskussion keine große Bedeutung (Anhang 2; Protokoll Niederrhein). Auch bezüglich möglicher Flächenengpässe ist mit keiner „Sensibilisierung“ zu rechnen, da genügend Reserveflächen in der Region zur Verfügung stehen (ILS 2005: 44). Laut Angaben des ILS sind 25 % aller gewerblichen Flächen in der Region Niederrhein ehemalige Brachflächen (Ebd.: 22). Die Wiedernutzung von Brachflächen wird in erster Linie als öko-

nomisch notwendig und effizient angesehen (Anhang 2; Protokoll Niederrhein). Vielmehr herrscht in der gesamten Region ein Zustand des Überangebots gewerblicher Flächen, wodurch die Vermarktung stark von der Flächengröße abhängig ist (Anhang 2; Protokoll Niederrhein). Eine Situation, die eher zu einer weiteren Flächeninanspruchnahme führt, solange keine quantitativen Flächenengpässe auftreten (Stichwort „Baulanddilemma“, vgl. Kapitel 4.4).

Da die Zielsetzung in der ausreichenden Bereitstellung qualitativ hochwertiger Gewerbeflächen gesehen wird, kann also nicht von einer Reduktion der Flächeninanspruchnahme aufgrund der wirtschaftlichen Kooperationstätigkeiten gesprochen werden.

Der unterschiedliche Kooperationsverlauf zwischen Gewerbepark und Landschaftspark ist in erster Linie auf das unterschiedliche Vorhandensein von win-win Situationen zurückzuführen. So wurde mit dem Gewerbepark Genend ein klar abgrenzbares wirtschaftliches Ziel verfolgt, dessen Nutzen in der Verbesserung der Arbeitsplatzsituation besteht. Der Nutzen des Landschaftsparks besteht in der Verbesserung weicher Standortfaktoren in der Region, die zwar auch einen Einfluss auf die Vermarktung des Gewerbeparks nehmen, der Gesamtnutzen aber insgesamt schwieriger nachzuweisen ist. Der Wegfall der Hauptfördermittel, die schwierige Finanzlage der Städte und die fehlende Bereitschaft der Städte hohe Eigenanteile zu tragen, sind Gründe für den bislang zurückhaltenden Erfolg des Landschaftsparks.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Kooperation im Bereich der Gewerbeflächen einerseits zur Ausweitung eines 110 ha großen Gewerbeparks führte, d.h. in Bezug auf das Ziel einer Reduktion der Flächeninanspruchnahme negativ zu bewerten ist. Andererseits ist anzunehmen, dass die gemeinsame Vermarktung der Gewerbeflächen durch die „Wir 4 Wirtschaftsförderung“ zu einem flächenschonenden Verhalten führt. Im Hinblick auf den Landschaftspark kann festgestellt werden, dass - trotz der Reduzierung der geplanten Projekte- die Existenz der umgesetzten Teilbereiche andere Nutzungen (Versiegelung) ausschließen.

9.2 rak Bonn

9.2.1 Profil

Die Region Bonn/Rhein-Sieg/ Ahrweiler umfasst die Stadt Bonn und den Kreis Rhein-Sieg im Süden Nordrhein-Westfalens und den Kreis Ahrweiler in Rheinland-Pfalz auf einer Fläche von 2.082 km². Es handelt sich damit um das einzige untersuchte Fallbeispiel für eine länderübergreifende Kooperation. Insgesamt beteiligen sich an der Kooperation 27 Gebietskörperschaften (Tabelle 7).

Tabelle 7 Rahmendaten rak Bonn

teilnehmende Gebietskörperschaften	Einwohner	Bodenfläche	Einwohnerdichte
	Insgesamt	in km ²	EW/km ²
Stadt Bonn	312.653	141	2.214
Rhein-Sieg-Kreis	597.353	1.153	518
Kreis Ahrweiler	130.976	787	166
Kooperationsgebiet	1.040.982	2.082	500

Quelle: Statistisches Landesamt NRW+RP, Stand 31.12.2004 eigene Darstellung

BEVÖLKERUNG

Etwa ein Drittel der ca. 1 Mio. Einwohner der Region wohnen in dem Oberzentrum (und Bundesstadt) Bonn. Die Region ist gekennzeichnet durch ein bevölkerungsreiches Umland um das Oberzentrum Bonn (der Kreis Rhein-Sieg ist der zweitgrößte Kreis im Land NRW und der drittgrößte Kreis in Deutschland – www.wohnregion-bonn.de). Der Kreis Ahrweiler mit einer niedrigen Einwohnerdichte von 166 EW/km² (Tabelle 7) komplettiert das breite Spektrum der in der Region zu findenden Siedlungsstrukturen.

Die im Zuge des Hauptstadtbeschlusses entstandene Befürchtung, dass eine tiefgreifende Strukturkrise zum Wegzug vieler Bewohner führen würde, hat sich nicht bestätigt. Im Gegenteil, trotz der Abwanderung von Einwohnern ist der Gesamtsaldo 14 Jahre nach dem Umzug der Bundeshauptstadt von Bonn nach Berlin deutlich positiv. So wohnen heute ca. 100.000 Menschen mehr in der Region als noch vor 1992. Damit stellt die Region Bonn eine wichtige Wachstumsregion der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz dar.

Tabelle 8 Flächennutzung rak Bonn

teilnehmende Gebietskörperschaften	Bodenfläche Gesamt in ha	Siedlung/ Verkehr		Landwirt- schaft		Wald		Wasser		andere Nut- zung	
		Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %
Stadt Bonn	14.122	7.025	50	2.400	17	3.952	28	575	4	171	1
Rhein-Sieg- Kreis	115.336	25.290	22	52.987	46	33.515	29	2.228	2	1.316	1
Kreis Ahrweiler	78.700	10.474	13	26.192	33	40.369	51	1.220	2	445	1
Kooperations- gebiet	208.158	42.790	21	81.578	39	77.835	37	4.023	2	1.932	1

Quelle: Statistisches Landesamt NTW+RP, Stand 31.12.2004, eigene Darstellung

FLÄCHENSTRUKTUR

Die Topographie der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler ist sehr vielseitig und reicht von der Mittelgebirgslandschaft (Siebengebirge, Westerwald) bis zu den Flussniederungen von Sieg und Rhein (Kölner Bucht). Die Bundesstadt Bonn ist das Oberzentrum der Region und wird umgeben von einer Reihe wichtiger Mittelzentren, die eine effiziente flächenhafte Versorgung mit zentralörtlichen Einrichtungen in der Region gewährleisten. Der schon lange anhaltende Siedlungsdruck und eine dynamische Arbeitsplatzentwicklung führten zu einer dispersen Siedlungsentwicklung in der gesamten Region (Wuschansky 2001: 1). Im Gegensatz zum hochverdichteten Bereich um Bonn mit einer Einwohnerdichte von ~1.500 EW/km² nimmt im Raum Ahrweiler, im Süden der Region, die Bevölkerungsdichte mit 166 EW/km² und einer Siedlungs- und Verkehrsfläche von 13% deutlich ab. Hier dominieren große Wald- und Landwirtschaftsflächen das Landschaftsbild (Tabelle 8).

WIRTSCHAFT

Die Arbeitsplätze in der Region liegen zu 90% im Dienstleistungssektor (Trommer und Krupinski in ILS 2002: 4 und 11). Parallel zur Bevölkerungsentwicklung kam nach dem Hauptstadtbeschluss 1991 zu einem Wachstumsschub, so dass inzwischen das jährliche Steueraufkommen in der Region um 80 Mio. Euro gestiegen ist (Trommer in ILS 2002: 7). Um eventuellen negativen Entwicklungen durch die Verlegung der Hauptstadt entgegenzuwirken, wurde eine Gesamtzusendung von 1,43 Mrd. Euro durch den Bund zur Verfügung gestellt (Dransfeld 2004: 31 und Isselman 2006). Die Abgrenzung dieser „Ausgleichsregion“ erfolgte anhand ihrer Pendlerverflechtungen.

Durch die Ansiedlung von Bundeseinrichtungen und international tätigen Organisationen wurde Bonn zum „Zentrum internationaler Zusammenarbeit“ ausgebaut³. Hinzu kamen Förderungen im kulturellen Bereich und in der wissenschaftlichen Forschung.

³ www.wohnregion-bonn.de Abrufdatum: 17.04.06

Neben der Universität in Bonn verfügt die Region nun über vier Fachhochschulen, die bewusst außerhalb Bonns, in den leistungsfähigen Mittelzentren angesiedelt wurden.

Entgegen der ursprünglichen Befürchtung eines Arbeitsplatzverlusts von 15.000 Stellen, kam es real zu einem Zugewinn von 17.000 Arbeitsplätzen. Da aber Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor weniger an räumliche Standorte gebunden sind als im produzierenden Gewerbe, muss in der Region Sorge getragen werden, dass eine flexible Anpassung an die bestimmten Bedürfnisse und infrastrukturellen Erfordernisse der Unternehmen möglich ist.

9.2.2 Gegenstand der Zusammenarbeit

HINTERGRUND

Um den unterschiedlichen Verflechtungen zwischen der Stadt Bonn und seinem regionalen Umfeld gerecht zu werden, verbreitete sich sehr bald die Einsicht, dass sich die Region am besten auf die tiefgreifenden Strukturveränderungen einstellt, wenn die Entwicklung der einzelnen Teilräume in eine gemeinsame Planung einbezogen wird. Der daraus entstandene Kooperationsgedanke lautet: Bonn braucht die Region und die Region braucht Bonn (Anhang 2; Protokoll rak Bonn). So wurde an die bereits seit den 80er Jahren bestehenden Ansätze zur Zusammenarbeit in der Region angeknüpft und es kam zur Gründung des „Regionalen Arbeitskreises Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler“ (rak). Die freiwillige Kooperationsform des rak ermöglicht den 28 Städten, Gemeinden und Verbandsgemeinden in allen Aufgabenfeldern der räumlichen Planung kooperativ zusammenzuarbeiten. Dem rak kommt dabei eine zentrale, moderierende Funktion bei der Festlegung gemeinsamer Ziele mit den regionalen Akteuren zu. Die Erstellung zweier strukturpolitischer Leitbilder zu den Zielen der Region stellt die konzeptionelle Grundlage der interkommunalen Kooperation dar (5-Säulen-Leitbild und Kooperationsleitbild 'Gegenseitiger Nutzen'). In den Leitbildern wird zum einen festgeschrieben, dass die Entwicklung der Region durch eine strukturelle Neuausrichtung und nicht durch die Schaffung neuer Verwaltungs- oder Planungsebenen geschehen soll. Zum anderen wird der Grundgedanke des „gegenseitigen Nutzens“ für die Zusammenarbeit in der Region festgeschrieben. Die Teilnahme zur Kooperation ist grundsätzlich freiwillig, die Entscheidungskompetenz auf lokaler Ebene wird dadurch nicht eingeschränkt. Die Entscheidung gegen eine formale Konstitution der Kooperationsbestrebungen wird heute als Erfolgsgarant für das Gelingen der interkommunalen Kooperation gesehen (Anhang 2; Protokoll rak Bonn).

INHALTE UND ZIELE

Die Aufgaben des rak liegen im Bereich der Siedlungsentwicklung, in einer integrierten Einzelhandel- und Zentrenentwicklung sowie im Betreiben eines Internetportals, über das Geoinformationen, wie z.B. ein regionaler Stadtplan bereitgestellt werden. An dieser Stelle soll besonders auf die Aktivitäten im Bereich Siedlungsentwicklung eingegangen werden.

Am Anfang der Zusammenarbeit standen die Ergebnisse einer Wohnungsmarktstudie, die von den Gebietskörperschaften der „Ausgleichsregion“ in Auftrag gegeben wurde

und die, trotz Regierungswechsel, den Bedarf von 50.000 neuen Wohneinheiten bis zum Jahr 2020 prognostizierte. Weiter wurde darin festgestellt, dass die Haushalte, die ins Umland drängen, nicht wie häufig angenommen, ausschließlich das Ziel „Schaffung von Wohneigentum“ verfolgen, sondern zu 50% aus Mieterhaushalten bestehen. Dies hat zur Konsequenz, dass zur Sicherung der sozialen Stabilität, die Förderung von Wohneigentum wie auch des Geschosswohnungsbaus, zentral und im Umland, wichtig und erforderlich ist (Trommer und Krupinski in ILS 2002: 6)

In der Wohnungsmarktuntersuchung wurden weiterhin Baulandpotentiale im regionalen Bereich um Bonn untersucht und ein Potential von rund 1.500 ha Wohnbaureserveflächen beziffert. Diesen Flächen wurden nach bestimmten Qualitätskriterien (Lage, Erreichbarkeit von Infrastruktur) weiter differenziert.

Die Ergebnisse der Wohnungsmarktuntersuchung dienten als Grundlage für den Dialog mit den Kommunen und Kreisen vor Ort und mündeten in einem Impulsprogramm (1996-1999/2000). Dieses beschreibt beispielhafte Wohnbauprojekte, anhand derer in einem diskursiven Austausch zwischen rak, den Gemeinden und den Bürgern, die Qualitätskriterien vermittelt und weiter festgelegt wurden. Hieraus entwickelte sich ein regionales Strategiekonzept, das die oben beschriebenen Leitbilder enthält und eine Entwicklung des Siedlungsraumes -entsprechend einer dezentralen Konzentration-vorsieht. Zu den Qualitätskriterien gehören Anforderungen wie (Dransfeld 2002: 32):

- Nähe zu einer Haltestelle des öffentlichen Personennahverkehrs. Ziel ist „die Expansionsdynamik der Städte zu bündeln und auf vorhandene Strukturen zu lenken“ (Wuschansky 2001: 2).
- Kosten- und ressourcenschonendes Bauen und Wohnen (umweltschonende Baustoffe, Deckelung der Baukosten pro m², Niedrigenergiehausstandard). Explizit wird die Reduktion der Flächeninanspruchnahme an dieser Stelle nicht genannt. Implizit lässt sich eine ressourcenschonende Bauweise auch als flächenschonend auslegen.
- nachhaltige Siedlungsentwicklung (Wiedernutzung von Brachflächen und Baulücken, flächensparende Bauformen, Verkehrsreduzierung)
- gebrauchtorientierte Wohnformen, wohnbezogene Infrastrukturen und Entwicklung von Nachbarschaften
- städtebauliche und architektonische Qualitäten (Freiraumgestaltung, Bewahrung und Stärkung gestalterischer Strukturen und lokaler Identitäten)
- Übertragung der Prinzipien auf den innerstädtischen Bestand: ökologische Sanierung, Sicherung von preiswertem Wohnraum.

Insgesamt wurden durch die Kommunen der Ausgleichsregion 22 Projekte benannt, von denen nach unabhängiger Prüfung 18 als förderwürdig im Rahmen der Qualitätskriterien eingestuft wurde. Aufgrund der positiven Resonanz wurde im Jahr 2000 ein regionaler Wettbewerb ausgelobt (Impulsauszeichnung2000), an dessen Ende weitere 10 vorbildliche Wohnungsbauprojekte in der Region mit dem Impulspreis ausgezeichnet

net wurden. Aufgrund dieser Wettbewerbe wurde die Idee von regional festgelegten Qualitätskriterien im Wohnungsbau von einer breiten Öffentlichkeit wahrgenommen.

Um Planungsinhalte interaktiv zu unterstützen, der Öffentlichkeit abgestimmte regionale Informationen zur Verfügung zu stellen und um potentiellen Neuansiedlern die Wohnungsmarktregion „näher zu bringen“ (Wuschansky 2004: 6), erfolgte zu diesem Zeitpunkt der Ausbau des „Regionalen Online Planungssystems“ (ROPS).

REGIONALE BUDGETIERUNG DER WOHNUNGSBAUFÖRDERUNG

Aufgrund der guten Erfahrungen mit der regionalen Kooperation, gerade im Bereich des Wohnungsbaus, wählte 2001 das Land Nordrhein-Westfalen, die Region Bonn/Rhein-Sieg zu einem erstmaligen Modellversuch aus. Dabei wird die öffentliche Wohnungsbauförderung in der Form umgestellt, dass die „kontingentierte Zuteilung von Fördermitteln nach Wohneinheiten“ (Wuschansky, 2004: 6) entfällt. Stattdessen wird die Zuteilung eines gemeinsamen Gesamtbudgets (50 Mio. Euro) erprobt, über dessen gezielte räumliche und inhaltliche Verwendung die Region selbst entscheiden kann. Damit soll eine bedarfsgerechte und treffsichere Lösung für kommunale Wohnungsprobleme gefunden werden. Per Verwaltungsvereinbarung zwischen den drei Bewilligungsbehörden der Region und den am Modellversuch teilnehmenden nordrhein-westfälischen Teilen der Ausgleichsregion und der Stadt Troisdorf, wurde die Verteilung der Finanzmittel festgelegt. Dabei laden die Bewilligungsbehörden, zusammen mit dem rak jährlich zu einem „Abstimmungsgespräch zur wohnungspolitischen Schwerpunktbildung“ (Dransfeld et al. 2004: 33). Ziel ist es vorrangig Wohnungsbauvorhaben öffentlich zu fördern, die mehr als 30 Wohneinheiten vorsehen und den Qualitätskriterien des Impulsprogramms entsprechen.

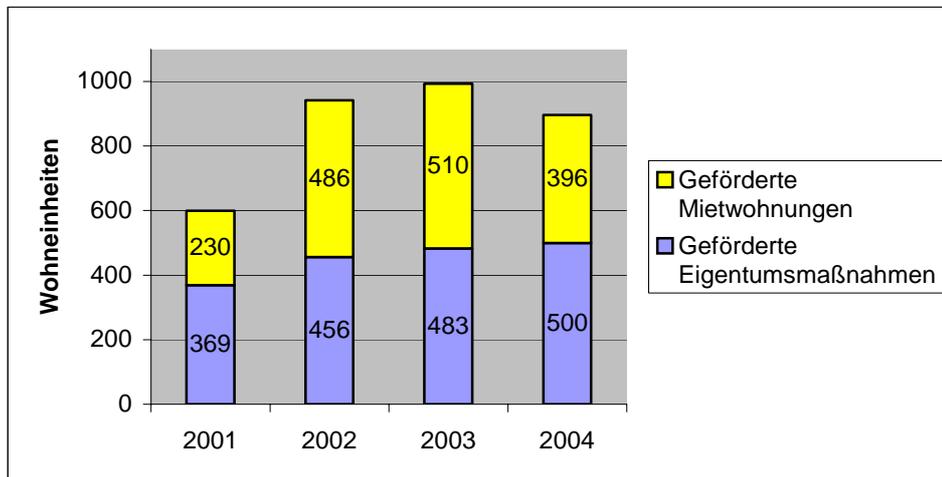
Ferner soll der Mittelabfluss in der jeweiligen Gebietskörperschaft transparent vonstatten gehen und bei Nichtabfluss Mittel für andere Gebietskörperschaften frei werden. Die Regelung der Verwaltungsvereinbarung ist bewusst kurz gehalten, am jährlichen Abstimmungsgespräch nimmt ein Ansprechpartner des Landes teil. Dadurch wird der Handlungsprozess beschleunigt und kooperative Abstimmung sowie gegenseitiges Vertrauen stärker betont. Bislang erfolgte nur eine assoziierte Teilnahme des rheinland-pfälzischen Kreises Ahrweiler, eine formelle Integration konnte noch nicht erreicht werden. Nicht zu unterschätzen sind dabei Hemmnisse, die durch die unterschiedlichen Landesverfassungen entstehen und sich durch unterschiedliche Zuständigkeiten und Abläufe ausdrücken (Anhang 2; Protokoll rak Bonn).

ERGEBNISSE DER WOHNUNGSBAUFÖRDERUNG

Nach dem im Jahr 2001 mit einem Förderergebnis von 37,9 Mio. Euro das zur Verfügung gestellte Budget von 50 Mio. Euro nicht vollständig ausgeschöpft wurde, lag dagegen das Förderergebnis im Jahr 2002 mit 59 Mio. Euro bereits deutlich höher. Durch eine Bitte der Region an das Land NRW, wurde der Bewilligungsrahmen erhöht. Für das Jahr 2003 erreichte das Förderergebnis eine Höhe von 55 Mio. Euro, wodurch der Bewilligungsrahmen durch das Land erneut erhöht wurde (Anhang 2; Protokoll rak Bonn und Wuschansky 2004: 6). Aufgrund der guten Erfahrungen während der dreijäh-

rigen Modellphase wird seit 2004 ein Gesamtbudget von 50 Mio. Euro als Regelzuweisung zur Verfügung gestellt. Damit ist die Budgetierung der Wohnungsbauförderung zum Regelfall geworden. Außerdem wird überlegt, das „Erfolgsmodell“ auch auf andere Wohnungsmarktregionen in NRW zu übertragen.

Abbildung 7 Geförderte Wohneinheiten in der Region Bonn



Quelle: Kramp 2005, eigene Darstellung

Wie in Abbildung 7 zu erkennen ist, stiegen im Zeitverlauf des Modellversuchs die geförderten Wohneinheiten sowohl im Bereich des Mietwohnungsbaus, als auch im Bereich der Eigentumsmaßnahmen. Vergleicht man beide Bereiche, so stellt man fest, dass bezogen auf die absoluten Werte ähnlich viele Wohneinheiten im Mietwohnungsbereich (1622), wie auch im Eigentumsbereich (1800) gefördert wurden. Damit liegt der öffentlich geförderte Wohnungsbau in der Region Bonn mit 2,8 geförderten Wohneinheiten pro 1.000 Einwohnern über dem Landesdurchschnitt des Landes NRW von 2,5 WE/1.000 EW. Insgesamt wurden im Rahmen des drei Jahre dauernden Modellversuchs (2001-2003) in der Region 2.349 Wohneinheiten gefördert. Nimmt man das Jahr 2004 dazu, seit dem die Budgetierung der Wohnungsbauförderung zum Regelfall geworden ist, so ergibt sich eine Gesamtsumme von 3.245 geförderten Wohneinheiten. (Kramp 2005)

Zwar existieren einzelne Statistiken, die den Zusammenhang zwischen der Fläche eines Grundstücks und den darauf realisierten Wohneinheiten darstellen, allerdings liegen diese nicht in standardisierter und flächendeckender Form vor, so dass keine Aussagen über die - durch den öffentlich geförderten Wohnungsbau - inanspruchgenommene Fläche getroffen werden kann.

9.2.3 Fazit

Das Beispiel der Region Bonn/Rhein-Sieg zeigt, wie auf eine Veränderung der Rahmenbedingungen (wie dem Umzug des Regierungssitzes) und der daraus resultierenden „gemeinsamen Betroffenheit und wirtschaftlichen Bedrohung“ (Dransfeld 2004: 35) positiv reagiert wurde. Die besondere Situation führte zu der gemeinsamen Einsicht, die zu bewältigenden Probleme bezüglich des Wohnungsbaus in kooperativer Form zu lösen. Eine kontinuierliche Zusammenarbeit und stetiger Dialog haben lern- und vertrauensbildende Prozesse angestoßen, die es ermöglichen auch schwierige Verteilungsentscheidungen stadtreional abzustimmen (Anhang 2; Protokoll rak Bonn). Jedoch führte die Verfügbarkeit von externen Finanzmitteln (Ausgleichszahlungen) zu erweiterten Handlungsmöglichkeiten und Bedingungen, die die Vergleich- und Übertragbarkeit auf andere Regionen schwierig macht (Dransfeld 2004: 34). Es zeigt sich aber, dass bei hoher Kooperationsbereitschaft selbst eine textlich kurze Regelung, wie die Verwaltungsvereinbarung, kein Hindernis für das Gelingen interkommunaler Kooperation darstellen muss. Dabei profitieren die verschiedenen Akteure in unterschiedlicher Weise von der allgemein guten Kooperationsbereitschaft. Die in der Verwaltung und Planung tätigen Akteure profitieren mehr von praktischen Aspekten, die eine informelle, persönliche Abstimmung verbessern. Die Gruppe der Entscheidungsträger profitiert dagegen von den gemeinsam erarbeiteten und allgemein anerkannten Qualitätskriterien, die sich bei politischen Abstimmungen auf der lokalen Gemeindeebene als wichtige Entscheidungsgrundlage erweisen (Anhang 2; Protokoll rak Bonn).

Das Problemfeld Flächenverbrauch hat in der allgemeinen politischen Diskussion des rak Bonn nur einen geringen Stellenwert und ergibt sich lediglich auf der fachlichen Ebene, als Folgewirkung aus siedlungsbaulichen Überlegungen (Anhang 2; Protokoll rak Bonn). Entsprechend gering wird das Thema in der Außendarstellung des rak (Internetauftritt, Vorträge, wissenschaftliche Berichte) und in Verbindung mit den Kooperationsstätigkeiten kommuniziert. Dabei besitzt der rak mit dem Instrument „Regionales Online Planungssystem“ die Möglichkeit, flächenrelevante Veränderungen graphisch dazustellen, um sie neben dem Fachpublikum auch einer breiten Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen. Dadurch ist nicht nur eine Sensibilisierung für die Thematik erreichbar, sondern auch eine weitere Attraktivitätssteigerung der Region möglich. Bereits in den Qualitätskriterien der Kooperation wird eine ressourcenschonende Realisierung von Baumaßnahmen gefordert. Die Kooperation könnte über die bisherigen Erfolge hinaus sogar noch dem Ziel der reduzierten Flächeninanspruchnahme entsprechen. Hierfür wäre aber eine explizite Nennung der Fläche als Ressource erforderlich.

Die Zahl der erfolgreich realisierten Wohnbauvorhaben hat gezeigt, wie hoch das Steuerungspotential kooperativen Handelns sein kann. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass sich die Qualitätskriterien auf den Bereich des öffentlich geförderten Wohnungsbaus beziehen, der freifinanzierte Wohnungsbau davon jedoch nicht betroffen ist (Dransfeld 2004: 34). Zwar stellt der öffentlich finanzierte Wohnungsbau das immer noch kleinere Marktsegment im gesamten Wohnungsbau dar (23,4 % Jahr 2002), allerdings wird in der Region Bonn deutlich mehr Wohnraum pro Einwohner öffentlich gefördert als im Landesdurchschnitt (Wuschansky 2004: 7).

Wie bereits gesagt wurde, entsprechen die Qualitätsmerkmale des rak grundsätzlich dem Nachhaltigkeitsprinzip, allerdings sehen sich viele Gemeinden im Bereich der Mobilisierung von Bauflächen im Bestand wesentlichen Schwierigkeiten gegenüber. In einer Untersuchung wurden ca. 800 Baulücken mit Mobilisierungsschwierigkeiten in der Region identifiziert. Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Bauvorhaben entstehen vor allem durch spekulative Erwartungen von Grundstücksbesitzern (Anhang 2; Protokoll rak Bonn). Lediglich durch die Durchführung von städtebaulichen Maßnahmen lassen sich Auflagen an die Eigentümer (z.B. durch Baugebote) ausdrücken. Durch Initiativen des rak, wie die „Impulsauszeichnung 2000“, haben die Qualitätskriterien einen hohen Bekanntheitsgrad in der Fachöffentlichkeit erlangt. Dabei kommt es auch zur Kommunikation zwischen rak sowie den Investoren und den größten Wohnungsbesitzern aus dem privaten Bereich. Darüber, inwieweit eine mögliche Angleichung freifinanzierter Bauformen an die rak-Qualitätskriterien stattfindet, kann allgemein keine Aussage getroffen werden (Anhang 2; Protokoll rak Bonn).

Weiterhin ist anzumerken, dass eine quantitative Aussage darüber, wie viel Fläche durch den geförderten Wohnungsbau neu in Anspruch genommen wurde, derzeit nicht getroffen werden kann. Es fehlen Durchschnittswerte und standardisierte Datenerhebungen, die einen Zusammenhang zwischen Wohneinheit und der dafür benötigten Fläche herstellen.

9.3 Zweckverband Raum Kassel

9.3.1 Profil

Das Verbandsgebiet des im Norden Hessens gelegenen Zweckverbands Raum Kassel (ZRK) umfasst eine Fläche von ca. 308 km² mit ca. 304.000 Einwohnern. Die kreisfreie Stadt Kassel bildet das Oberzentrum im Landkreis Kassel, der die Stadt fast vollständig umgibt. Zu dem Landkreis gehören die 9 weiteren an der Kooperation beteiligten Städte und Gemeinden, darunter die Mittelzentren Baunatal und Vellmar (Tabelle 9).

Tabelle 9 Rahmendaten ZRK Kassel

teilnehmende Gebietskörperschaften	Einwohner	Bodenfläche	Einwohnerdichte
	Insgesamt	in km ²	EW/km ²
Ahnatal	8.271	18	460
Baunatal	28.144	38	740
Fuldabrück	9.060	18	503
Fuldataal	12.132	34	357
Kassel	194.322	107	1.816
Kaufungen	12.705	26	487
Lohfelden	18.832	17	1107
Niestetal	10.542	22	479
Schauenburg	10.426	31	336
Stadt Vellmar	18.432	14	1.317
Kooperationsgebiet	317.941	324	760
Regierungsbezirk Kassel	1.258.512	8.289	152
Land Hessen	6.097.765	21.115	289

Quelle: Statistisches Landesamt Hessen, Stichtag 31.12. 2003, eigene Darstellung

BEVÖLKERUNG

Von der gesamten Einwohnerzahl im Verbandsgebiet wohnt etwa ein Drittel im Verdichtungskern Kassel. Allerdings ist, im Vergleich zum zugehörigen Regierungsbezirk, wie zum restlichen Hessen, die Einwohnerdichte in den Umlandgemeinden überdurchschnittlich hoch. Erkennen lässt sich hieraus eine enge Abgrenzung des Kooperationsraums anhand der direkten Stadt-Umland Verflechtungen gegenüber einem dünn besiedelten ländlichen Raum.

Tabelle 10 Flächennutzung ZRK Kassel

teilnehmende Gebietskörperschaften	Bodenfläche		Siedlung/Verkehr		Landwirtschaft		Wald		Wasser		andere Nutzung	
	Gesamt		Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %
Ahnatal	1.803		441	24	1.008	56	323	18	15	1	6	0
Baunatal	3.827		1.443	38	1.483	39	811	21	49	1	41	1
Fuldabrück	1.718		545	32	963	56	191	11	71	4	15	1
Fuldatal	3.372		759	23	1.702	50	664	20	71	2	176	5
Kassel	10.675		6.171	58	1.798	17	2.303	22	218	2	185	2
Kaufungen	2.613		698	27	1.038	40	811	31	37	1	29	1
Lohfelden	1.657		646	39	935	56	17	1	19	1	40	2
Niestetal	2.217		509	23	1.029	46	631	28	31	1	17	1
Schauenburg	3.086		614	20	1.875	61	551	18	33	1	13	0
Vellmar	1.398		673	48	600	43	85	6	11	1	29	2
Kooperationsgebiet	32.366		12.499	39	12.431	38	6.387	20	555	2	551	2
Reg.Kassel	828.886		100.198	12	375.908	45	333.103	40	10.178	1	9.499	1
Land Hessen	2.111.477		313.913	15	907.068	43	843.450	40	27.553	1	19.493	1

Quelle: Statistisches Landesamt Hessen, Stand 31.12.2001, eigene Darstellung

WIRTSCHAFT

Als größte Stadt Nordhessens ist Kassel gleichzeitig das wirtschaftliche Zentrum in der Region. Durch die Wiedervereinigung rückte die Region Nordhessen wieder ins (verkehrs-) geografische Zentrum Deutschlands und Europas. Aufgrund der sehr guten infrastrukturellen Ausstattung (3 Bundesautobahnen, ICE- Anschluss und Regionalflughafen Kassel-Calden) ist eine schnelle Anbindung an die benachbarten Bundesländer Niedersachsen und Thüringen sowie an den Süden Hessens gewährleistet. Die Bedeutung und Qualität des Standortfaktors „zentrale Lage“ zeigt sich in der hohen Zahl exportorientierter mittelständischer Unternehmen und dem Umbau der Kasseler Stadthalle zum Kongress- und Tagungszentrum. Um diesen Faktor weiter zu stärken wird derzeit ein Güterverkehrszentrum errichtet, dessen erste Logistik-Halle inklusive Gleisanbindung bereits 2003 eröffnet wurde.

Im traditionellen Sektor des produzierenden Gewerbes liegen die Kernkompetenzen im Bereich Fahrzeugbau (VW Werk Baunatal größter Produktionsbetrieb Nordhessens) und Verkehrstechnik. Der starke Rückgang der Arbeitsplätze Mitte der 90er Jahre im Zuge des allgemeinen Strukturwandels konnte durch die Ansiedlung von Betrieben des Dienstleistungssektors inzwischen weitgehend stabilisiert werden (Eckert 2006). Im Jahr 2002 befanden sich 52 % der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor, die Arbeitslosenquoten in der Region sind leicht rückläufig (IHK Kassel 2005: 6).

9.3.2 Gegenstand der Zusammenarbeit

Anfang der 70er Jahre fand in Hessen eine Gemeinde- und Gebietsreform statt. Als Ergebnis dieser Reform ist der Raum Kassel zur Zusammenarbeit in einem Zweckverband verpflichtet worden. Anstelle einer Eingemeindung der Umlandgemeinden Kassels wurde eine gemeinsame Planungsstelle in Form des Zweckverbands gegründet. Seine Aufgaben, die sich seit der Gründung 1974 nicht geändert haben, sind die Erstellung und Fortschreibung des kommunalen Entwicklungsplans (KEP) sowie die Flächennutzungs- und Landschaftsplanung für das gesamte Verbandsgebiet. Die Organe des Zweckverbands sind die mittelbar gewählte Verbandsversammlung und der Verbandsvorstand. Die Akteurszusammensetzung lässt sich in die Gruppen „städtische Vertreter“, „kreisangehörige Gemeinden“ und „Vertreter des Landkreises“ aufteilen. Die drei Gruppen sind zu je einem Drittel paritätisch in der Verbandsversammlung vertreten. Allerdings zählen bei Beschlüssen die Stimmen der städtischen Vertreter doppelt, um das Verhältnis Kernstadt/Umland gleichwertig zu gestalten. Bei der Flächennutzungsplanung entfällt die Dopplung der Stimmen, auch die Vertreter des Landkreises haben nur eine beratende Funktion (Difu 2002: 118).

INHALTE

Der kommunale Entwicklungsplan (KEP) besteht aus den Fachplänen KEP Zentren (Steuerung der Versorgung mit Bedarfsgütern), Gesamtverkehrsplan GVP (Verkehrsplanung der übergemeindlichen Verkehrssituation) sowie aus dem Siedlungsrahmenkonzept SRK (Vorsorge für die Deckung des Flächenbedarfs von Bevölkerung und Wirtschaft). Das SRK stellt ein besonders interessantes Instrument innerhalb des KEP dar, da damit die Siedlungsentwicklung des Verbandsgebiets umrissen wird und Standorte für vorrangige Baulandentwicklung definiert werden. Nach einer ersten Fortschreibung 1994 wurde der SRK nun erneut fortgeschrieben und liegt mit einem Planungshorizont bis 2015 vor. Die Ziele des Siedlungsrahmenkonzepts sind bindend für die Verbandsmitglieder. Für die ausreichende Bereitstellung mit Flächenreserven orientiert sich das SRK am Leitbild einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung (dezentrale Konzentration, konsequente Innenentwicklung, Nachverdichtung, ressourcenschonende Bauform und die Angabe von Mindestdichtewerten in Neubaugebieten). Auch in den Bereichen Dienstleistung und Gewerbe wird auf die Integration des Standortes (Nutzungsmischung und Flächenrecycling) abgezielt.

PLANUNG

Der Grund für die vertiefende Analyse der Fallbeispiels ZRK ist die namentliche Nennung von Schwerpunkten für die Wohnungs- wie auch Gewerbeentwicklung in den verschiedenen Planungsebenen. Dies ist umso bedeutender, da bereits im Regionalplan Nordhessen (RPN) für jede Gemeinde der „Bruttowohnsiedlungsflächenbedarf“ in Hektar (ha) festgelegt wird. Dabei unterscheidet der Regionalplan (wie auch der FNP) in Entwicklungsschwerpunkte mit besonderem Entwicklungspotential und Eigenentwicklungsbereichen, in denen ein Wachstum entsprechend eines natürlichen Bevölkerungszuwachses vorgesehen wird. Die quantitativen Vorgaben, die durch das Gegenstromprinzip festgelegt wurden, fließen in den in Fortschreibung befindlichen FNP 2007 ein. Das hessische Landesplanungsgesetztes eine Steuerung der Siedlungsflä-

chenentwicklung durch die Regionalplanung, da die quantitativen Vorgaben als *Ziele der Raumordnung* durchsetzungsfähig gemacht werden. Die im Regionalplan vorgeschriebenen Flächenpotentiale werden durch den Entwicklungsplan SRK und den FNP bis auf die lokale Ebene konkretisiert und „weitergereicht“. Das gemeinsam erarbeitete und beschlossene Siedlungskonzept dient als „fachlich-politischer Konsens und Orientierungsrahmen“ (ZRK 2006: 7), in dem durch einen zweiten Planungsschritt, die „von oben“ vorgegebenen Flächenziele an die einzelnen Gemeinden vermittelt und kommuniziert werden. Dies gestaltet sich in der Praxis als teilweise schwierig, da im FNP 2007 die Wohnbauflächenpotentiale der einzelnen Gemeinden unter den Vorgaben des RPN liegen (Anhang 2; Protokoll ZRK Kassel). Die Unterschiede ergeben sich durch die schrittweise Konkretisierung der Planungsziele von Regionalplan zu Flächennutzungsplan, vergleichbar mit den unterschiedlichen Maßstäben der beiden Planwerke. Dadurch wird klar, dass der Regionalplan mehr Wohnbauflächenpotentiale darstellt, damit der Flächennutzungsplanung mehr Spielraum für eine flexible Gestaltung der konkreten räumlichen Situationen gegeben wird⁴. Interessant ist aber, dass durch das SRK der Spielraum in der Flächennutzungsplanung, entsprechend den Zielen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung, eingesetzt wird.

Problematisch gestaltet sich die Situation an den Rändern des Verbandsgebiets, dort wo Verbandsgemeinden direkt an Gemeinden des „2. Rings“ grenzen, also an Gemeinden, die nicht zum Zweckverband gehören und damit nicht an die Flächenvorgaben (und Vorgaben für Bebauungsdichten) des Verbands-FNP gebunden sind. Diese Gemeinden versuchen, durch maximale Ausschöpfung der ihnen im RPN eingeräumten Flächenpotentiale, einen Wettbewerbsvorteil zu den Verbandsgemeinden herzustellen. Sie verfügen i.R., nicht nur über mehr bewilligte Baulandpotentiale, sondern auch über einen geringeren Bodenpreis (da weiter vom Oberzentrum Kassel entfernt). Für einen bauwilligen Investor, der sowieso eine weite Strecke zur Kernstadt zurücklegen muss, können die Faktoren „Grundstücksgröße und –preis“ sowie „verhältnismäßig größere Baufreiheit“ entscheidungsrelevant sein. Dies führte vor allem in Zeiten des Baubooms während der 90er Jahre, zu Problemen (Anhang 2; Protokoll ZRK Kassel)⁵.

Ein wichtiges Instrument um die Entwicklung der Bautätigkeit im Verbandsgebiet zu ermitteln, ist das Baulandinformationssystem, das in einer jährlichen Erhebung/Fortschreibung zu einem festen Stichtag vorhandene Baulandpotentiale erfasst. Das Informationssystem wird seit den 80er Jahren angewendet, Freiflächen (im Bereich Wohnen und Gewerbe) werden dabei in Form einer städtebaulichen Darstellung erfasst. Dies bedeutet, eine Freifläche wird erfasst, wenn sie zum Stichtag frei von Bebauung ist. Die Frage nach der rechtlichen Situation, bzw. der potentiellen Bebaubarkeit in absehbarer Zeit, ist dabei nicht relevant (dies obliegt dem Bauaufsichtsamt). Mittels GIS- Programm können die erhobenen Daten, in Form von Einzelkarten, für das gesamte Verbandsgebiet dargestellt und weitergegeben werden. Im Bereich Gewerbeflächen wird unterschieden in die zwei Nutzungskategorien „frei“ und „suboptimal“. Änderungen dieser Nutzungsformen können also jedes Jahr festgestellt und bilanziert

⁴ Hinzu kommen die verschiedenen Planungshorizonte zwischen Regionalplan (ca. 20 Jahre) und Flächennutzungsplan (ca. 10-15 Jahre).

⁵ Die gleiche Problemlage stellt sich auch bei der Ansiedelung von großflächigem Einzelhandel, da sich Verbandsgemeinden an die Vorgaben des KEP Zentren halten müssen.

werden. Eine gesonderte Darstellung über Brachflächenrevitalisierungen existiert allerdings nicht.

BEDARFSPROGNOSE

Aufgrund sinkender Nachfrage (prognostizierte leicht rückläufige Bevölkerungsentwicklung bis 2015) und stärkerer Orientierung auf Wohnungs- und Gebäudebestand (Wegfall von Fördermöglichkeiten) rechnet der ZRK mit einem Rückgang des Flächenbedarfs für Wohnungsneubau in den kommenden Jahren. So wird im Siedlungsrahmenkonzept 2015 ein benötigtes Flächenvolumen von ca. 200 ha für die nächsten 10-15 Jahre berechnet. Der Anteil, der davon in Entwicklungsschwerpunkten realisiert werden soll, beträgt ca. 80 ha. Insgesamt stehen rechtswirksame Flächenreserven im Verbandsgebiet von ca. 210 ha zur Verfügung, so dass bis zum Zieljahr 2015 ein ausreichendes Flächenangebot, für bauwillige Investoren und zur Vorbeugung von Abwanderungstendenzen ins Umland, zur Verfügung steht. Hinzu kommen Baulücken in einem Umfang von 290 ha im Verbandsgebiet, die sich allerdings fast ausschließlich in privater Hand befinden und deren Aktivierung durch die Verbandsmitglieder beschränkt ist (ZRK 2006: 19).

9.3.3 Fazit

Das Fallbeispiel ZRK Kassel zeigt, dass das Funktionieren interkommunaler Kooperation nicht automatisch an informelle Strukturen gebunden sein muss, sondern es auch bei einer formellen und institutionalisierten Zusammenarbeit mit verbindlichen Regelungen zu einem positiven Ergebnis kommen kann. Trotz anfänglicher Vorbehalte seitens der Umlandgemeinden haben zwei wichtige „Meilensteine“ (1992, Verband wird hauptamtlich /1994 Fortschreibung des kontrovers diskutierten SRK) die Kooperation deutlich verbessert, so dass mittlerweile „ein Gefühl für den gemeinsamen Raum“ (Anhang 2; Protokoll ZRK Kassel) entstanden ist. Das lange Bestehen der Zweckverbands macht aber auch deutlich, dass eine funktionierende Zusammenarbeit an einen längeren Zeitraum der Verstetigung und der Vertrauensbildung gebunden ist.

Die gelebte Umsetzung interkommunaler Kooperationen im Zweckverband lässt sich, neben dem gemeinsamen Auftreten der Verbandsmitglieder bei Messen, v.a. anhand einer Reihe von erfolgreichen Kooperationsprojekten ablesen. Dazu gehören in erster Linie das interkommunal betriebene Güterverkehrszentrum (GVZ), an dem sich alle Verbandsmitglieder beteiligen sowie weitere interkommunal betriebene Gewerbegebiete (Anhang 2; Protokoll ZRK Kassel). Bezogen auf die Lösung von Konkurrenzsituationen bei der Ansiedlung von Gewerbebetrieben spielt die strukturelle Ausgangssituation in der Region eine ausschlaggebende Rolle, da es z.B. reine Wohngemeinden gibt, die keine größeren Gewerbegebiete anstreben und daher auch nicht in Konkurrenz zu anderen Gemeinden treten können. Die allgemeine Heterogenität der angebotenen Nutzungsprofile von Gewerbegebieten verhindert häufig eine Konkurrenzsituation. Gleiches gilt für die sog. 1-A Gewerbestandorte, entlang günstiger Autobahnanbindungen, die aufgrund ihrer Anforderungen nur an wenigen Standorten überhaupt realisierbar sind (Anhang 2; Protokoll ZRK Kassel).

Die quantitative Erfassung der Siedlungsentwicklung durch das Instrument „Bauflächeninformationssystem“ ermöglicht nicht nur eine einfache und transparente Überprüfung

fung der in den Planwerken festgeschriebenen Flächenpotentiale, sondern dient auch dazu, Bauinteressierten oder Investoren fachliche Information schnell zugänglich zu machen.

Inhaltlich ist das Thema Flächenverbrauch seit Gründung des Zweckverbands wichtiger inhaltlicher Bestandteil der Kooperationstätigkeiten. So wurde bereits nach der Gründung festgestellt, dass im Verbandsgebiet ausreichend Flächenreserven zur Baulandentwicklung verfügbar sind⁶. Bei der Außendarstellung des Zweckverbands (z. B. durch den Internetauftritt www.zrk-kassel.de) wird das Thema Flächenverbrauch dagegen nicht verstärkt thematisiert. Gerade für eine gesonderte und übersichtliche Darstellung, außerhalb der textlichen Einbindung in SRK und FNP, würde sich die langjährige Erfahrung und Datengrundlage des Baulandinformationssystems sehr gut eignen um erstens die Region und ihre weichen Standortfaktoren stärker zu profilieren und zweitens um darzustellen, dass den Vorgaben aus ROG und BauGB entsprochen wird.

Insgesamt kann gesagt werden, dass die im SRK verankerten Grundsätze einer nachhaltiger Siedlungsentwicklung, und die Festlegung von Flächenpotentialen in RPN und FNP, zu einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung führen. Neben der Steuerung der Flächenentwicklung führt vor allem die hohe Rate des in Baulücken oder durch Anbau geschaffenen Wohnraumes, der im Zeitraum 1994-1999 bei über 40 % lag (ZRK 2001: 7), zu einem schonenden Umgang mit der Fläche.

⁶ Diese Feststellung mündete in den sog. „140 Hektar Beschluss“, der eine gezielte Reduktion des Flächenneuverbrauchs vorsah.

9.4 Grüner Ring Leipzig

9.4.1 Profil

Das Kooperationsgebiet des Grünen Ring Leipzigs (GRL) im Freistaat Sachsen umfasst die kreisfreie Stadt Leipzig sowie 14 umliegende Gemeinden und Städte aus den Landkreisen Leipziger Land, Delitzsch und dem Muldentalkreis (Tabelle 11).

Tabelle 11 Rahmendaten Ring Leipzig.

teilnehmende Gebietskörperschaften	Einwohner	Fläche	Quotient
	EW	km ²	EW/km ²
Leipzig	498.491	298	1.675
Rackwitz	5.503	40	138
Schkeuditz	18.748	79	236
Taucha	14.643	33	442
Böhlen	7.020	24	287
Espenhain	2.749	28	98
Großpösna	5.621	41	136
Markkleeberg	23.639	31	754
Markranstädt	12.925	46	280
Rötha	4.023	18	225
Zwenkau	8.976	46	194
Borsdorf	8.389	16	539
Naunhof	8.730	39	221
Brandis	9.759	35	280
Belgershain	3.540	23	155
Kooperationsgebiet	632.756	798	377

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaats Sachsen, Stichtag 31.12.2004, eigene Darstellung

BEVÖLKERUNG

Das Verhältnis der Einwohnerzahl Leipzigs zur Gesamtsumme aller Einwohner im Grünen Ring Gebiet zeigt, dass es sich hierbei um eine monozentrische Siedlungsstruktur handelt. Die seit der Wiedervereinigung einsetzende Abwanderung der Wohnbevölkerung führte in den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts zu einem starken Rückgang der Einwohnerzahlen. Allein Leipzig verlor seit dem Mauerfall ca. 100.000 Einwohner (Stadt Leipzig 2004: 9). Hinzu kommen vermehrt Suburbanisierungsprozesse, die Anpassungen der Wohnformen und des Wohnkomforts an westliche Standards darstellen (UBA 2003: 3). Es folgte eine Reihe von Eingemeindungen, die dazu führten, dass das heutige Stadtgebiet Leipzigs etwa doppelt so groß ist, wie

vor der Wiedervereinigung (Stadt Leipzig 2004: 9). Innerhalb des Freistaats Sachsen sowie den gesamten neuen Bundesländern sind in der Region Leipzig die wirtschaftlichen Erwartungen deutlich gestiegen, so dass Zuzüge auch aus anderen ostdeutschen Region zu beobachten sind. Insgesamt hat sich die Bevölkerungszahl der Kernstadt Leipzig bei ca. 500.000 Einwohnern stabilisiert (Stadt Leipzig 2004: 9).

FLÄCHENSTRUKTUR

Auffällig im Vergleich der Flächennutzungswerte aus Tabelle 12 des Grünen Rings mit den Werten für den gesamten Freistaat Sachsen sind die hohen Flächenanteile im Bereich des Abbaulands (unbebaute Flächen, die vorherrschend durch Abbau der Bodensubstanz genutzt wurden), die sich um den Faktor 2 unterscheiden (8 % zu 4 %). Hierin spiegelt sich der Haupthandlungsdruck und das Hauptziel der Kooperationstätigkeiten des Grünen Rings wider (Der Parameter „Abbauland“ ist für gewöhnlich in die Kategorie „sonstige Nutzungen“ eingegliedert und wurde, aufgrund der weiten Verbreitung und dadurch hohen Bedeutsamkeit für das Fallbeispiel, separat ausgewiesen)⁷. Der ebenfalls hohe Wert der Siedlungs- und Verkehrsflächen, nämlich 27,48 % zu 11,7 % des Freistaats, lässt sich durch den relativ kleinen Gebietsrahmen um den Agglomerationskern Leipzig erklären. Der Anteil der Waldfläche ist dagegen mit nur 7,95% gegenüber 27% im gesamten Freistaat unterdurchschnittlich.

⁷ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Stichtag 31.12.2004, eigene Berechnung

Tabelle 12 Flächennutzung Grüner Ring Leipzig

teilnehmende Gebietskörperschaften	Fläche		SuV		Landwirtschaft		Wald		Wasser		Abbauland		andere Nutzung	
	Insgesamt in ha	in %	Insgesamt	in %	Insgesamt	in %	Insgesamt	in %	Insgesamt	in %	Insgesamt	in %	Insgesamt	in %
Leipzig	29.760	46	13.729	46	12.183	41	1.703	6	551	2	574	2	1.020	3
Rackwitz	3.993	13	533	13	2.643	66	54	1	27	1	690	17	46	1
Schkeuditz	7.939	23	1.850	23	4.894	62	559	7	195	2	365	5	76	1
Taucha	3.313	21	686	21	2.312	70	145	4	21	1	49	1	100	3
Böhlen	2.448	22	529	22	768	31	267	11	97	4	355	15	432	18
Espemain	2.815	16	451	16	1.803	64	267	9	64	2	39	1	191	7
Großpöna	4.140	8	325	8	1.812	44	388	9	19	0	1.587	38	9	0
Markkleeberg	3.136	24	766	24	871	28	380	12	70	2	950	30	99	3
Markranstädt	4.623	16	719	16	3.636	79	168	4	70	2	5	0	25	1
Rötha	1.788	11	193	11	1.023	57	138	8	85	5	216	12	133	7
Zwenkau	4.621	13	584	13	2.185	47	277	6	103	2	1.321	29	151	3
Belgershain	2.277	9	199	9	1.762	77	271	12	25	1	0	0	20	1
Borsdorf	1.556	21	331	21	1.164	75	19	1	12	1	0	0	30	2
Brandis	3.481	16	557	16	1.852	53	606	17	68	2	119	3	279	8
Naunhof	3.949	12	491	12	2.165	55	1.108	28	90	2	44	1	51	1
Kooperationsgebiet	79.839	27	21.943	27	41.073	51	6.350	8	1.497	2	6.314	8	2.662	3
Regierungsbezirk Westsachsen	438.705	12	54.163	12	284.684	65	66.786	15	7.919	2	15.915	4	9.237	2
Freistaat Sachsen	1.841.482	12	214.816	12	1.025.389	56	494.313	27	34.022	2	33.096	2	39.845	2

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaats Sachsen, Stichtag 31.12. 2004, eigene Darstellung

WIRTSCHAFT:

Die Region Leipzig stellt einen altindustriellen Verdichtungsraum dar, dessen ursprüngliche wirtschaftliche Basis neben der Landwirtschaft, der Braunkohlebergbau, die chemische Industrie sowie einige Großkraftwerke war. Im Zuge der Wiedervereinigung setzte ein massiver Strukturwandel ein, der durch eine flächenhafte Stilllegung industrieller Betriebe gekennzeichnet war. Die dabei entstandenen Brachflächen (v.a. Braunkohletagebau) stellen heute, neben den durch landwirtschaftliche Monokulturen „leergenutzte“ Landschaften, den Haupthandlungsdruck für die Zusammenarbeit der Akteure des Grünen Rings dar (BBR 2005: 117).

Gleichzeitig kam es durch hohe Aufschwungerwartungen des Standorts Leipzig zu einem staatlich stark geförderten Stadtumbau, mit Maßnahmen wie Autobahnausbau, Flughafenerweiterung, ICE-Trasse, Neue Messe, Geschosswohnungsbau und Sanierung der gründerzeitlichen Bausubstanz. Die Fördermaßnahmen führten zu einem fortschreitenden Flächenverbrauch.

Heute stellt sich die Stadt als „Kraftzentrum der westsächsischen und der gesamten mitteldeutschen Wirtschaftsregion“ dar (www.leipzig.de Stand 07.02.06). Vor allem soll der Standort Leipzig mit dem neu angesiedelten Automobilwerk der BMW aufgewertet werden. Hinzu kommt die jüngste Entscheidung des Logistikkonzerns DHL, in Leipzig ein neues Logistik- Drehkreuz im Luftverkehr bis Anfang 2008 zu eröffnen.

9.4.2 Gegenstand der Zusammenarbeit

HINTERGRUND

Hintergrund des durch die Stadt Leipzig initiierten freiwilligen Kooperationsprozesses mit dem Umlandgemeinden, sind die durch den Strukturwandel in großem Maße entstandenen Brachflächen. Die Herkunft dieser Flächen ist sehr unterschiedlich und setzt sich aus ehemaligen Industrieanlagen, verfallenen Wohnbereichen, Baulücken ehemaligen Kleingewerben und militärischen Vornutzungen zusammen (Grüner Ring Leipzig: 2000: 6). Dabei ist der Handlungsdruck kein reiner Selbstzweck, sondern leitet sich aus den rechtlichen Verpflichtungen und Vorgaben aus dem ROG, BBodSchG, LEP RP sowie aus dem Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung ab (Anhang 2; Protokoll Grüner Ring Leipzig).

Die Brachflächenproblematik stellt zwar das Haupthandlungsfeld der Zusammenarbeit dar, allerdings existieren darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Ideen und Aktivitäten, die insgesamt das gemeinsame Interesse einer Sanierung und Erlebarmachung der Kultur- und Naturlandschaft im Raum Leipzig verfolgen. Zum Maßnahmenbündel gehören Aufforstungen, Gehölzpflanzungen, Gewässerrenaturierungen und Schaffung naturnaher Wasserflächen (Bunzel, A.; Böhme, C. 2002: 33), aber auch kulturelle und touristische Aktivitäten.

Als konzeptionelle Grundlage dient ein im Zeitraum zwischen 1998 und 1999 erarbeitetes regionales Handlungskonzept (RHK), das 2003 erstmals fortgeschrieben wurde (BBR 2005: 116f).

Die Kooperation entstand nach Gesprächen mit kommunalen Vertretern und einer 1996 erstmals durchgeführten Stadt-Umland-Konferenz, an der seitdem alle Bürgermeister und Akteure der lokalen und regionalen Institutionen teilnehmen. Es bildeten sich 6 thematische Arbeitsgruppen, die seitdem regelmäßig tagen und auf deren Initiative Projekte erarbeitet und umgesetzt werden.

Aufgrund des besonderen strukturpolitischen Steuerungspotentials der Brachflächen kommt vor allem der Arbeitsgruppe (AG) „Brachflächenrevitalisierung/ Ausgleichsflächenmanagement“ eine wichtige Bedeutung zu. Die AG hat das Ziel, brachliegende Flächen zu erfassen und zu entwickeln. Flächen, die den Naturraum und das Landschafts- oder Ortsbild besonders beeinträchtigen oder schädigen sollen vorrangig entsiegelt und saniert werden. Bei der Revitalisierung der Brachflächen stellen sich eine Reihe von Problemen. Neben der oft nicht gegebenen Flächenverfügbarkeit (da sich die Flächen meist in privater Hand befinden), erschweren vor allem fehlende kommunale Finanzmitteln, der Verdacht auf Altlasten sowie Aspekte des Denkmalschutzes die Revitalisierungsbemühungen (Grüner Ring Leipzig 2000).

Da die Stadt Leipzig als flächenmäßig größte Gemeinde über die meisten Brachflächen verfügt, spielt sie bei der Koordination und Umsetzung von Revitalisierungsmaßnahmen eine herausgehobene Rolle. Ferner sind die städtischen Brachflächen bereits in einer ämterübergreifenden Datenbank erfasst, in der jede einzelne Fläche mit fachspezifischen Informationen vermerkt ist (BBR 2005: 117). Das fachliche und technische Know-how in diesem Bereich wird zur Zeit genutzt, um im Bereich der Kompensationsmaßnahmen eine verstärkte Zusammenarbeit in der Region zu erreichen (Anhang 2; Protokoll Grüner Ring Leipzig).

ORGANISATION:

Beim Grünen Ring handelt es sich um eine organisatorisch informelle und gleichberechtigte Form der Zusammenarbeit (Konferenztyp), der lediglich eine Geschäftsordnung und eine Finanzierungsvereinbarung zugrunde liegen (Bunzel, A.; Böhme, C. 2002: 32). Neben der Stadt Leipzig und den 14 Umlandgemeinden sind die dazugehörigen Landkreise sowie viele in der Region tätigen Organisationen, Behörden, Zweckverbände, Vereine und Bürger mit in die Arbeit der Arbeitsgruppen einbezogen. Beschlussfassendes Organ ist die zweimal jährlich stattfindende Stadt-Umland-Konferenz. Die Konferenz dient der Berichterstattung laufender Umsetzungsmaßnahmen und der Abstimmung über zukünftige Themen (BBR 2005: 117).

FINANZIERUNG UND FÖRDERUNG

Die Basisfinanzierung des Grünen Rings erfolgt über eine einwohnerbezogene Umlage der Gemeinden. Aufgrund des Umfangs der vorhandenen Brachflächen und der finanziellen Haushaltslage der Gemeinden im GRL ist der Einsatz von Fördermitteln erforderlich. Eine für den GRL wichtige Möglichkeit stellt die Förderrichtlinie Region (FR-Regio) des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt- und Landesentwicklung (SMU) dar. Gefördert wird die Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte, mit dem

Ziel dadurch die regionale Entwicklung durch interkommunale Kooperation im Land zu stärken. Die in Leipzig eingerichtete Geschäftsstelle des Grünen Rings dient in erster Linie als Informationsplattform und der Unterstützung bei der Beantragung von Fördermitteln. Außerdem übernimmt die Regionalplanung die fachlichen Begründungen für die Priorisierung bei der Fördermittelbeantragung einzelner Projekte und leistet dadurch einen wichtigen Beitrag für die Arbeit des GRL.

KOMPENSATIONSMANAGEMENT:

Als sinnvolle Maßnahme zur Ergänzung der Revitalisierungsbemühungen von Brachflächen, wird die Integration und Bündelung anfallender Kompensations- und Ausgleichsmaßnahmen in bestehende Revitalisierungskonzepte angesehen. Derzeit läuft der Aufbau eines GIS-gestützten interkommunalen Ausgleichsmanagements, der federführend auf das Amt für Umweltschutz der Stadt Leipzig zurückgeht. Die Arbeit beläuft sich zum momentanen Zeitpunkt auf das Weitergeben des Know-hows der Stadt Leipzig in diesem Bereich an die anderen Kommunen des GRL. Diese haben meist alle eigene Pools für Ausgleichsmaßnahmen. Da Ausgleichsmaßnahmen aber nicht zwingend vor Ort realisiert werden müssen, liegt das Ziel im regionalen Abgleich der verschiedenen Managementsysteme. Mittelfristiges Ziel ist es, in Form einer GIS- Plattform mit getrennten Lese- und Schreiberechten für die jeweiligen Gemeinden, die einzelnen kommunalen Pools einheitlich darzustellen (Anhang 2; Protokoll Grüner Ring Leipzig).

Auch ohne einheitliches Kompensationsmanagement konnten im Süden der Stadt, im Zusammenhang mit den dort laufenden Straßenbauprojekten (Bundesautobahn A-27) erste Erfolge bei Bündelung und Realisierung von anfallenden Kompensationsmaßnahmen an landschaftspflegerisch sinnvoller Stelle erzielt werden. Dadurch konnte den Bauträgern und Investoren schnell und ohne großen Aufwand Flächen angeboten werden ab (Anhang 2; Protokoll Grüner Ring Leipzig).

EVALUATION

Besonders hervorzuheben ist am Fallbeispiel GRL der durch das Sächsische Staatsministerium des Inneren (SMI) in Auftrag gegebene Evaluationsbericht über die Fördermittelvergabe der FR-Regio-Mittel. Damit stellt der GRL das einzige in der vorliegenden Arbeit analysierte Fallbeispiel dar, bei dem eine Evaluation mittels SWOT-Analyse (Stärken/Schwächen/Chancen/Gefahren-Analyse) vorgenommen wurde. In dem Bericht wird dem Grünen Ring ein besonders gutes Fördermittelmanagement bescheinigt. „So wurden von 1997 bis Ende 2004 72 Projekte durch die FR-Regio gefördert, wobei rund 3,2 Mio. Euro an FR-Regio-Mittel (900.000 Euro für konzeptionelle Maßnahmen, 2,3 Mio. Euro für die Branchenrevitalisierung) durch den Grünen Ring akquiriert wurden“ (SMI 2005: 5). Als Gründe für die hohe Mittelbindung wird die Vielzahl förderreifer Projekt und die hohe Kompetenz und Erfahrung in der Abwicklung von Förderungen angeführt.

Insgesamt wird eine hohe Qualität der Zusammenarbeit, eine gute Integration der wesentlichen Akteure sowie der hohe Stellenwert des regionalen Entwicklungskonzepts

konstatiert. Die Öffentlichkeitsarbeit gestaltet sich zunehmend professionell, wobei die Verankerung und Akzeptanz seitens der Bevölkerung als verbesserungswürdig eingestuft wird ab (Anhang 2; Protokoll Grüner Ring Leipzig).

9.4.3 Fazit

Der Grüne Ring Leipzig zeigt beispielhaft, wie aufgrund eines exogenen Handlungsdrucks (z.B. Strukturwandel, Brachflächenproblematik) eine Kooperation initiiert wurde und wie diese auch ohne die Festlegung rechtlicher Regelungen eine hohe Bindungswirkung auf die Mitglieder ausübt. Schlüsselmoment ist dabei die Einsicht für ein gemeinsames Handeln, was sich durch die große Akzeptanz der politischen Akteure gegenüber dem erarbeiteten regionalen Handlungskonzept ausdrückt (Anhang 2; Protokoll Grüner Ring Leipzig). Zwar kann eingewendet werden, dass der Handlungsbereich eingeschränkt wurde auf einen Themenbereich und konfliktbehaftete Themen (z. B. Gewerbe- und Siedlungsflächenentwicklung) ausgeklammert werden. Jedoch betrifft die Revitalisierung der Brachflächen alle Teilnehmer gleichermaßen und führt zu einer hohen Akzeptanz und Beteiligung am Kooperationsprozess. Es wird die Auffassung vertreten, dass gerade durch die bewusste Fokussierung vor allem auf ökologische Aspekte, eine hohe Auslastung der Kapazitäten und Effizienz bei der Projektumsetzung erreicht wird. Eine Ausweitung der Kooperation auf andere Handlungsbereiche könnte die Überlastung und damit die Verminderung der Leistungsfähigkeit bedeuten ab (Anhang 2; Protokoll Grüner Ring Leipzig). Es lässt sich jedoch immer wieder erkennen, dass am Rande der offiziellen „Grüner Ring – Tätigkeiten“, die beteiligten Akteure sich auch in anderen Bereichen austauschen und informelle Abstimmungen vornehmen. Dadurch findet bereits eine teilweise Ausweitung der Kooperation auf anderen Ebenen in der Form statt, dass z.B. mit den Zielen des RHK auch bei der Planung von Gewerbegebieten argumentiert und darauf verwiesen wird ab (Anhang 2; Protokoll Grüner Ring Leipzig).

In der politischen Diskussion hat das Thema Flächenverbrauch einen hohen Stellenwert. Neben der Brachflächenrevitalisierung und dem Hochwasserschutz (Flächenversiegelung und Versickerungsflächen), wird vor allem unter dem Aspekt der Landwirtschaft das Thema besonders behandelt ab (Anhang 2; Protokoll Grüner Ring Leipzig). So besteht seitens der Landwirte und Landwirtschaftsverbände ein großes Interesse, die fruchtbaren Böden der Region vor einem weiteren Flächenverbrauch zu schützen. Auch im Bereich der Außendarstellung und der Öffentlichkeitsarbeit des Grünen Rings wird das Thema Flächenverbrauch verstärkt in den Zusammenhang mit der Lebensqualität der Region gestellt und dadurch eine Sensibilisierung der Bevölkerung für diese Thematik erreicht. Allerdings wurden im Interview wie auch im Evaluationsbericht die Leistungen in diesem Bereich als „ausbaufähig“ bezeichnet ab (Anhang 2; Protokoll Grüner Ring Leipzig).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Kooperationsbemühungen und Aktivitäten des Grünen Rings Leipzig zu einer effizienten Reduktion der vorhandenen Brachflächen führen und damit zu dem Ziel einer nachhaltigen Flächenentwicklung Rechnung tragen. Hinzu kommt die Tatsache, dass durch die geschaffenen Freiräume und

Grünzüge die Siedlungsentwicklung in ökologisch sensiblen und wertvollen Bereichen ausbleibt. Betrachtet man die bisherigen Resultate, so wurden im Zeitraum von 1997-2004 Brachflächen in einem Umfang von 32,4 ha revitalisiert. Bei einer geschätzten Gesamtzahl von ca. 2.000 ha bestehender Brachflächen wird die vollständige Umwandlung allerdings noch eine geraume Zeitspanne in Anspruch nehmen. Die zunehmende Verstetigung und Professionalisierung der Zusammenarbeit lässt erwarten, dass sich, bei gleichbleibender Verfügbarkeit von Fördermitteln, die Revitalisierungsraten allerdings verbessern dürften.

Der Grüne Ring Leipzig formuliert die Reduktion der Flächeninanspruchnahme nicht als explizites Ziel der Kooperation. Dennoch findet implizit durch das Handlungsfeld der Kooperation eine Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels statt. Die Kooperation kann also im Hinblick auf den Aspekt der Reduktion der Flächeninanspruchnahme positiv bewertet werden.

9.5 Verband Region Stuttgart

9.5.1 Profil

Das Verbandsgebiet der Region Stuttgart umfasst 3654 km², im Zentrum Baden- Württembergs, zwischen Schwarzwald und Schwäbischer Alb gelegen. Zum Verbandsgebiet der Region gehören, neben der Landeshauptstadt, die umliegenden Landkreise (LDK) Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und der Rems-Murr-Kreis. Insgesamt kooperieren 179 Städte und Gemeinden in fünf Landkreisen.

Tabelle 13 Rahmendaten Verband Region Stuttgart

teilnehmende. Gebietskörperschaften	Einwohner	Bodenfläche	Einwohnerdichte
	Insgesamt	in km ²	EW/km ²
LDK Böblingen	372.113	618	602
LDK Esslingen	513.105	641	800
LDK Göppingen	258.492	642	402
LDK Rems-Murr-Kreis	417.463	858	486
LDK Ludwigsburg	511.830	687	745
Stadtkreis Stuttgart	590.657	207	2.848
Kooperationsgebiet	2.663.660	3.654	729
Baden-Württemberg	10.717.419	35.742	300

Quelle: Statistisches Landesamt BW Stand 2004, eigene Darstellung

BEVÖLKERUNG:

In der Region wohnen ca. 2,6 Mio. Menschen, davon 592.000 im Stadtgebiet der Landeshauptstadt (Stat. Landesamt BW, Stand 3/2005). Um Stuttgart schließt sich ein Kranz aus wichtigen Mittelzentren, in denen noch einmal genau so viele Menschen leben wie im Stadtgebiet von Stuttgart. Hieraus lässt sich die für die gesamte Region typische polyzentrische Siedlungsstruktur ablesen.

FLÄCHENSTRUKTUR:

Die Einwohnerdichte von 729 Einwohnern pro km² ist im deutschen wie im europäischen Vergleich sehr hoch (Region Frankfurt: 558 EW/km², Region München 458 EW/km²). Das statistische Landesamt schätzt, dass die Bevölkerung bis 2020 um weitere ca. 100.000 Einwohner auf ca. 2,75 Mio. anwachsen wird (Stat. Landesamt BW, Stand 2004).

Bereits heute wohnen in der Region auf einem Zehntel der Landesfläche 25% der Gesamtbevölkerung Baden-Württembergs (www.bbr-bund.de/moro am 22.02. 2006). Trotz der hohen Einwohnerdichte ist der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche mit 21% an der Gesamtfläche verhältnismäßig gering (Tabelle 14). An vielen Stellen im Verbandsgebiet sind aufgrund des in der Regel sehr bewegten Reliefs die potentiellen Flächenreste für Siedlung und Verkehr weitgehend erschöpft. Dies trifft vor allem auf die Uferbereiche entlang des Neckars zu.

Tabelle 14 Flächennutzung Verband Region Stuttgart

teilnehmende Gebietskörperschaf- ten	Bodenfläche		Siedlung/Verkehr		Landwirtschaft		Wald		Wasser		andere Nut- zung	
	Gesamt in ha	Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %	
LDK Böblingen	61.783	13.184	21	26.396	43	21.354	35	243	0	605	1	
LDK Esslingen	64.149	15.283	24	29.110	45	18.649	29	617	1	490	1	
LDK Göppingen	64.236	10.220	16	32.684	51	20.566	32	287	0	479	1	
LDK Rems-Murr-Kreis	85.814	14.360	17	36.950	43	33.593	39	499	1	412	0	
LDK Ludwigsburg	68.682	15.907	23	38.589	56	12.437	18	888	1	861	1	
Stadtkreis Stuttgart	20.737	10.442	50	4.969	24	4.950	24	269	1	107	1	
Kooperationsgebiet	365.401	79.396	21	168.698	46	111.549	31	2.803	1	2.954	1	
Baden Württemberg	3.575.174	486.992	14	1.655.939	46	1.363.025	38	37.052	1	32.166	1	

Quelle: Statistisches Landesamt BW Stand 2004, eigene Darstellung

WIRTSCHAFT:

Die Region Stuttgart ist der „wirtschaftliche Motor“ des Landes, 30% der Wertschöpfung des Landes Baden Württemberg werden hier erzielt. Der Dienstleistungssektor leistet mit einem Anteil von knapp 60% an der regionalen Wertschöpfung den größten Beitrag, wobei traditionell in der Region der Anteil am Produzierenden Gewerbe überdurchschnittlich hoch ist (bedingt vor allem durch die Automobilindustrie und den Maschinenbau). Dieser Bereich unterliegt in den letzten Jahren einem strukturbedingten Wandel, der sich in einer negativen Umsatzentwicklung und einem Rückgang der Beschäftigungszahlen von 6% in den Jahren 2002 bis 2004 widerspiegelt. Diesen Trend konnte der Dienstleistungssektor mit stagnierenden und leicht rückläufigen Entwicklungszahlen nicht ausgleichen. Mit einer Arbeitslosenquote von 5,6 % (Stand 2004) hat die Region Stuttgart im Vergleich zu anderen deutschen Großstadregionen eine hohe Beschäftigungsquote, jedoch wird konstatiert, dass dieser Vorsprung vor anderen Regionen schwindet (Verband Region Stuttgart 2005b).

9.5.2 Gegenstand der Zusammenarbeit

HINTERGRUND

Als administrative Einheit existiert die Region Stuttgart seit 1974 unter dem Titel „Regionalverband Mittlerer Neckar“, der für die Regionalplanung zuständig war. 1994 wurde aus dem reinen Planungsverband per Landesgesetz der Verband Region Stuttgart (VRS) geschaffen, ein Trägerschaftsverband mit Umsetzungsaufgaben (u.a. Regionalplanung, Landschaftsrahmenplanung und Regionalverkehrsplanung). Der VRS ist die einzige Region in Baden-Württemberg, die durch eine alle 5 Jahre direkt gewählte Regionalversammlung von der Bevölkerung legitimiert wird.

Weitere Hauptorgane sind, neben der Regionalversammlung, der ehrenamtliche Verbandsvorsitzende und der hauptamtliche Regionaldirektor.

REGIONALPLANUNG:

Als Träger der Regionalplanung ist der Verband per Gesetz befähigt und sogar ausdrücklich verpflichtet (Knieling et. al 2003: 27), regionalbedeutsame Schwerpunkte der Siedlungs- und Gewerbeentwicklung darzustellen. In der Praxis erfolgt dies „gebiets-scharf“ und damit unterschiedlich zu der symbolhaften Darstellung, die für gewöhnlich in Regionalplänen vorgenommen wird. Es wurden Siedlungsachsen definiert, die in Deckung liegen zu den wichtigen Infrastruktureinrichtungen/Verflechtungsachsen zwischen dem Oberzentrum und dem Umland. Den Gemeinden, die entlang dieser Siedlungs- und Wachstumsachsen liegen, werden gezielt Möglichkeiten zur verstärkten Außenentwicklung eingeräumt. Neben diesen Vorranggebieten, besteht für die Städte und Gemeinden, die nicht entlang einer Siedlungsachse liegen, die planerische Möglichkeit sog. Eigenentwicklungspotentiale, entsprechend ihrer natürlichen Entwicklung, zu schaffen. Mittels Bedarfsprognose konnte die Anzahl und Lage der in Zukunft benötigten Wohneinheiten ermittelt und zugeordnet werden. Hinzu kommen festgelegte Dichtewerte für Baugebiete, die gewährleisten sollen, dass die neu erschlossene Fläche optimal ausgenutzt wird. Im aktuellen Regionalplan, der 1999 rechtskräftig wurde, sind 26 regionalbedeutsame Schwerpunkte für den Wohnungsbau ausgewiesen (mit etwa 830 ha und 34.000 Wohneinheiten), sowie 36 Schwerpunkte mit ca. 1.000 ha für Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungsbetriebe vorgesehen (www.bbr.bund.de/moro am 22.02. 2006).

Trotz der Stärkung der Regionalplanung durch das Instrument der gebiets-scharfen Darstellung von Entwicklungsschwerpunkten hängt die Umsetzung alleine von der Bereitschaft der betroffenen Gemeinde ab. Die Regionalplanung verfügt nur über wenige Durchsetzungsmaßnahmen (z.B. Planungsgebot) gegenüber den Gemeinden. Jedoch lassen sich im Einzelfall bereits erste Erfolge bei der Realisierung geplanter Entwicklungsschwerpunkte feststellen (Anhang 2; VRS Stuttgart).

LANDSCHAFTSPLANUNG:

Neben der Regionalplanung ist der VRS Träger der Landschaftsplanung. Im dicht besiedelten Verbandsgebiet kommt die Landschaftsplanung einer restriktiven Negativ-Planung gleich, in der Grünzüge und Grünzäsuren trennende Elemente darstellen, die das weitere Zusammenwachsen einzelner Siedlungsbereiche verhindern sollen. So wurden im gültigen Regionalplan ca. 9.800 ha neuer Grünzüge ausgewiesen.

Zusätzlich zur allgemeinen Landschaftsplanung existiert ein regionales Entwicklungskonzept (REK), das die Schaffung des „Landschaftsparks Region Stuttgart“ in Form einer Vernetzung der vorhandenen Freiräume vorsieht.

Das Konzept des Landschaftsparks setzt sich aus den drei Teilprojekten „Neckarpark“, „Filderpark“ und „grüne Nachbarschaft“ zusammen (Knieling et. al 2003: 37). Der Neckarpark als Teilprojekt mit der größten räumlichen Ausdehnung umfasst den gesamten Flusslauf des Neckars, vom Schwarzwald bis zu seiner Mündung in den Rhein bei Mannheim. Da das Verbandsgebiet nur einen Teil des gesamten Landschaftsparks beinhaltet, ist es erforderlich die Planung und Gestaltung in enger Abstimmung mit den angrenzenden Planungsträgern vorzunehmen.

Hintergrund des Parkgedankens ist die zunehmende Flächenverknappung in der Region und der daraus resultierende Wunsch nach einer Aufwertung der weichen Standortfaktoren (s.o. und Knieling et. al 2003: 36). Der Park soll das Bewusstsein für die naturräumlichen und kulturellen Zeugnisse und ihren Nutzen entlang des Flusses stärken und dadurch eine regionale Identität schaffen. Der Landschaftspark stellt keine Schutzkategorie dar, vielmehr symbolisiert er das Miteinander von Naturräumen, ihrer Nutzung und Naherholung (www.landschaftspark-neckar.de und Vallée 2005).

NACHHALTIGES REGIONALES FLÄCHENMANAGEMENT:

Im Zeitraum zwischen 2003 und 2005 nahm die Region Stuttgart an dem Modellprojekt MORO-RESIM des BBR teil (Schwerpunkt: Nachhaltige Siedlungsentwicklung). Dabei wurden zwei Handlungsansätze verfolgt: die Erfassung der innerstädtischen Reserveflächen sowie Innenentwicklungspotentiale einerseits und ein projektbegleitender Dialog für ein regionales Siedlungsflächenmanagement andererseits (Verband Region Stuttgart 2005a: 17).

Die Regionalplanung verfügt bereits über das Instrument der Gesamtflächenbilanz, das bei Fortschreibung eines Flächennutzungsplans eine Bilanzierung der vorhandenen Reserveflächen, Baulücken und Brachflächen fordert. Diese Flächen gehen in die Bedarfsprognose mit ein und können der Region ggf. zu einem Verhandlungsargument bei Widersprüchen zum Regionalplan verhelfen (Vallée 2005: 8f). Die Bilanzierung basiert allerdings auf der ehrlichen Auskunft der Gemeinden, direkte Kontrollmöglichkeiten fehlen (Anhang 2; VRS Stuttgart). Da die Erfassung auf regionaler Ebene von einer zentralen Instanz aus schwierig ist erfolgte die Teilnahme am Modellprojekt, mit dem Ziel einer umfangreichen Erfassung von Innenentwicklungsflächen mit einer Größe > 5.000m² und den unterschiedlichen Nutzungsarten Wohnen, Gewerbe und Mischflächen. Die Erhebung fokussierte sich zudem auf bestehende Reserveflächen.

Zur Lagebeurteilung entstand unter Beauftragung des Instituts für Städtebau und Landesplanung ISL eine Arbeitsplattform im Internet, in die in kommunaler Abstimmung alle bestehenden Innenentwicklungspotentiale aufgenommen wurden. Die Zusammenarbeit mit den kommunalen Planern erfolgte freiwillig und unter Auseinandersetzung mit den jeweiligen Einzelsituationen. Es wurden ca. 5.000 ha an vorhandenen Reservflächen (noch nicht realisierte Außenentwicklung) in rechtskräftigen Flächennutzungsplänen ermittelt. Hinzu kommen 1.900-2.200 ha an Innenentwicklungs- und Brachflächen im Bestand (Verband Region Stuttgart 2005a. 18).

Vergleicht man hierzu die Fläche von ca. 6.000 ha die insgesamt zwischen 1998 und 2004 für Siedlungs- und Verkehrszwecke neu in Anspruch genommen wurde, so sind die Innenentwicklungspotentiale, entgegen der ursprünglichen Annahme, erstaunlich groß (Vortrag Dipl.-Ing. Wilske, ISL, an der TU- Darmstadt 30.01.06). Die Bandbreite und Variabilität der vorhandenen Innenentwicklungspotentiale ist dabei sehr hoch. Nahezu alle Kommunen arbeiten an der Entwicklung ihrer „Innenflächen“, werden jedoch oft durch unbestimmte Eigentumsverhältnisse, interkommunale Konkurrenz und fehlende Nachfrage behindert (Verband Region Stuttgart 2005a).

In dem abschließend formulierten Handlungsprogramm wird die Beibehaltung und der Ausbau des neu geschaffenen „regionalen Kompetenzzentrums zum Flächenmanagement“ gefordert. Das Kompetenzzentrum dient der Informationsbeschaffung und -auswertung sowie der Förderung und Beratung von Gemeinden mit geringer Verwaltungskraft. Außerdem wird der weiteren Etablierung von interkommunalen Kooperationsformen eine wichtige Rolle zugeschrieben. Vor allem die Kooperation von Gemeinden innerhalb der „Achsenzwischenräume“ soll gestärkt werden (VRS 2005a: 22f. und Anhang 2; VRS Stuttgart).

9.5.3 Fazit

Interessant für die nähere Analyse des Fallbeispiels VRS ist die Tatsache, dass sich die Kooperationstätigkeiten auf der Ebene der Regionalplanung abspielen. Die Kooperation betrifft einen Teil des Planungswesens, der in den anderen Fallbeispielen -mit Kooperation auf der kommunalen Ebene- nicht berührt wird.

Der Institutionalisierungsgrad, der vor allem durch die direkt gewählte Regionalversammlung zum Ausdruck kommt, kann dennoch als hoch angesehen werden. Die Tatsache, dass die Kooperation von oben, per Landesgesetz, beschlossen wurde („top-down“) führt nicht unmittelbar zu einer ablehnenden Grundhaltung (zumindest seitens der Bürger). So wurden in den 3 bislang stattgefundenen Wahlen zur Regionalversammlung solide Wahlbeteiligungen erzielt (1994: 66%; 1999: 53 %; 2004: 54 %. Quelle: www.region-stuttgart.org).

Es handelt sich folglich um eine Fallbeispiel bei dem die regionalen Probleme (hochverdichteter Agglomerationsraum, zunehmende Flächenknappheit bei hohem Siedlungsdruck) von der Landesregierung aufgegriffen wurden.

Das Beispiel VRS Stuttgart verdeutlicht die hohe Sensibilisierung der politischen Akteure aller Planungsebenen in Baden-Württemberg für das Thema Flächenverbrauch. So finden als explizit folgende Komponenten einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung im Leitbild des VRS Stuttgart:

- die vorrangige Innenentwicklung mit einem angestrebten Verhältnis von 4:1 gegenüber der Außenentwicklung
- die Ausweisung von Siedlungs- und Gewerbeschwerpunkten
- Schutz der regionalen Grünzüge

Im Verlauf der gesamten Literatur- und Internetrecherche zur vorliegenden Arbeit, konnte immer wieder ein hoher „Durchdringungsgrad“ flächenschonender Ansätze in den politischen Programmen von Land, Region und Kommunen festgestellt werden (z.B. Aktionsbündnis „Flächen gewinnen“ des Umweltministeriums Baden-Württemberg).

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Arbeit des Verband ist die Kommunikation der Ziele der Regionalplanung an die Öffentlichkeit. Es gilt zu vermitteln, dass die Ziele der Regionalplanung nicht nur in einer ökologischen Zäsur bestehen, sondern immer eine Abwägung aus sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekten beinhaltet (Anhang 2; VRS Stuttgart).

Dem Vorgehen, im Regionalplan Entwicklungsschwerpunkte für Siedlungs- und Gewerbebereiche zu definieren, kann grundsätzlich eine steuernde Wirkung auf den Flächenverbrauch zugeschrieben werden. Allerdings führte die Änderung des Landesplanungsgesetz im Jahr 2003 zu einem Wegfall der früher vorhandenen Möglichkeit, quantitative Richtwerte bezüglich der siedlungsstrukturellen Entwicklung im Regionalplan festzulegen (vgl. ZRK Kassel, Kapitel 9.6). Das Fehlen quantitativer Mengenvorgaben reduziert den Effekt auf das allgemeine Steuerungspotential des Regionalplans (Anhang 2; VRS Stuttgart). Gerade in den Gemeinden, die nicht zu den Entwicklungsschwerpunkten gehören (Achsenzwischenräume) führt das Fehlen von win-win Situationen und die mangelnde Durchsetzbarkeit der Vorgaben des Regionalplans dazu, dass der Nutzen unterlassener Bautätigkeiten nicht vermittelt werden kann. Da der Verband gleichzeitig Träger der Wirtschaftsförderung in der Region ist, wird versucht auf diese Weise einen Interessenausgleich herzustellen (Anhang 2; VRS Stuttgart).

Ein weiterer Ansatz für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung findet sich in der Absicht des Verbands, in Zukunft vorhandene Reserveflächen einer Gemeinde bei der Fortschreibung des zugehörigen Flächennutzungsplans einfließen zu lassen (Anhang 2; VRS Stuttgart). Das hätte zur Folge, dass Gemeinden mit einem hohen Reserveflächenpotential weniger Neubauflächen ausweisen können. Eine Aufnahme einer solchen Klausel als allgemeines *Ziel der Raumordnung* würde zur Durchsetzbarkeit wesentlich beitragen.

Aufgrund der Untersuchung kann festgehalten werden, dass der Steuerungsansatz der Siedlungsentwicklung anhand planerischer Vorgaben „von oben“ (durch den Regionalplan) vorgenommen wird. Die Untersuchung zeigt, dass sich dieser Ansatz aufgrund

der Größe und Heterogenität des Verbandsgebiets als angebracht und zweckmäßig erweist. Auch wenn die Durchsetzung der ausgewiesenen Siedlungs- und Gewerbeschwerpunkte verbessert werden kann, findet auf diesem Weg eine Steuerung der Flächennutzung statt. Hinzu kommt das im Leitbild festgeschriebene Innenentwicklungsverhältnis von 4:1 gegenüber der Außenentwicklung. Untersuchungen belegen (VRS und ISL 2004: 9), dass schon jetzt in der Region Stuttgart ca. 50 % der Siedlungsentwicklung im Bestand stattfindet.

9.6 Gewerbeflächenpool Neckar-Alb

9.6.1 Profil

Der Landkreis Zollernalb befindet sich zwischen den Wirtschaftsräumen Stuttgart und der Bodensee-Oberschwaben-Region. Der Landkreis hat eine Größe von ca. 917 km² und bildet zusammen mit den Landkreisen Reutlingen und Tübingen die Region Neckar-Alb.

Tabelle 15 Rahmendaten/Flächennutzung Gewerbeflächenpool Neckar-Alb

Gebietskörperschaften	Bodenfläche		Siedlung/Verkehr		Landwirtschaft		Wald		Wasser		andere Nutzung		Bevölkerung	Bevölkerungsdichte
	Gesamt		Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %	Gesamt	in %	(3/2005)	EW/km ²
Kooperationsgebiet	91.772		11.910	13	41.496	45	37.219	41	351	0	796	1	192.858	210
Baden-Württemberg	3.575.174		486.992	14	1.655.939	46	1.363.025	38	37.052	1	32.167	1	10.737.654	300

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stand 2005, eigene Darstellung

BEVÖLKERUNG - FLÄCHENNUTZUNG

Im Landkreis Zollernalb leben derzeit 192.858 Menschen, davon allein 70.398 in den Mittelzentren Albstadt, Balingen und Hechingen (Wirtschaftsförderung Zollernalb WFG, eigene Berechnung), woraus sich die eher ländliche, disperse Siedlungsstruktur ablesen lässt. Im Landesentwicklungsbericht des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg wird die erwartete zukünftige Bevölkerungsentwicklung in der Region mit +3% als unterdurchschnittlich niedrig prognostiziert (LEB 2005: 215). Ferner wird angenommen, dass dieses schwache Bevölkerungswachstum in den Jahren 2016/17 abbricht und ein Bevölkerungsrückgang einsetzt. Bezogen auf die Flächenstruktur nach Art der tatsächlichen Bodennutzung zeigt sich kein signifikanter Unterschied zu den Größenordnungen der durchschnittlichen Nutzungsarten des Landes Baden-Württemberg.

WIRTSCHAFT

Vor allem mittelständige Unternehmen aus den produzierenden Bereichen des Maschinenbaus, der Textil- und Bekleidungsindustrie, sowie der Elektro- und Medizintechnik prägen das wirtschaftliche Bild des Zollernalbkreises (WFG 2006). Allerdings war die Entwicklung der Beschäftigungszahlen in den Jahren 1994 bis 2003 mit -10% eine der negativsten in Baden-Württemberg (LEB 2005: 72 und Regionalverband Neckar-Alb 2003: 18). Damit zusammen hängt eine Arbeitslosenquote, die mit 8,8%

(Stand: 2.Quartal 2005) leicht über dem Landesdurchschnitt von 6,9 % (Stand: 2004) liegt (Beide Angaben: Stat. Landesamt BW). Im gesamten Landkreis stehen nach Angaben der Wirtschaftsförderung Zollernalb (WFG 2006) derzeit Gewerbegebiete mit rechtskräftigem B-Plan in einem Umfang von 110 ha, Gewerbegebiete ohne rechtskräftigen B-Plan in einer Größenordnung von 7 ha zur Verfügung.

9.6.2 Gegenstand der Zusammenarbeit

HINTERGRUND

Die Gründe zur Zusammenarbeit sind vielschichtig, lassen sich aber vor allem auf die negativen Folgen des Strukturwandels im produzierenden Gewerbe (s.o.) und die daraus resultierenden Befürchtungen eines weiteren Bedeutungsverlustes gegenüber anderen Wirtschaftszentren wie Stuttgart, Reutlingen/Tübingen und der Bodenseeregion zurückführen (TA- Akademie 2004: 8). Der Strukturwandel hat auch die interne Konkurrenzsituation um potentielle Investoren verstärkt. Besonders deutlich wurde dies im Zuge einer geplanten Ansiedlung eines Briefverteilerzentrums in der Region, bei dem sich die einzelnen Kommunen „maßlos“ zu unterbieten versuchten (Langer et. al 2003: 55 und Anhang 2; Protokoll Gewerbeflächenpool Neckar-Alb). Die daraus resultierende Kooperations-Idee der Kreis-Bürgermeister greift eine Forderung zur Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit auf, die bereits bei der Fortschreibung des Regionalplans durch den Regionalverband Anfang der 90er Jahre formuliert wurde (Ebd.: 55). Neben den Aspekten „Abbau ruinösen Wettbewerbs“ und „Attraktivitätssteigerung“, kennzeichnet das Fallbeispiel das explizit formulierte Ziel, dass durch die Kooperation keine negative Folgen auf das ökologische Umfeld entstehen sollen (TA-Akademie 2004). Somit stellt das Fallbeispiel dahingehend eine Besonderheit dar, da ausdrücklich Nachhaltigkeitsziele bezüglich des Flächenverbrauchs verfolgt werden.

GEWERBEFLÄCHENPOOL

In einem diskursiven Prozess (Runder Tisch) mit den Bürgermeistern der Kreisgemeinden wurde ein innovatives Modell eines interkommunalen Gewerbeflächenpools entwickelt. Aufgabe des Pools ist die gemeinsame Erschließung, Verwaltung und Vermarktung von ausgewählten Gewerbeflächen. Die Teilnahme am Pool ist für die Gemeinden grundsätzlich freiwillig. Der Begriff „Pool“ steht für eine Mehrzahl von Flächen, die allerdings räumlich nicht zusammenhängen müssen. Einzelne Flächen können von den Poolnutzern in den Pool „ein-“ und wieder „ausgebucht“ werden. Eine „eingebuchte“ Fläche im Pool bedeutet, dass die Poolverwaltung die Vermarktung und den Verkauf der Fläche übernimmt und für die Auszahlung der Erlöse sorgt. Durch ein „ausbuchen“ übernimmt wieder die Gemeinde die Verwaltung der Fläche.

Die Poollösung entspringt der Einsicht, dass eine Steigerung der wirtschaftlichen Vielfalt und Leistungsfähigkeit innerhalb des „Poolbereichs“ dadurch erreicht wird, dass nicht mehr jede Gemeinde versucht, Gewerbeflächen mit unterschiedlichen Nutzungsprofilen anzubieten um potentielle Investoren zu bedienen. Kooperieren die Gemein-

den und stellen gemeinsam attraktive und bedarfsgerechte Flächen zur Verfügung, so können neben dem Abbau interkommunaler Konkurrenzen vor allem der ökologisch sensible Bereich vor einer Erschließung bewahrt werden (Greiving et. al 2004: 254 und TA-Akademie 2004: 6).

Vermarktet werden sollen die Poolflächen von einer zentralen Instanz in Form eines Zweckverbands, der allerdings keine hoheitlichen Aufgaben (z.B. Bauleitplanung) der Gemeinden übernehmen soll (TA- Akademie 2004: 20).

Die gesamte Kooperation befindet sich in einer noch frühen Entwicklungsphase. Nach der konzeptionellen Vorbereitung sind als nächste Schritte die Einführung eines Zweckverbands „auf Probe“ geplant. Bislang haben sich 8 Gemeinden per Ratsbeschluss für die Teilnahme an der Testphase des Modells entschieden. Nach einer Probezeit von anderthalb Jahren soll der Zweckverband rechtskräftig werden (Anhang 2; Protokoll Gewerbeflächenpool Neckar-Alb).

POOLREGELN

Im Folgenden werden die wesentlichen Poolregeln (TA-Akademie 2004: 15-17) kurz dargestellt.

- Grundsätzlich kann eine am Flächenpool teilnehmende Gemeinde zusätzlich eigene, pool-unabhängige Gewerbeflächen erschließen und vermarkten. Dies ist vorgesehen, damit ein Recht auf Eigenentwicklung gewahrt bleibt und ortsansässigen Betrieben Erweiterungsflächen angeboten werden können. Um erweiterungswillige Betriebe im Ort halten zu können ist es möglich, ursprüngliche Poolflächen der Gemeinden wieder auszugliedern. Sollte der Betrieb dennoch die Gemeinde verlassen wollen, bleibt der Verweis auf alternative Poolflächen.
- Externe Investoranfragen können auf eigene Fläche gelenkt werden, bei Nichtinteresse erfolgt der Verweis auf den Pool. Dadurch bleibt der Anreiz für die Gemeinde bestehen, sich aktiv um eine Ansiedlung neuer Betriebe zu bemühen.
- Die Aufgabe der Poolverwaltung besteht in der Vermittlung bedarfsgerechter und wunschgemäßer Flächen im „Poolbereich“. Dabei muss bei der Ansiedlung von Gewerben mit Nutzungsbeschränkung das Veto-Recht der betreffenden Gemeinde respektiert werden.

FLÄCHENBEWERTUNG / RISIKOAUSGLEICH:

Grundsätzlich entscheidet die Poolverwaltung welche Flächen in den Pool aufgenommen werden. Dadurch wird verhindert, dass die Gemeinden Flächen, die sich schlecht vermarkten lassen („Ladenhüter“) an den Pool abgeben (Anhang 2; Protokoll Gewerbeflächenpool Neckar-Alb). Bevor eine Fläche in den Pool eingeht, wird diese zuerst monetär bewertet. Zur möglichst objektiven Bewertung wird derzeit im Rahmen der wissenschaftlichen Betreuung durch die FH Nürtingen ein standardisierter Bewertungs-

schlüssel entwickelt. An der Ausgestaltung nehmen zudem diejenigen Gemeinden Einfluss, die sich bislang für die Teilnahme an der Testphase entschlossen haben (Anhang 2; Protokoll Gewerbeflächenpool Neckar-Alb).

Der Bewertungsschlüssel berücksichtigt ökonomische, ökologische und städtebauliche Kriterien. Zusätzlich wird über die Möglichkeit einer Aufnahme von Brachflächen, Flächen privater Anbieter und Ausgleichsflächen nachgedacht. Diesem „fachlichen Filter“, durch den jede eingebrachte Poolfläche einen monetären Wert erhält, kommt eine große Bedeutung zu, da hieraus die durch Vermarktung ggf. Erschließung anfallenden Kosten (und später Erlöse) anteilig auf die Kooperationsteilnehmer abgeleitet werden können (TA-Akademie 2004: 31). Die anteilige Verteilung der Kosten ist ein wichtiger Bestandteil des Poolgedankens, da sich so das Risiko einer Nicht-Vermarktung auf alle Poolnutzer aufteilen lässt („Risikoausgleich“). So erfolgt die jährliche Ausschüttung der erzielten Erlöse ebenfalls entsprechend des ermittelten Flächen-Werts. Dies führt dazu, dass die Gewinne einer Fläche erst mit zeitlicher Verzögerung an die einzelne Gemeinde zurückfließen, jährlich aber auch Gewinnanteile aus dem Flächenverkauf der anderen Poolteilnehmer ausgeschüttet werden. Neben dem Risikoausgleich besteht ein weiterer Anreiz sich am Pool zu beteiligen darin, dass durch die Beteiligung an der Gewinnausschüttung die Abhängigkeit von den eigenen Betrieben und Gewerbeflächen abnimmt (Gust 2005: 229).

Eine weitere Besonderheit des Fallbeispiels besteht darin, dass sich Gemeinden, die selbst über keine potentiellen Gewerbeflächen verfügen, sich rein finanziell am Pool beteiligen können („Geld statt Fläche“). Dadurch soll den Gemeinden in „topografisch oder ökologisch schwierigen Verhältnissen“ (Gust 2005: 229) eine Alternative geboten werden.

9.6.3 Fazit

Das Fallbeispiel „Gewerbeflächenpool Neckar-Alb“ verspricht trotz der frühen Umsetzungsphase einen interessanten Ansatz hinsichtlich einer Reduktion der Flächeninanspruchnahme. Dies gilt zunächst für die Tatsache, dass das Problemfeld Flächenverbrauch bereits innerhalb der konzeptionellen Grundüberlegungen (neben wirtschaftlichen Aspekten) deutlich thematisiert wurde. Damit lässt sich ein „Durchdringen“ von Nachhaltigkeitszielen von der Bundes-, Landes- bis auf die konkrete Projektebene erkennen, wie es bei anderen Fallbeispielen nicht in dieser Deutlichkeit der Fall ist. Es wird allerdings angemerkt, dass das Problembewusstsein einer Gemeinde für den Flächenverbrauch erst im Zusammenhang mit Engpässen bei der Bereitstellung von Bauland auftritt; ein globales Problemverständnis in den meisten Fällen jedoch nicht zu erkennen ist (Anhang 2; Protokoll Gewerbeflächenpool Neckar-Alb). Der Vergleich zu Konzepten und Handlungszielen anderer Fallbeispiele führt aber zu der Ansicht, dass so eine Sensibilisierung (gegenüber dem Fachpublikum und der Öffentlichkeit) für das Thema erreicht wird und eine Grundlage für weiterführende Diskussionen in diesem Bereich geschaffen wird.

Die Steuerungswirkungen auf die Flächeninanspruchnahme speziell aufgrund der ökologischen Komponenten des Flächen-Bewertungssystems werden in der Literatur als positiv bewertet (TA-Akademie 2004: 35). Grund dafür sind die ökologischen Kriterien, wie z.B. Bodenqualität, Wasserhaushalt, geomorphologische Lage und Einfluss auf das Landschaftsbild, die dazu führen, dass ökologisch sensible Flächen schlechter bewertet und letztendlich unattraktiv für die Aufnahme in den Pool gemacht werden. Dieser Auffassung kann grundsätzlich entsprochen werden. Allerdings ist im Hinblick auf eine angestrebte Übertragbarkeit des Modells auf andere Regionen zu beachten, dass die Relevanz der ökologischen Bewertungskriterien von der Verfügbarkeit potentieller Bauflächen abhängt. Die individuelle Ausgangslage des Kooperationsgebiets (Karstlandschaft im Bereich Albrauf/Albhochfläche) sorgt bereits für natürliche Grenzen der Flächeninanspruchnahme. In anderen Regionen mit weniger Flächenengpässen dürfte von den ökologischen Kriterien eine geringere Steuerungswirkung ausgehen.

Das Instrument „Geld statt Fläche“ ist ein Einzelfall innerhalb aller untersuchten Fallbeispiele der Arbeit. Daher können keine vergleichenden oder abschließenden Aussagen getroffen werden. Es wird aber angenommen, dass aus kommunaler Perspektive eine rein finanzielle Beteiligung gegenüber einer Finanzierung einer schwierig vermarktbar Fläche durchaus strategische Anreize bietet.

Die Regelung, dass zur kommunalen Eigenentwicklung ortsansässigen Betrieben eigene, Nicht-Poolflächen angeboten werden können, wird durch eine Untersuchung im Märkischen Kreis (NRW) relativiert, da ein Verhältnis von Betriebsverlagerungen zu Neugründungen von 90% zu 10% festgestellt wurde (Greiving et. al 2004:250f). Diese Regelung war ein fundamentaler Bestandteil zur politischen Konsensfindung (Anhang 2; Protokoll Gewerbeflächenpool Neckar-Alb), allerdings stellt sich Frage nach der mengenmäßigen Bedeutung der Poolflächen (und damit ihrer flächenhaften Steuerungswirkung) gegenüber den gemeindeeigenen Gewerbeflächen.

10. Fazit

Die vertiefende Wirkungsanalyse von Effekten der verschiedenen Fallbeispiele führt zu dem Ergebnis, dass stets Auswirkungen der Zusammenarbeit auf den Flächenverbrauch identifiziert werden können. Einschränkend muss allerdings festgehalten werden, dass nicht jede Form interkommunaler Kooperation per se zu einem flächenschonenden Verhalten führt. Daher werden im Folgenden die Auswirkungen der verschiedenen Handlungsfelder interkommunaler Kooperationen auf den Flächenverbrauch zusammenfassend dargestellt. Als „flächenrelevant“ lassen sich folgende Handlungsfelder unterscheiden:

- Kooperation im **wirtschaftlichen Bereich** z. B. durch das Betreiben eines interkommunalen Gewerbegebietes, deren originäres Ziel es ist, die Wettbewerbsfähigkeit im regionalen und überregionalen Raum zu steigern und gleichzeitig eine kostenintensive Konkurrenz unter den Teilnehmern zu vermeiden. In der Regel führt die Kooperation zur Erschließung einer vorher unbebauten Fläche, die sich zum Teil auf der Gemarkungsgrenze zwischen zwei oder mehr beteiligten Kommunen befindet (NiederRhein, Pommerndreieck, Königstein). Daher können interkommunalen Gewerbegebieten primär keine flächensparenden Auswirkungen zugeschrieben werden. Lediglich sekundär, aufgrund der Vermeidung von Konkurrenzsituationen werden flächensparende Effekte unterstellt.
- Kooperationen im **Bereich der Siedlungsentwicklung** werden häufig aufgrund eines gemeinsamen Handlungsdrucks (demographischer oder struktureller Wandel, Suburbanisierung und Siedlungsdruck) initiiert. Die veränderten Rahmenbedingungen erfordern in diesen Fällen ein kooperatives Vorgehen, das sich z.B. durch regionale Handlungs- oder Rahmenkonzepte ausdrückt (rak Bonn, ZRK Kassel, VRS Stuttgart). Eine Steuerung der Flächeninanspruchnahme erfolgt in diesem Zusammenhang häufig über die Festlegung von Entwicklungsschwerpunkten. Grundsätzlich lassen sich über Entwicklungskonzepte, bei gegebener Bindungswirkung, nachhaltige Entwicklungsziele (z.B. Leitbild „Dezentrale Konzentration“, ressourcenschonendes Bauen) festschreiben und umsetzen.
- Kooperationen im **landschaftsplanerischen Bereich** haben die Schaffung eines Verbundsystems zusammenhängender Grün- und Freiflächen zum Ziel (Landschaftspark, Regionalpark). Die Aufwertung des Naturraums dient einer Attraktivitätssteigerung der Region und somit der Verbesserung weicher Standortfaktoren (z.B. Wohnqualität, Freizeitwert). Daher gewinnen Landschaftsparks gerade in verdichteten Agglomerationsräumen mit abnehmenden Freiräumen an Bedeutung (z.B. NiederRhein, VRS Stuttgart, Planungsverband Frankfurt). Der Landschaftspark kann so gestaltet werden, dass er nicht frei von Nutzungen ist, sondern Nutzungsformen zulässt, die den Freiraum positiv aufwerten (z.B. Naherholung, Frei-

zeitnutzungen). Dadurch steigt der empfundene Wert für den Naturraum. Eine Steuerung der übrigen Flächennutzungen wird möglich, ohne auf eine rein restriktive „Negativ-Planung“ zurückgreifen zu müssen.

Planerisches Handeln einzelner Kommunen besteht u.a. in der ausreichenden Bereitstellung von Bauland, um das ökonomische Wachstum der Kommunen sicher zu stellen. Da jede Kommune nach Wachstum strebt, besteht auch das Ziel einer interkommunalen Kooperation in der Effizienz- und Wachstumssteigerung gegenüber der einzelkommunalen Leistungsfähigkeit. Jede Kooperation billigt also grundsätzlich den Verbrauch, bzw. die Versiegelung von Fläche. So zeigte die empirische Untersuchung, dass sich weniger die Frage stellt, ob Flächen in Anspruch genommen werden, sondern viel mehr wo dies geschieht.

Daher muss hinsichtlich der Fragestellung der Arbeit festgehalten werden, dass die Wirksamkeit interkommunaler Kooperationen auf den Flächenverbrauch als begrenzt angesehen wird und somit die Klassifizierung als „flankierendes Instrument“ gerechtfertigt ist.

Dieser Sachverhalt gilt unabhängig davon ob es sich um eine rein informelle oder um eine formell-institutionalisierte Zusammenarbeit handelt. Es kann folglich auch keine pauschalisierte Aussage darüber getroffen werden, welche Organisationsform interkommunaler Kooperation eher zu einem flächenschonenden Verhalten beiträgt. Einzig die tendenziell mit dem Institutionalierungsgrad steigende Verbindlichkeit der Zusammenarbeit ermöglicht eine höher Durchsetzbarkeit und ggf. Sanktionierung (bei Nichteinhaltung) der formulierten Ziele.

Neben den geschilderten handlungsfeldbezogenen Effekten interkommunaler Zusammenarbeit lassen sich Gemeinsamkeiten der untersuchten Fallbeispiele bezüglich einer Quantifizierung flächensparender Effekte feststellen. So können als Haupthindernisse für die Bilanzierung der Erfolge flächensparenden Verhaltens eine mangelnde Datengrundlage sowie fehlende Evaluationen angeführt werden (Kap. 10.1 und 10.3). Hinzu kommt eine geringe Kommunikation des Themas Flächenverbrauch in Verbindung mit den Kooperationstätigkeiten (Kap. 10.2)

10.1 Datengrundlage

Reduktionseffekte auf den Flächenverbrauch ließen sich bei allen detailliert untersuchten Fallbeispielen identifizieren. Eine genaue Quantifizierung dieser Effekte war jedoch lediglich im Fall Grüner Ring Leipzig möglich. Da es sich dabei um die Revitalisierung von bereits in Anspruch genommenen Flächen handelt, war die Größe dieser Flächen im Vorfeld bekannt und eine Bilanzierung der Umsetzungserfolge daher möglich.

In allen übrigen Fallbeispielen fehlt für eine derartige Quantifizierung die verfügbare statistische Datengrundlage. Wesentlicher Grund hierfür ist die Tatsache, dass seitens der Akteure bzw. Kooperationsteilnehmer der Zusammenhang zwischen den Kooperationstätigkeiten wie z.B. Siedlungsentwicklung oder Gewerbeflächenausweisung und

dem Themenbereich Flächenverbrauch nur in seltenen Fällen gesehen und hergestellt wird. Dies bedeutet nicht, dass keine Daten über die Kooperationstätigkeiten erhoben werden (Monitoring). Allerdings beschreiben die Daten des Monitorings stets fallbeispielbezogene Sachverhalte, deren flächenwirksame Effekte schwer vergleichbar sind.

Der **rak Bonn** erhebt Daten zur Zielüberprüfung der Fördermittelvergabe, sie werden in errichteten Wohneinheiten ausgedrückt. Anhand dieser Daten können keine Aussagen über die dadurch in Anspruch genommene Fläche gemacht werden.

Anders verhält es sich beim **GRL Leipzig**, Flächendaten werden bereits für die Antragsstellung von Fördermittelanträgen benötigt, eine Umsetzungsbilanzierung der Projekte liefert somit auch Flächendaten der revitalisierten Branchen.

Für das Fallbeispiel **NiederRhein** werden keine zusammenfassenden Flächendaten bezüglich der Veränderungen der Gewerbenutzung im Kooperationsgebiet erhoben. Auch hinsichtlich des Landschaftsparks ließen sich keine Daten ermitteln, die einen Flächenbezug zu den umgesetzten Projekten herstellen.

Der **Verband Region Stuttgart** erhebt im Rahmen einer Gesamtflächenbilanz bei FNP-Fortschreibung Flächendaten bezüglich Reserveflächen und Lücken im Baubestand. Die Validität der Daten basiert auf der Auskunft durch die Kommunen. Eine gesamtregionale Status Quo- Betrachtung erfolgte durch die Teilnahme am MORO-RESIM Projekt. Die Erhebung führte zu dem Ergebnis, dass in der Region Stuttgart ein erhebliches Innenentwicklungspotential vorhanden ist.

Für das **Fallbeispiel Neckar-Alb** liegen aufgrund der frühen Umsetzungsphase noch keine flächenbezogenen Daten vor.

Umfangreiche Datenerhebungen erfolgen beim **ZRK Kassel** mittels des langjährig betriebenen Baulandinformationssystems. Durch die im Regionalplan Nordhessen formulierten quantitativen „Baulandpotentiale“ besteht das Erfordernis, derartige Daten für eine Umsetzungskontrolle zu erheben und zu aktualisieren. Der ZRK Kassel kommt dabei zu dem Ergebnis, dass potentiell genügend Reserveflächen im Kooperationsgebiet vorhanden sind, um den Wohnbauflächenbedarf der nächsten Jahre zu befriedigen. Ferner ist z.B. die Aussage möglich, dass im Zeitraum 1994-1999 über 40 % der geschaffenen Wohnbauflächen im Bestand realisiert wurden.

10.2 Kommunikation des Themas Flächenverbrauch

In den textlichen Erläuterungen zu den Planwerken der untersuchten Kooperationen finden sich häufig inhaltliche Bezüge zum Thema Flächenverbrauch (z.B. ZRK Kassel, VRS Stuttgart), damit wird aber in erster Linie den rechtlichen Vorgaben durch ROG und BauGB Genüge getan. Ferner enthalten die meisten Leitbilder und Handlungsziele der untersuchten Kooperationen (z.B. Stuttgart, Kassel, Bonn und Leipzig) einzelne oder mehrere Komponenten einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung (entsprechend Kapitel 4).

Eine weiterführende explizite Auseinandersetzung mit dem Zusammenhang der Kooperationstätigkeit und den Auswirkungen auf den Flächenverbrauch (sowie eine öf-

fentliche Diskussion darüber) findet dagegen kaum statt. Dies spiegelt auch die in den Experteninterviews häufig geäußerte Feststellung, dass das Thema Flächenverbrauch nur einen geringen Stellenwert in der politischen Diskussion einnimmt.

Die generelle Implementierung des Nachhaltigkeitsziels „Fläche“ in den Köpfen der regionalen und kommunalen Akteure könnte weiter verstärkt werden, damit die Aufnahme von Umweltzielen nicht allein zur leichteren Erschließung von Fördermitteln führt. Aufgrund der analysierten Fallbeispiele wird die Ansicht vertreten, dass ein großes Potential in der Kommunikation des Zusammenhangs „Kooperation und Flächenverbrauch“ gegenüber der Öffentlichkeit besteht. Das Fehlen dieser Kommunikation kann, neben Kostengründen, auf die Komplexität des Themas Flächenverbrauch und das fehlende mediale Interesse zurückgeführt werden. So führt der geringe allgemeine Kenntnisstand dazu, dass es gegenüber anderen Umweltproblemen (z.B. Klimawandel, CO₂-Emissionen) schwer fällt, das Problemfeld „Fläche“ mit kurzen Schlagwörtern zu umreißen und verständlich zu kommunizieren. Die Überwindung des Kommunikationsproblems eröffnet allerdings die Chance, die Kooperationstätigkeiten und die Qualitäten des regionalen Standorts besser zu vermarkten. Letztendlich stellt sich die Frage, ob eine Verhaltensänderung der privaten Bodenmarktteilnehmer (bezüglich der Mobilisierung von Baulücken im Baubestand, vgl. Kapitel 4.3. und Kapitel 9.2) durch eine umfangreiche Kommunikationsoffensive -verbunden z.B. mit finanziellen Anreizen- möglich ist.

10.3 Evaluation

Das fehlende flächenbezogene Monitoring und die geringe explizite inhaltliche Ausrichtung der Kooperationen auf das Thema Flächenverbrauch führen auch dazu, dass in der Folge kaum Evaluationen der Kooperationstätigkeiten zur Überprüfung der Zielerreichung vorgenommen werden. Einzige Ausnahme ist das Fallbeispiel GRL Leipzig und der hierfür vom Sächsischen Innenministerium in Auftrag gegebene Evaluationsbericht. Grundsätzlich ergeben sich zwei Hauptprobleme bei der Wirkungskontrolle kooperativen Handelns:

- Planerische Zielaussagen, wie z.B. die Forderung nach einem sparsamen Umgang mit der Fläche, sind relativ abstrakt und wenig operationalisierbar (Wiechmann et. al 2004: 388).
- Das Fehlen eines Referenzszenarios, das die Situation ohne Kooperationsfall beschreibt, erschwert eine Aussage über einen Kausalzusammenhang zwischen der Zusammenarbeit und beobachtbaren Wirkungen.

Zu den grundsätzlichen Problemen bei der Evaluation kooperativen Handelns kommt hinzu, dass geeignete Bewertungskriterien und Indikatoren, durch die sich Veränderungen der Flächennutzung ausdrücken lassen, nicht zeitnah und einheitlich vorliegen (siehe „Datengrundlage“ Kap. 10.1).

10.4 Handlungsempfehlungen

Die Ergebnisse der analysierten Fallbeispiele führen zu einer Reihe von Handlungsempfehlungen für eine Steigerung der Wirksamkeit interkommunaler Kooperationen bezogen auf ein flächensparendes Verhalten:

- Eine stärkere Betonung von Aspekten des Boden- bzw. Ressourcenschutzes im Raumordnungsgesetz und Bauplanungsgesetz. Dies hat zum Ziel, dem Schutz der Ressource Boden bei Planungs- und Genehmigungsverfahren eine höheres Gewicht beizumessen, so dass flächenintensive Nutzungsformen gegenüber dem Ressourcenschutz zurückgestellt werden.
- Die verstärkte Festlegung von quantitativen Mengenvorgaben für Baulandneuausweisungen durch die Landes- und Regionalplanung. Dies hat zum Ziel, den Flächenverbrauch durch Siedlungserweiterungen im Außenbereich stärker zu kontrollieren und den Gemeinden Orientierungswerte für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu vermitteln.
- Eine verstärkte Koppelung von Monitoring- und Evaluationsmaßnahmen an die Vergabe von Fördergeldern. Dies zielt auf eine stärkere Umsetzungskontrolle von Maßnahmen, die durch öffentliche Fördergelder finanziert werden.
- Eine deutlichere Herausarbeitung und Kommunikation der Auswirkungen einer Kooperation auf den Flächenverbrauch. Dies dient einer Bewusstseinssteigerung der Bevölkerung für die Problematik des Flächenverbrauchs und letztlich der Akzeptanzsteigerung für die Arbeit der Kooperation.

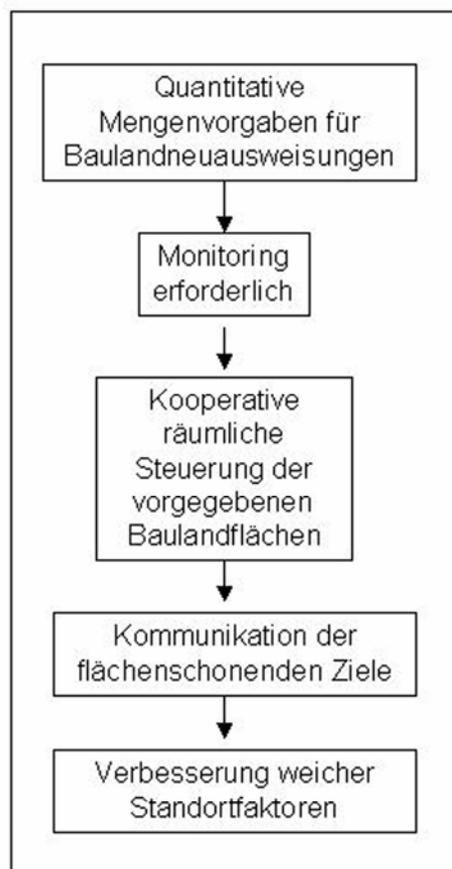
Anhand der dargestellten Handlungsmaßnahmen lässt sich eine Ideal-Modell für eine „interkommunal gesteuerte Siedlungsentwicklung unter einer quantitativen Siedlungsflächenvorgabe“ skizzieren:

Der Vorteil einer Formulierung von quantitativen „Flächenvorgaben“ für Baulandneuausweisungen durch die übergeordneten Planungen (z.B. durch die Regionalplanung, vgl. ZRK Kassel) besteht primär darin, dass zur Zielerreichungskontrolle automatisch ein Monitoringsystem erforderlich wird. Außerdem besteht die Möglichkeit, neben Neubauf lächen, auch Richtwerte für die Revitalisierung von Brachflächen und das Schließen von Baulücken vorzugeben. Grundvoraussetzungen hierfür sind, neben einer entsprechenden Regelung des Landesgesetzes, ausreichende Bestands- und Prognose-daten.

Auf der interkommunalen Ebene besteht nun das Erfordernis, die vorgegebenen Siedlungsflächenpotentiale umzusetzen. Der Vorteil des Modells bestünde darin, dass eine Ausklammerung dieses sonst konfliktbehafteten Themas entfielen. Anzustreben wäre, dass die Abstimmung auf der regionalen Ebene durch ein interkommunal erarbeitetes

und im Konsens beschlossenes Handlungskonzept erfolgt. Somit bliebe ein Handlungsspielraum erhalten, der eine räumliche Ausdifferenzierung und Steuerung der „Flächenvorgaben“ durch die regionalen Akteure vorsieht. Begleitet werden sollte dieser Prozess durch eine breit angelegte Kommunikationskampagne, die die Notwendigkeit der Kooperation, aber auch den Nutzen flächensparenden Verhaltens thematisiert

Abbildung 8 Ideal-Modell



Wichtiger Bestandteil des Modells sollte weiterhin ein regelmäßig vorgenommene Monitoring der Umsetzungserfolge sowie die Evaluation nach einem längeren Zeitabschnitt sein. Die Ergebnisse hieraus dienen, neben Zielerreichungskontrolle, auch als Datengrundlage für die zukünftige Bedarfsabschätzung. Zudem können die erhobenen Daten durch ihren hohen Detaillierungsgrad eine wichtige Ergänzung zum Indikator SuV-Wachstum für überregionale Betrachtungen liefern.

Gegen das skizzierte Modell kann eingewendet werden, dass, neben den grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken (Art. 28 Abs. 2 GG kommunales Selbstbestimmungsrecht), ein hoher Grad der Abstimmung nötig wäre. Außerdem würde sich die Frage stellen, ob Kommunen vor dem Hintergrund quantitativer Mengenvorgaben überhaupt zu einer weiteren Kooperation auf interkommunaler Ebene bereit sind. Hierfür müssten Regelungen getroffen werden, die im Falle eines interkommunal vereinbarten Handlungskonzepts, den Kommunen Anreizstrukturen (z.B. durch Fördermittel) und weiterführende Einflussmöglichkeiten über die Quantität und Qualität der zugeteilten Mengenkongingente schafft.

naler Ebene bereit sind. Hierfür müssten Regelungen getroffen werden, die im Falle eines interkommunal vereinbarten Handlungskonzepts, den Kommunen Anreizstrukturen (z.B. durch Fördermittel) und weiterführende Einflussmöglichkeiten über die Quantität und Qualität der zugeteilten Mengenkongingente schafft.

10.5 Ausblick

Der **Ausblick** richtet sich vor allem auf die Weiterentwicklung von Baulandinformationssystemen, wie diese bereits in z.B. Bonn und Kassel zum Einsatz kommen. Dabei ist die Frage von Bedeutung wie sich anhand dieser Instrumente Veränderungen im Baubestand dokumentieren lassen. So würde sich z.B. eine graphische Darstellung der Umsetzung des Innen- zum Außenentwicklungsverhältnisses zum Zweck einer Öffentlichkeitskampagne gut eignen.

Ferner wird es interessant sein, den Verlauf des „Gewerbeflächenpools Neckar-Alb“ zu verfolgen. Zum einen weil in Baden-Württemberg das Thema „Reduktion der Flächeninanspruchnahme“ und die Wahrnehmung dafür einen hohen Durchdringungsgrad in den politischen Agenden aufweist. Zum anderen kommt dem Fallbeispiel durch die explizite Verknüpfung von wirtschaftlichen Zielen und einem flächenschonenden Verhalten eine richtungweisende Bedeutung zu. Trotz - oder gerade aufgrund - der in der Profildarstellung geschilderten Restriktionen bezüglich der Ausnahmeregelungen bei der Erweiterung ortsansässiger Betriebe (siehe Kapitel 9.6), bleibt es spannend abzuwarten, inwieweit Daten erhoben und veröffentlicht werden, die Aufschlüsse über flächenschonende Effekte der Kooperation zulassen.

Literaturverzeichnis

Adam, B. (1998): Regionale Nachhaltigkeit durch interkommunale Kooperation? In: Raumordnung und Raumforschung Heft 5/6 1998. Hannover

AGENDA TRANSFER Agentur für Nachhaltigkeit GmbH (2005): Zukunftsflächen- Flächenmanagement als Baustein nachhaltiger Kommunalentwicklung Bonn

ARL (1999): Interkommunale und regionale Kooperation. Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. Arbeitsmaterialien. Hannover

ARL (2000): Jahresbericht '99, Hannover

ARL (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover

Bergmann, E.; Jakubowski, P. (2001): Strategien der Raumordnung zwischen Kooperation und Wettbewerb. In Informationen zur Raumentwicklung Heft 8.2001. Hannover

Bizer, K.; Ewringmann, D.; Bergmann E: Enquete- Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. Berlin

Bundesminister des Inneren (1985) : Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, BT-Drucksache 10/2977, 1985.

BBR (Hrsg.) 2003: Bauland und Immobilienmärkte, Ausgabe 2003, Band 16, Bonn www.bbr.bund.de (Datum des Zugriffs: 07.04. 2006)

BfN (2005): Beitrag naturschutzpolitischer Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme. Endbericht des F+E Vorhabens FKZ 80382010. Erstellt durch das IÖR Dresden und Ecologic Berlin.

http://www.ecologic.de/download/projekte/900-949/949/949_studie.pdf am 23.04.2006

Bundesregierung (2004): Fortschrittsbericht 2004. Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung.

http://www.bundesregierung.de/Anlage925899/Br_Nachh2004.pdf , am 20.04.2006

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung.

http://www.bundesregierung.de/Anlage587386/pdf_datei.pdf am 22.04.2006

Bunzel, A.; Böhme, C. (2002): Interkommunales Kompensationsmanagement: Ergebnisse aus dem F+E Vorhaben 899 82 410 „Interkommunale Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich“ des Bundesamtes für Naturschutz Bonn

Danielzyk, R. (1999): Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.1999

Davy, B. (1996): Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons. In: Zeitschrift für Verwaltung (ZfV), 21. Jg., S. 193-208

Difu (2005): Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Endbericht für das BBR, Projektnummer Z6-10.05.05.1 Berlin. Download am 27.04.2006:

http://www.bbr.bund.de/moro/pdf-files/Interkommunale_Zusammenarbeit_Endbericht.pdf

Difu (Bunzel, A.; Reitzig, F.; Sander, R.) (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau. Difu-Beiträge zur Stadtforschung; 34. Berlin

Dosch, F. (2001): Intelligente Flächennutzung. Ein Baustein zur Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. In: NABU: Flächen intelligent Nutzen. Dokumentation der NABU Fachtagung am 8./9. Nov. in Erfurt.

Einig, K. (2003): Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement. In: BBR: Bauland- und Immobilienbericht 2003. Bonn

Einig, K.; Müller, B.; Zinke, D. (2001): Regionales Flächenmanagement in Deutschland - Konzept und exemplarische Fallbeispiele. In: Umsetzung der Bodenschutzgesetze und Flächenressourcen-Management. 2. Marktredwitzer Bodenschutztag, 15.-17. Okt. 2001. Tagungsband. Marktredwitz S. 71-78.

Esswein, H., Jäger, J., Schwarz-von Raumer, H.-G., Müller, M. (2002): Landschaftszerschneidung in Baden-Württemberg. Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Nr. 214. Stuttgart.

Fürst, D. (1999a): „Weiche Kooperationsstrukturen“ – eine ausreichende Antwort auf den Kooperationsbedarf in Stadtregionen? In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.1999 Hannover

Fürst, D. (1999b): Auswertung von Erfahrungen zur Kooperation in Regionen. In: Raumordnung und –forschung. Kurzberichte aus Praxis und Forschung Heft 1/1999. Hannover

Gawron, T. (2004): Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? UFZ-Bericht 25/2004, Leipzig

Gorsler, D. (2002): Informelle räumliche Planung. Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. In Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Nr. 286. Hannover

Heinz, W. (2000): Stadt und Region – Kooperation oder Koordination. Ein internationaler Vergleich. Difu-Schriften Bd.93 Stuttgart, Berlin und Köln.

Hesse, J.J. (2005): Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Zwischenbericht. ISE Berlin

Holtel, U.; Wuschansky, B. (2002): Interkommunale Gewerbegebiete NRW, Public-Public-Partnership. Dortmund. ILS-Schriften 182.

IRS (2004): Der demografische Wandel und seine Konsequenzen für Wohnungsnachfrage, Städtebau und Flächennutzung. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestags, vorgelegt dem TAB, Erkner

Jäger, J. (2002): Landschaftszerschneidung – Eine transdisziplinäre Studie gemäß dem Konzept der Umweltgefährdung. Stuttgart

Jörissen, J. (2004): Flächeninanspruchnahme – weniger und intelligenter? In TAB Brief 27/Dezember 2004. Berlin

Knieling, J. (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement: ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik. Frankfurt/M., Beiträge zur Politikwissenschaft Bd. 77

Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung – Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Dortmund

Kujath, H.-J. (2001): Regionales Flächenmanagement und kooperativ-kontextuale Steuerung. Vortrag der Auftaktveranstaltung „Regionales Flächenmanagement - Perspektiven für neue Allianzen der Zusammenarbeit am 03.05.2001 in Hannover. Download: <http://www.irs-net.de/download/kujath.pdf> am 07.06.2006

Langer, K.; Oppermann, B.; Humborg, C. (2003): Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement: Kooperatives Flächenmanagement zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft: Problemtypologien, Einigungspotenziale und Akteurskonstellationen in Baden-Württemberg, Forschungsbericht am FZK Karlsruhe.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. Stuttgart

Selle, K. (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln –Ein Werkbuch

In: Dortmunder Beiträge zur Raumordnung Vol. 69

Siedentop, S. (2005): Problemdimensionen der Flächeninanspruchnahme; in: Projektgruppe Flächenverbrauch des IRS/TU Berlin: „Flächenverbrauch und Bodenbewusstsein“ - nationale Strategie und lokale Umsetzung. Dokumentation der Fachtagung am 31.01.2005, Berlin http://www.tu-resden.de/ioer/PDF/PublikPDF/siedentop_tagung_flaechenverbrauch.pdf am 17.04.2006

Siedentop, S. (2005b): Urban Sprawl –verstehen, messen, steuern. Ansatzpunkte für ein empirisches Mess- und Evaluationskonzept der urbanen Siedlungsentwicklung. Dresden http://www2.ioer.de/recherche/pdf/2005_siedentop_urban_sprawl.pdf am 26.04.2006

Siedentop, S. (2004): Wir haben ein Problem –ökologische, ökonomische und soziale Risiken des Flächenverbrauchs. Vortrag zum Thema Flächenverbrauch- Ein Problem für Schleswig-Holstein? Am 2.4.2004 in Neumünster

Siedentop, S.; Kausch, S. (2004): Die räumliche Struktur des Flächenverbrauchs in Deutschland. Eine auf Gemeindedaten basierende Analyse für den Zeitraum 1997 bis 2001. In Raumforschung und Raumordnung, H. 1/2004, S. 36-49.

Siedentop, S. (2002): Ist eine Umkehr fortschreitender Zersiedelung realistisch? Vortrag auf der Werkstatt „Flächenverbrauch in der Metropolregion Hamburg“, 04.Nov.2002, Lauenburg/Elbe

Siedentop, S. (2002b): Ist eine Umkehr fortschreitender Zersiedelung realistisch? Vortrag auf der Werkstatt „Flächenverbrauch in der Metropolregion Hamburg“ 04.Nov. 2002; Lauenburg/Elbe

Sinning, H. (2002): Leistungsfähigkeit und Grenzen kommunikativer Planungsinstrumente am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen. Fakultät für Architektur der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen

Städtetag Nordrhein-Westfalen (2003): Interkommunale Zusammenarbeit. Positionspapier des Städtetags NRW, beraten bei der 246. Sitzung am 04. Juni 2003. Köln

Statistisches Bundesamt (2004): Nutzungsartenkatalog für die Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung. Stand 1991. Fachserie 3, Reihe 5.1, 2004

Statistisches Bundesamt (2005): Qualitätsbericht. Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung. Jährliche Erhebung der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Wiesbaden

TAB (2004): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure. <http://www.tab.fzk.de/de/projekt/zusammenfassung/hp10.pdf> am 12.12. 2005

Troge, A. (2001): Ziele und Ansatzpunkte zur Verringerung des Flächenverbrauchs. In NABU: Flächen intelligent Nutzen. Dokumentation der NABU Fachtagung am 8./9. Nov. in Erfurt.

Umweltbundesamt (2004a): Hintergrundpapier: Flächenverbrauch, ein Umweltproblem mit wirtschaftlichen Folgen. Berlin

Umweltbundesamt (2006a): Umwelt-Kernindikatorensystem. <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=2898> am 20.04.06

Umweltbundesamt (2006b): Umwelt-Kernindikatorensystem. <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=2858#f1> am 20.04.06

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2001): Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. Berlin

Umweltbundesamt (Hrsg.)(2004b): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr –Strategiepapier des Umweltbundesamtes- Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung Berlin

Voigt, R. (1995): Der kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlung? Baden-Baden

Wiechmann, T.; Beier, M. (2004): Evaluation in der Regionalentwicklung. Eine vernachlässigte Herausforderung in der Raumplanung. In: Raumordnung und Raumforschung Heft 6/2004. Hannover

Öko-Institut (Hrsg.) (2005): Flächenwende. Positionspapier des Öko-Instituts für eine nachhaltige Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Darmstadt.

Fallbeispielbezogene Literatur

RAK BONN

Dransfeld, E.; Pfeiffer, P.; Boele-Keiner, G. 2004: Baulandmanagement auf neuen Wegen. Strategisch – kooperativ - finanzierbar. Dortmund

Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.): Baulandmanagement auf neuen Wegen. Strategisch- kooperativ- finanzierbar. 07. Januar 2004 in Essen. Veranstaltungsdokumentation. 2004. Vortrag Michael Isselmann.

ILS (Hrsg.) 2002: Wohnungsbau in der Region Bonn/ Rhein-Sieg/ Ahrweiler. Neue Qualitäten durch regionale Budgetierung. Dortmund.

Kramp, M. (2005): „Budgetierte Wohnungsbauförderung in der Modellregion Bonn/Rhein Sieg: 5 Jahre Praxiserfahrung“, Vortrag im Rahmen der 6. regionalen Informationsveranstaltung am 21./22. November 2005 in Siegburg

Wuschansky, B. (2001): Erster Erfahrungsbericht zum Modellversuch „Regionale Budgetierung der Wohnungsbauförderung in der Region Bonn/Rhein-Sieg-Kreis“. Rak- Geschäftsstelle, Bonn

Wuschansky, B. (2004): Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in NRW. Regionale Zusammenarbeit in der Region Bonn/Rhein-Sieg. In: ILS Journal Ausgabe 2/04

GRÜNER RING LEIPZIG

BBR (Hrsg.) 2005: Aufbau Ost - Flächenrecycling in suburbanen Räumen, Expertise. S.112-119

Geschäftsstelle „Grüner Ring Leipzig“ (Hrsg.) (2000): Brachflächen. Revitalisierung als Chance und Herausforderung. Ein Erfahrungsbericht

Sächsisches Staatsministerium der Inneren (Hrsg.) (2005): Evaluierung sächsischer RHK-Aktionsräume in Verbindung mit einer Wirksamkeitsbewertung der FR-Regio. Unveröffentlichtes Manuskript

Stadt Leipzig, Planungsamt (Hrsg.) (2004): Leipzig 2030, Forschungsbericht im Rahmen des Ideenwettbewerbs Stadt 2030 gefördert vom Bundesministerium für Forschung

VERBAND REGION STUTTGART

Ministerium für Umwelt und Verkehr BW (Hrsg.) 2000: Umweltplan Baden Württemberg S.52-54

Vallée, D. (2005): Flächenmanagement in der Region Stuttgart, Vortrag zur MORO Abschlussveranstaltung am 15.11.2005. Download von www.region-stuttgart.org

Verband Region Stuttgart 2005a: Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart. Kurzfassung des Schlussberichts

Verband Region Stuttgart, Handwerkskammer Region Stuttgart, Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart, IG Metall Region Stuttgart (Hrsg.) 2005b: Strukturbericht Region Stuttgart 2005, Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung.

VRS und ISL (Hrsg.) 2004: Modellvorhaben der Raumordnung. Regionales Siedlungsflächenmanagement. Bericht zum Workshop 1 „Instrumente und Verfahren für ein regionales Siedlungsflächenmanagement“ am 29.06.2004 in Stuttgart

Wirtschaftsministerium Baden- Württemberg (Hrsg.) 2005: Landesentwicklungsbericht 2005 – LEB 2005

ZWECKVERBAND RAUM KASSEL

Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.)(2004): Baulandmanagement auf neuen Wegen. Strategisch- kooperativ- finanzierbar. 07. Januar 2004 in Essen. Veranstaltungsdokumentation Vortrag Henrik Krieger.

Industrie- und Handelskammer Kassel (2005): Nordhessen in Zahlen 2005
http://www.wfg-kassel.de/02set_wirtschaftsregion/download/Nordhessen_in_Zahlen_2005.pdf, am 11.05.2006

Regierungspräsidium Kassel (Hrsg.): Regionalplan Nordhessen 2000. Rechtskräftig seit dem 29. Mai 2001

Wirtschaftsförderung Region Kassel GmbH (2005): Frank Eckert

Zweckverband Raum Kassel (2001): Siedlungsrahmenkonzept: Wohnen und Gewerbe und Statusbericht 2000/2001

Zweckverband Raum Kassel (2006): Siedlungsrahmenkonzept 2015 –Wohnen und Gewerbe-
Download: <http://www.zrk-kassel.de/srk/pdf/siedl.pdf> am 11.05.2006

NIEDERRHEIN

Geschäftsstelle Landschaftspark NiederRhein (2002): Landschaftspark NiederRhein –Ein Wirtschafts- und Lebensraum im Wandel. Broschüre. Moers

Holtel, U.; Wuschansky, B. (2002): Interkommunale Gewerbegebiete NRW, Public-Public-Partnership. Dortmund. ILS-Schriften 182.

ILS NRW (Hrsg.) (2005) : Quartalsberichte zur Landesentwicklung : Gewerbeflächen Ausgabe 2/2005. Dortmund

Kahnert, R.; Rudowsky, K. (1999): Interkommunale Gewerbegebiete. Eine Dokumentation von Fallbeispielen. Arbeitsbericht. Akademie für Technikfolgeabschätzung Baden-Württemberg. Stuttgart.

Kreis Wesel (Hrsg.) (2004): Der Kreis Wesel. Informationsbroschüre. Wesel

Regionalverband Ruhr (Hrsg.): Strukturbericht Ruhrgebiet 2004

NECKAR-ALB

Akademie für Technikfolgeabschätzung (TA-Akademie) (Hrsg.) 2004: Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb, Abschlussbericht- Langfassung.

Greiving, S.; Neumeyer, H.-P.; Sondermann, C. (2004): Ein revolvierendes Gewerbeflächen-system in interkommunaler Zusammenarbeit als Weg zu einem haushälterischen Umgang mit gewerblich-industriellen Flächenressourcen. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4-5, S. 249-259

Gust, D. (2005): Regionale Gewerbeflächenpools. Durch interkommunale Verhandlungen zur Mengenbegrenzung der gewerblichen Flächeninanspruchnahme. In: Informationen zur Raum-entwicklung Heft 4/5.2005 Hannover

Langer, K.; Oppermann, B.; Humborg, C. (2003): Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement: Kooperatives Flächenmanagement zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft: Problemtypologien, Einigungspotenziale und Akteurskonstellationen in Baden-Württemberg, Forschungsbericht am FZK Karlsruhe.

Regionalverband Neckar-Alb (Hrsg.) 2003: Chancen für die Region Neckar-Alb auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, Wirtschaftsstudie 2003

Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Zollernalbkreis (WFG); Internetauftritt: www.zollernalb.com, Abrufdatum am 15.02.2006

Wirtschaftsministerium Baden- Württemberg (Hrsg.) 2005: Landesentwicklungsbericht 2005 – LEB 2005

Glossar

Abwägung: In Planungs- und Genehmigungsverfahren sind alle öffentlichen und privaten Belange untereinander und gegeneinander gerecht und abzuwägen. Welche Belange dabei bevorzugt werden und welche Belange dabei zurückgestellt werden, ist Gegenstand der Abwägung.

Bodenwertsteuer: Steuerliche Bewertung von Grund und Boden

Dezentrale Konzentration: Stadt- und raumplanerisches Leitbild; Weiterentwicklung des Zentrale Orte Systems, Konzentration von Siedlungs- und Gewerbeentwicklungsschwerpunkten entlang bestehender ÖPNV-Verkehrsachsen.

Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen, Kompensationsmaßnahmen: Eingriffsregelung nach BNatSchG zur Kompensation von Beeinträchtigungen, die durch den (baulichen) Eingriff in den Naturhaushalt oder das Landschaftsbild entstehen. Von Ausgleichsmaßnahmen spricht man bei hoher räumlicher und funktionaler Bindung zum Ort des Eingriffs. Ersatzmaßnahmen können dementsprechend weiter von Ort des Eingriffs entfernt realisiert werden. Als Sammelbegriff wird allgemein von Kompensationsmaßnahmen gesprochen (Vgl. Bunzel, Böhme 2002)

Gegenstromprinzip: Raumordnerisches Prinzip, das die wechselseitige Beeinflussung von örtlicher und überörtlicher bzw. regionaler und überregionaler Planung kennzeichnet. Hiernach soll sich die Ordnung der Einzelräume in die Ordnung des Gesamttraumes einfügen, die Ordnung des Gesamttraumes soll jedoch die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen.

Grundsteuer: jährlich entrichteter Steuerbetrag, zu zahlen an die jeweilige Gemeinde vom Grundstückinhaber. Grundsteuer A und B. A für land- und forstwirtschaftlich genutzten Boden. B für bebaute Grundstücke.

Innenentwicklung: Der Begriff summiert verschiedene städtebauliche Handlungsansätze und Maßnahmen, deren räumliche Fokussierung auf dem baulichen Bestand liegt. Innenentwicklung ist kein Rechtsbegriff, wird im Baulandbericht 1986 der Bundesregierung aber als Maßnahme zur Stadt- und Dorferneuerung, der Schließung von Baulücken, der Aktivierung und Um- oder Wiedernutzung von Brechflächen und der flächensparenden und bodenschonenden Bauformen verwendet (vgl. Siedentop 2001: 39)

Kommunaler Finanzausgleich: Dient der Sicherung finanzieller Grundlagen für die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung der Kommunen. Aufgabe des Landes ist es, einen finanziellen Ausgleich zwischen Einnahmekraft und Ausgabenbedarf einer Kommune zu schaffen. Es existieren zwei Formen von finanziellen Zuweisungen: „Schlüsselzuweisungen“ dienen verteilungspolitischen Zielen, mit „Zweckzuweisungen“ werden konkrete Lenkungsziele verfolgt (SRU 2000: 254).

Kommune/Gemeinde: Der Begriff „Kommune“ heißt wörtlich aus dem Lateinischen übersetzt „Gemeinde“, allerdings werden mit diesem Begriff sowohl die Gemeinden, die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und die Landkreise bezeichnet. Juristisch sind die Kommunen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Durch das Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 GG) wird den Kommunen das Recht auf Selbstverwaltung garantiert (Bogumil in ARL 2005: 509f)

Leitbild: informelles Instrument des Regionalmanagements, bzw. der regionalen Raumordnungspolitik, beschreibt verbal oder nonverbal einen erwünschten Zustand einer Region als anzustrebendes Ziel. Die Inhalte eines Leitbilds beinhalten ökonomische, ökologische, soziale und kulturelle Aspekte, die sich aus den jeweiligen Anforderungen der Region ergeben (vgl. Knieling 2000)

Raumordnung, Raumplanung und Raumordnungsrecht: Unter Raumordnung im Rechtsinn ist die hoheitliche Gestaltung des Raumes zu verstehen, die jenseits der Ortsebene nach Maßgabe überörtlicher und überfachlicher Gesichtspunkte erfolgt und die nicht unmittelbar die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden betrifft. Die Raumplanung ist ein Instrument der Raumordnung zur fachlichen Raumgestaltung. Das Raumordnungsrecht besteht aus der Gesamtheit derjenigen rechtlichen Regelungen, welche die Raumordnung betreffen (Hendler in ARL 2005: 877).

Region: Als Region wird in der vorliegenden Arbeit als jener Teilraum verstanden, der zwischen den Ländern und den Städten und Gemeinden angesiedelt und im deutschen Föderalismus nur in Ausnahmefällen als Gebietskörperschaft verfasst ist (Bergmann et. al 2001: 468).

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme: Förmlich Festlegung und Abgrenzung von Ortsteilen und anderen Teilen des Gemeindegebiets mit besonderer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde. Ziele zum Wohl der Allgemeinheit können sein: Erhöhung des Angebots von Wohn- und Arbeitsstätten, Errichtung von Gemeindebedarfs- und Folgeeinrichtung, oder zur Wiedernutzung brachliegender Flächen (§ 165 BauGB)

System der Zentralen Orte: Nach Walter Christaller, raumplanerisches Modell, Ziel: Städte hierarchisch im Raum so anzuordnen, dass die in den Städten verorteten Versorgungseinrichtungen, die Bevölkerung im (homogenen) Raum effizienten und flächendeckenden versorgen.

Anhang 1: Kennblätter

Verzeichnis

Zweckverband Großraum Braunschweig	98
Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr (rak)	99
Planungsverband Ballungsraum Frankfurt /Rhein Main	100
Grüner Ring Leipzig	101
Stadtentwicklung in der Region Hannover	102
Metropolregion Hamburg	103
Pilotprojekt „Intensivierung kommunaler Kooperation Holzminden“	104
Zweckverband Raum Kassel	105
Gewerbepark Königstein	106
Gewerbeflächenpool Neckar-Alb	107
Kooperation in der Region Niederrhein	108
Gewerbegebiet Pommerndreieck	109
Region Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg	110
Verband Region Stuttgart	111
Interkommunaler Gewerbeflächenpool Ulm/Neu-Ulm	112

Fallbeispiel	Zweckverband Großraum Braunschweig
Bundesland	Niedersachsen
Teilnehmer+ Akteure	kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie die Landkreise Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel
Einwohner-Fläche	>1 Mio. Einwohner/ ca. 5078km ²
Organisationsstruktur	Verbandsversammlung (59 Mitglieder) und Verbandsverwaltung
Ziel/Nutzung	Regionalplanung, Erstellung und Umsetzung eines Nahverkehrsplans (NVP), Untere Verwaltungsbehörde
„Fläche sparen“	Leitbildgesteuerte Siedlungsentwicklung
Kurzbeschreibung	Vor der Gründung des Zweckverbands (1.11.91) existierten im heutigen Verbandsgebiet eine Vielzahl unterschiedlicher Planungsebenen. Jeder Kreis und kreisfreie Stadt hatten ihr eigenes Raumordnungsprogramm. Durch die Übernahme der Regionalplanung, werden Siedlungs- und Nahverkehrsentwicklung in einen regionalen Kontext gestellt. Der Verband sorgt für abgestimmte Rahmenbedingungen im Siedlungs- und Nahverkehrsbereich, sowie des Freiraumschutzes. Der Regionalplan versucht Nachverdichtung und gleichzeitig eine Angleichung der Lebensbedingungen zwischen den Zentren und der Peripherie herzustellen. Modell der „dezentralen Konzentration“. Siedlungsschwerpunkte anhand eines Gutachtens zum zukünftigen Wohnungsbedarf bestimmt. Einflussnahme zur Umsetzung der beschlossenen Zielsetzungen mittels Stellungnahmen zu kommunalen Bauleitverfahren und anderer Planfeststellungsverfahren. Außerdem existiert seit 1995 ein regelmäßig fortgeschriebenes Baulandkataster. Der Zweckverband ist in seiner Funktion als Untere Verwaltungsbehörde zuständig für die Durchführung aller Raumordnungsverfahren.
Instrumente	Moderation, Fachforen, starke Einbeziehung der Bürger an der Überarbeitung des Freiraumsicherungs- und Entwicklungskonzepts, erreicht durch ein Beteiligungsforum mit GIS- Tool im Internet, GIS- gestütztes Baulandkataster
Förderung/Initiative	Das Haushaltsvolumen (71 Mio. Euro) des Verbands setzt sich zusammen aus einer einwohner- und steueraufkommensbezogener Verbandsumlage + Zuweisungen von Bund und Land.
Aktuelle Zusammenarbeit	Das neue Freiraumkonzept soll zusammen mit dem aktualisierten RROP 2006 vorgelegt werden. Weitere laufende Projekte sind ein Einzelhandelskonzept und ein Standortkonzept für vorrangige Windparkstandorte
Quellen	http://www.bbr.bund.de/raumordnung/raumentwicklung/zentrale_orte/b7_ni.htm (Stand: 22.10.04) www.zgb.de www.braunschweig-region.de
Ansprechpartner	Zweckverband Großraum BS Frankfurter Straße 2 38122 Braunschweig
Bearbeitung	20.12.2005

Fallbeispiel	Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr (rak)
Bundesland	Nordrhein-Westfalen/ Rheinland-Pfalz
Teilnehmer+ Akteure	Zur Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler gehören die kreisfreie Bundesstadt Bonn, der umgebende Rhein-Sieg-Kreis (NRW), sowie die Städte und Gemeinden des Kreises Ahrweiler (RP). Insgesamt sind 28 Gebietskörperschaften an der Kooperation beteiligt
Einwohner/Fläche	ca. 1, 02 Mio. Einwohner/ ca. 2081 km ²
Organisationsstruktur	Informelle Zusammenarbeit, festgeschrieben in einem Kooperationsvertrag (2001)
Ziel/Nutzung	Nachhaltige Raumentwicklung in der Region
„Fläche sparen“	Siedlungsentwicklung durch qualitätsabhängiger Wohnungsbauförderung
Kurzbeschreibung	<p>Durch die Entscheidung der Hauptstadtverlegung nach Berlin führte der entstandene Handlungsdruck zum Beginn einer freiwilligen Zusammenarbeit. Der Regionale Arbeitskreis sieht sich als Bindeglied zwischen den hoheitlichen Planungen der Städte und Gemeinden und der Landesplanung. Die erwarteten strukturellen Probleme sollten durch gezielte Siedlungsentwicklung gesteuert werden nach dem Leitbild dezentraler Konzentration. Ein 1996 verfasstes Impulsprogramm legt Qualitätskriterien fest (Schwerpunktentwicklung an ÖPNV Haltepunkten/ flächensparendes Bauen) für zu fördernden Wohnungsbau. Ein Baulandpool erfasste alle Baulandpotentiale, die den Qualitätskriterien entsprachen. Der 2001 erstellte Kooperationsvertrag regelt vor allem die Finanzierung externer Unterstützungen mittels einwohnerbezogener Umlagen.</p> <p>2001 Modellversuch des Landes NRW bei der Vergabe von Fördergeldern des Wohnungsbau. Aufgrund der vertrauensvollen und beständigen Kooperationen erhielt der rak die Zahlung einer jährlichen Fördersumme von 100 Mio. DM über 3 Jahre. Die konkrete Vergabe regeln die lokalen Bewilligungsbehörden unter Einbeziehung des rak. Damit war es möglich gezielt Wohnungsbau, der den Lage- und Qualitätskriterien entspricht, zu fördern.</p>
Instrumente	Nicht-förmliche Verfahren und freiwillige Selbstbindung. Moderation, Kommunikation durch den Arbeitskreis :rak Budgetierung der Wohnungsbauförderung
Förderung/Initiative	Wohnungsbauförderung des Landes NRW
Aktuelle Zusammenarbeit	<p>Internetportal www.wohnregion-bonn.de. Kernstück ist das „Regionale Online Planungssystem“ (ROPS), das primär über verfügbare Wohnbauflächen und Wohnangebote informiert. Einzelne Gemeinden können das ROPS für eigene, lokale Darstellungen nutzen können.</p> <p>Die 2001 begonnene Budgetierung der Wohnungsbaufinanzierung ist zum Tagesgeschäft geworden. Seit 1992 wurden ca. 50 000 neue Wohneinheiten in der Region geschaffen.</p>
Quellen	www.wohnregion-bonn.de www.bbr.bund.de/moro
Ansprechpartner	Geschäftsstelle des Regionalen Arbeitskreises Bundesstadt Bonn Berliner Platz 2 53103 Bonn
Bearbeitungsstand	09.01.2006 /Telefonat 12.01.2006

Fallbeispiel	Planungsverband Ballungsraum Frankfurt /Rhein Main
Bundesland	Hessen
Teilnehmer+ Akteure	75 Städte und Gemeinden aus der Rhein-Main Region
Einwohner/Fläche	ca. 2,2 Mio. Einwohner / ca. 2,459km ²
Organisationsstruktur	Planungsverband
Ziel/Nutzung	Geordnete Siedlungsentwicklung im Verdichtungsraum, Regionaler Flächennutzungsplan, Regionalpark
Instrumente	Rat der Region , Kommunalkonferenzen
„Fläche sparen“	Steuerung der Siedlungsentwicklung, Regionalpark
Kurzbeschreibung	<p>Der Planungsverband löste im April 2001 den bis dahin bestehenden Umlandverband per hessischem Landesgesetz ab (BallungsraumGesetz). Kernaufgabe ist die räumliche Planung, also Flächennutzungs- und Landschaftsplanung, vor allem die Aufstellung eines <i>Regionalen Flächennutzungsplans nach § 204 BauGB</i>, der die Funktion des Regionalplans Südhessen übernehmen soll (Inkrafttreten geplant für 2006).</p> <p>Nach einer erhobenen Grundrechtsklage von 21 Kommunen und 3 Landkreisen gegen das BallungsraumGesetz, erklärte das hessische Verfassungsgericht das Gesetz für rechtlich, mit der Begründung, dass die vom Gesetz vorgesehenen Zusammenschlüsse keine rechtlichen Verpflichtungen darstellen, sondern eine „Zielvorgabe mit Appellcharakter“ (FAZ.net/ Mai 2004) beschreiben. Jedoch wollen nun erneut Kommunen gegen die im Gesetz vorgesehene Bildung von einem Kulturzwangsverband erneut klagen.</p> <p>Regionalpark Rhein-Main: Aktive Grünflächenentwicklung zur Sicherung der vorhandenen Freiflächen zwischen dem Siedlungsbestand. Bestehend aus den Grünzügen: „Frankfurter Grüngürtel“ und „Grünring vom Main zum Main in Offenbach“. Die Stadt Mainz und die Rheinhessischen Kommunen bis Bingen haben ihr Interesse an einer Beteiligung bekundet.</p>
Instrumente	Rat der Region, Kommunalkonferenz
Förderung/Initiative	Der Regionalpark finanziert sich aus Eigenmitteln des Planungsverbands, sowie aus öffentlichen Haushalten der Kommunen, naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen und Sponsorengeldern
Aktuelle Zusammenarbeit	Der hessische Landtag hat das BallungsraumGesetz bis zum 31.12. 2011 verlängert
Quellen	www.regionalpark-rheinmain.de www.pvfrm.de
Ansprechpartner	Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/ Rhein-Main Postfach 11 19 41 60054 Frankfurt am Main
Bearbeitungsstand	13.01.2006

Fallbeispiel	Grüner Ring Leipzig
Bundesland	Sachsen
Teilnehmer+ Akteure	Stadt Leipzig, 14 Umlandgemeinden, Landkreis Leipziger Land und Delitzsch
Einwohner/Fläche	ca. 1,5 Mio. Einwohner /ca. 740 km ²
Organisationsstruktur	Informelle Zusammenarbeit
Ziel/Nutzung	Renaturierung von Brachflächen (Braunkohletagebau)
„Fläche sparen“	Brachflächenrevitalisierung, koordinierte Ausgleichsmaßnahmen
Kurzbeschreibung	<p>Der Grüne Ring Leipzig ist ein freiwilliger Zusammenschluss der beteiligten Kommunen, was als produktiv und vorteilhaft bewertet wird. Es bestehen keine Verbindlichkeiten in der Planung. Initiiert durch das Amt für Umweltschutz der Stadt Leipzig, entstand ein umfassendes Konzept, das eine nachhaltige Regionalentwicklung zum Ziel hat.</p> <p>Aufgabenverteilung erfolgt über thematische Arbeitsgruppen (AGs), zusammengesetzt mit Beteiligten aus verschiedenen Bereichen. Sie können Relevanz einzelner Themen festlegen, die interkommunal abgestimmt werden. Zuständig für die Umsetzung ist die jeweilige Kommune/ der Maßnahmenträger.</p> <p>Seit 1999 existiert ein regionales Handlungskonzept. Die bereits für die Stadt Leipzig bestehende Ausgleichsdatenbank soll für den Bereich des gesamten Grünen Rings erweitert werden. Ziel ist es Ausgleichsflächen vermehrt auf Brachflächen zu realisieren.</p>
Instrumente	Bilaterale Gespräche, Stadt- Umland- Konferenzen, Bildung thematischer Arbeitsgruppen, Öffentlichkeitsarbeit
Förderung/Initiative	Förderrichtlinie Regio (FR- Regio); Förderprogramm zur städtebaulichen Erneuerung des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren (SMI); Landesprogramm „Städtebauliche Planungsleistungen“,
Aktuelle Zusammenarbeit	Konkrete Umsetzungserfolge bei der Realisierung von gemeinsam erarbeiteten Ausgleichsflächen wurden erzielt, im Zuge des Baus der A72 im Süden von Leipzig. Die AG Brachflächenrevitalisierung/ Ausgleichsflächenmanagement erarbeitete mit den betroffenen Kommunen einen Katalog mit potentiellen Flächen, der anschließend mit dem Autobahnamt abgestimmt und realisiert wurde
Quellen	www.gruener-ring-leipzig.de http://www.bbr.bund.de/aufbau-ost/
Ansprechpartner	Stadt Leipzig Amt für Umweltschutz AG Interkommunales Ausgleichs- und Brachflächenmanagement Nonnenstraße 5 c, Haus A 04229 Leipzig
Bearbeitungsstand	05.12.2005 /Telefonat 06.01.2006

Fallbeispiel	Stadtentwicklung in der Region Hannover
Bundesland	Niedersachsen
Teilnehmer+ Akteure	Region Hannover, bestehend aus der Landeshauptstadt und 21 umliegenden Gemeinden
Einwohner/Fläche	ca. 1,12 Mio. Einwohner / 2 300 km ²
Organisationsstruktur	Die Region Hannover wurde 2001 gebildet und besteht aus einem direkt gewählten Regionalparlament und eines Regionspräsidenten. Landkreis Hannover und Kommunalverband Großraum Hannover wurden aufgelöst, jedoch behalten Landeshauptstadt und umliegenden (ehem. kreisangehörigen) Gemeinden ihre Eigenständigkeit
Ziel/Nutzung	Eindämmung der Zersiedlungstendenzen
„Fläche sparen“	Leitbildgesteuerte Siedlungsentwicklung
Kurzbeschreibung	<p>Die auf einzelgesetzlicher Grundlage geschaffene Gebietskörperschaft Region Hannover übernimmt die Aufgabe der Regionalplanung und ist Träger des öffentlichen Personennahverkehrs. Das aktuelle Raumordnungsprogramm (RROP) stammt aus dem Jahr 1996 und sollte im Juli 2005 fortgeschrieben werden. Es setzt verbindliche Ziele fest, die die Städte und Kommunen in ihrer Planung nicht unterlaufen dürfen. Die Ziele entstehen im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens. Außerdem erfüllt die Region die Aufgaben der unteren Landesplanungsbehörde und kann damit kommunale Bauleitpläne im Hinblick auf die Ziele der Regionalplanung prüfen. Generell haben informelle, konsensorientierte Aushandlungsprozesse einen hohen Stellenwert. Maßgeschneiderter Einsatz von „harten“ und „weichen“ Planungsinstrumenten. Wirksame Steuerung der Siedlungs- und Gewerbeentwicklung, durch die Gründung einer privaten Grundstücksgesellschaft, die Grundstücke erschließt, entwickelt und vermarktet. So sind im Zeitraum 1993-2000 38,7 ha Gewerbe- und rd. 9,6 ha Wohnbauflächen entstanden.</p> <p>Seit dem 1990 sind Freiraumkonzepte, mit Festlegungen von Tabuflächen Teil zur zusätzlichen Steuerung der Siedlungsentwicklung und Bestandteil des RROP. Ferner beinhaltet der RROP ein Bodenabbaukonzept, dass den Abbau oberflächennaher Rohstoffe auf wenige Teilräume beschränkt. Durch die Änderung des RROP 2001 regelt ein Einzelhandelskonzept diese konflikträchtige Entwicklung mittels „Zonierung“ des Planungsraumes.</p>
Instrumente	Regionales Raumordnungsprogramm, Raumordnungsverfahren, Raumordnerische Verträge. Privater Grundstücksgesellschaft
Förderung/Initiative	Umlagenfinanziert
Aktuelle Zusammenarbeit	Derzeit liegt die Vorlage des neuen RROP beim niedersächsischen Innenministerium zur Prüfung vor.
Quellen	www.region-hannover.de www.hrg-online.de www.bbr.bund.de/moro
Ansprechpartner	Dezernat für Ökologie und Planung Höltystraße. 17 30169 Hannover
Bearbeitungsstand	19.01.06

Fallbeispiel	Metropolregion Hamburg
Bundesland	Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen
Teilnehmer+ Akteure	14 Landkreise mit 191 Kommunen
Einwohner/Fläche	Ca. 4 Mio. Einwohner/ 18 000 km ²
Organisationsstruktur	Regionsrat, Regionalkonferenz, Lenkungsausschuss, Förderausschüsse, Geschäftsstelle
Ziel/Nutzung	Koordinierung der Entwicklungsprozesse in der Metropolregion
„Fläche sparen“	Ausrichtung raumrelevanter Planungen an ein Siedlungsentwicklungskonzept (Achsenmodell)
Kurzbeschreibung	<p>Kernstück der Zusammenarbeit stellt das im Jahr 2000 verabschiedete Regionale Entwicklungskonzept REK dar, es benennt Rahmenbedingungen für alle raumrelevanten Politikfelder von der Landes- bis zur Kommunalebene. Das REK ist durch einen kooperativen Abstimmungsprozess entstanden, besitzt aber keine rechtlich bindende Wirkung, es setzt vielmehr auf einen offenen, diskursiven Verständigungsprozess, der gleichzeitig eine regionale Akzeptanz schafft. Die Kooperationskultur in Hamburg betrifft soziale, ökonomische und ökologische Themenfelder, die aus ihren sektoralen Sparten auf eine regionale Ebene gehoben werden.</p> <p>Leitbild der Siedlungsentwicklung ist die dezentrale Konzentration, entlang bestehender Siedlungsachsen und ÖPNV Schienstränge. Die bis in die Stadt reichenden „Landschaftsachsen“ sollen baulich freigehalten werden. Als vorrangig in der Siedlungsentwicklung werden Innenverdichtung und -entwicklung, Revitalisierung, Vorbeugung sozialer Segregation, sowie der Freiraumschutz angesehen. Im Bereich des Naturhaushalts und der Naherholung erfolgten planerische Abstimmungen bei Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen. Die Bereitstellung von Gewerbeflächen konzentriert sich auf die Zentralen Orte entlag der Achsenstrukturen, verknüpft dadurch die Grundfunktionen Wohnen und Arbeiten. Vor allem wird auf Nachverdichtung und Brachflächenrevitalisierung geachtet. Digitale Erfassung aller verfügbaren Gewerbeflächen</p>
Instrumente	Arbeitsvereinbarung zur Umsetzung der Zielvereinbarungen unter den Kooperationsteilnehmern
Förderung/Initiative	Der Förderfond teilt sich auf in die Landesmittel Hamburg/Schleswig-Holstein und Hamburg/Niedersachsen, umfasst ein jährliches Volumen von 3 Mio. Euro. Damit werden primär Gemeinschaftsprojekte zum Naturhaushalt, des ÖPNV (indirekt Siedlungsentwicklung) und der Naherholung gefördert.
Aktuelle Zusammenarbeit	k. A.
Quellen	www.landesregierung.schleswig-holstein.de www.metropolregion.hamburg.de
Ansprechpartner	Stadtentwicklungsbehörde Hamburg Landesplanungsamt Alter Steinweg 4 20459 Hamburg
Bearbeitungsstand	25.01.2006

Fallbeispiel	Pilotprojekt „Intensivierung kommunaler Kooperation Holzminden“
Bundesland	Niedersachsen
Teilnehmer+ Akteure	Behördliche Vertreter des Landkreises (6 Samtgemeinden , 1 Gemeinde, Stadt Holzminden) Regierungsvertreter Hannover- Nienburg, praxisorientierte Beteiligung der Bertelsmann- Stiftung
Einwohner/Fläche	78 683 Einwohner/ 692 km ²
Organisationsstruktur	Lenkungsausschuss und geschäftsführende Arbeitsgruppe
Ziel/Nutzung	Strategisches Handeln aufgrund demografischen Wandels
„Fläche sparen“	Steuerung der Siedlungsentwicklung
Kurzbeschreibung	<p>Handlungsdruck aufgrund negativer Bevölkerungsentwicklung (Verlust von 10% der Bevölkerung in 35 Jahren). Initiierung eines internen Erneuerungsprozesses, mit dem Ziel die Kreispolitik auf den demografischen Wandel auszurichten. Strategisches Grundsatprogram zur Stärkung des Wirtschafts- und Lebensstandort. Teilprojekt zur Nutzung von Synergieeffekten durch Kooperation mit Mitgliedsgemeinden.</p> <p>Die erste Sitzung des Lenkungsausschusses fand am 12.09.2005 statt. Darin wurden die Themen „Zusammenarbeit der Verwaltungen“ und „Abstimmung der Siedlungsentwicklung“ als vorrangig zu bearbeitende ausgewählt.</p>
Instrumente	„Dialog zwischen Landkreis, Gemeinden, Wirtschaft und weiteren Partnern/-innen“
Förderung/Initiative	Pilotkommune des Landes Niedersachsen zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit
Aktuelle Zusammenarbeit	Befragung der Bürgermeister zum Thema „Siedlungsentwicklung“ Ein konkreter Projektkatalog soll Mai 2006 vorliegen.
Quellen	www.landkreis-holzminden.de www.komsis.de/start.htm
Ansprechpartner	Landkreis Holzminden Bürgermeister-Schrader-Straße24 37603 Holzminden katrin.wolter@landkreis-holzminden.de
Bearbeitungsstand	06.12.2005/ Telefonat 16.01.2006

Fallbeispiel	Zweckverband Raum Kassel
Bundesland	Hessen
Teilnehmer+ Akteure	die Städte und Gemeinden Ahnatal, Baunatal, Fuldabrück, Fuldata, Kassel, Kaufungen, Lohfelden, Niestetal, Schauenburg, Vellmar und der Landkreis Kassel
Einwohner/Fläche	Ca. 318 000 Einw./ ca. 324km ²
Organisationsstruktur	Zweckverband. Organe sind: Verbandsversammlung, Vorstand, Geschäftsführer
Ziel/Nutzung	Aufstellung und Fortschreibung von kommunalem Entwicklungsprogramms (KEP), Flächennutzungsplan und Landschaftsplan
„Fläche sparen“	Leitbildgesteuerte Siedlungsentwicklung
Kurzbeschreibung	Der 1974 konstituierte Verband bildete eine alternative zur Eingemeindung (daher anfängliche Skepsis der Umlandgemeinden gegenüber der Stadt Kassel). Umfangreichster KEP ist das 1994 erstellte Siedlungsrahmenkonzept (SRK). Es enthält eine Erfassung der Ausgangslage, Grundsätze und Ziele der Siedlungsentwicklung, Flächenreserven und Beurteilung des Flächenbedarfs. Das SRK umfasst allgemeine Aussagen (z.B. Entwicklungsschwerpunkte), sowie detaillierte Vorgaben der Bereiche Wohnen (z.B. Minstdichte), Gewerbe (Nutzungsmischung, angestrebter Gewerbeflächenpool) und Dienstleistung. Das gemeinsam beschlossene SRK ist bindend für die nachfolgenden Planungen. Die Erstellung und Fortschreibung des Flächennutzungsplans liegt beim Zweckverbandverband, die verbindliche Bauleitplanung bei den jeweiligen Kommunen. Erstellung und Fortschreibung eines Statusberichts (Baulandinformationssystem über Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten, Flächenreserven und Baufertigstellungen).
Instrumente	Baulandinformationssystem
Förderung/Initiative	Der Verband finanziert sich durch Umlagen der Stadt Kassel und der Umlandgemeinden (die wiederum zu 50% vom Kreis bezuschusst werden)
Aktuelle Zusammenarbeit	Das 2005 auslaufende Siedlungsrahmenkonzept wird derzeit fortgeschrieben. Neu aufgestellter Flächennutzungsplan 2007 seit Dezember 2005 beschlossen und liegt erstmals komplett digital vor. Das als 1992 interkommunales Gewerbegebiet konzipierte Güterverkehrszentrum (GVZ) Kassel wurde unter finanzieller Beteiligung aller Verbandskommunen realisiert. Auch dank erfolgreicher Vermarktung stärkt das GVZ das Vertrauen und die Bereitschaft zur Kooperation zwischen den Verbandsmitgliedern.
Quellen	www.zrk-kassel.de www.gvz-kassel.de http://www.bbr.bund.de/moro/
Ansprechpartner	Zweckverband Raum Kassel Mauerstraße 11 34117 Kassel
Bearbeitungsstand	13.12.2005 /Telefonat 06.01.06

Fallbeispiel	Gewerbepark Königstein
Bundesland	Sachsen
Teilnehmer+ Akteure	Städte Königstein und Wehlen, Gemeinden Leupoldishain, Langenhennersdorf/Bahra und Gohrisch+ Kreisverwaltung
Einwohner/Fläche	k.A.
Organisationsstruktur	Zweckverband
Ziel/Nutzung	Interkommunales Gewerbegebiet
„Fläche sparen“	Flächenschonung durch Vermeidung von Konkurrenzen?.
Kurzbeschreibung	<p>Zur Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Region Sächsische Schweiz wurde aufgrund geringer eigener Flächenpotentiale einzelner Gemeinden, ein interkommunales Gewerbegebiet angestrebt. Die ausgewählte Fläche war bislang landwirtschaftlich genutzt und war Teil des Naturschutzgebietes Sächsische Schweiz .</p> <p>Nach problematischer und langwieriger Ausgliederung der Fläche aus der Schutzkategorie, kam es zu wechselnden Kooperationsverhältnisse der benachbarten Gemeinden im Zweckverband.</p> <p>1993 wurde die Fläche endgültig aus dem Umgriff des Naturschutzgebietes und heutigen Nationalparks entlassen, unter den Auflagen einer Begrenzung der Bruttofläche, einer Höhenbegrenzung der Baukörper und einem Mindestabstand von 40m zur nahegelegenen Bundesstraße. In Folge eines geplant hohen Ausbaustandards des Gewerbegebiets und folglich hohen Grundstückspreisen, schlug die schnelle Ansiedlung von Betrieben fehl und führte zu einer Reduktion der Erschließungsweise (Straßenbreite, Begrünung etc).</p> <p>Als die Erschließung im Juni 1995 abgeschlossen wurde, hatten sich die Rahmenbedingungen für die Ansiedlung von Gewerbe geändert, potentiell interessierte Betriebe waren bereits an anderer Stelle angesiedelt, andere mussten ihrer Erweiterungspläne aufgrund einer schwächeren konjunkturellen Entwicklung zurückstellen.</p>
Instrumente	k.A.
Aktuelle Zusammenarbeit	Seit 1995 haben sich lediglich zwei Betriebe am Gewerbepark angesiedelt, d.h. 3 von 16 ha sind bislang verkauft.
Quellen	http://www.kwe-koenigstein.de http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2004/1699/pdf/Teil7_ab143.pdf
Ansprechpartner	Zweckverband Gewerbepark "Sächsische Schweiz" Neue Hauptstr. 116b 01824 Gohrisch
Bearbeitungsstand	16.12.2005

Fallbeispiel	Gewerbeflächenpool Neckar- Alb
Bundesland	Baden- Württemberg
Teilnehmer+ Akteure	Zollernalbkreis mit 25 Kommunen + die Städte Albstadt, Balingen und Hechingen
Einwohner/Fläche	Ca. 193 535 Einwohner/ 917km ²
Organisationsstruktur	Informelle Zusammenarbeit – angestrebte Bildung eines Zweckverbandes
Ziel/Nutzung	Gemeinsame Erschließung, Entwicklung und Vermarktung von Gewerbegebietsflächen
„Fläche sparen“	Flächenschonung durch Poollösung und Vermeidung von Konkurrenzsituationen
Kurzbeschreibung	<p>Das Poolmodell sieht die Verbindung von ökonomischen und ökologischen Ziele vor. Bündelung der Flächenpotentiale einzelner Gemeinden, Erreichung eines Risikoausgleichs im Zeitverlauf durch gemeinsame Vermarktung und Verkauf der eingebrachten Poolflächen wobei die Flächen im Besitz der Gemeinden bleiben. Dadurch muss nicht mehr jede Gemeinde Flächen gleichen Nutzungsprofils bereitstellen und es kommt zur Schonung ökologisch sensibler Bereiche. Vor allem können sich auch Gemeinden am Pool beteiligen ohne eigene Flächen einzubringen („Geld statt Fläche“). Alle eingebrachten Flächen werden ökonomisch und ökologisch bewertet um damit den späteren finanziellen Verteilungsschlüssel der Poolgelder zu ermitteln. Beim Verkauf einer Poolfläche wird der betreffend Gemeinde die Erschließungskosten rückerstattet. Die weiteren Erlöse aus dem Grundstücksverkauf fließen in den Pool ein und werden anteilig an die beteiligten Gemeinden ausgeschüttet. So wird auf Dauer ein Risikoausgleich herbeigeführt, sowohl beim Verkauf einer Poolfläche, als auch bei den Gewerbesteuererträgen.</p> <p>Den Gemeinden bleibt weiterhin die Möglichkeit zur Eigenentwicklung, d.h. heimischen Betrieben (und externem Investor) können primär eigene Nicht-Poolflächen angeboten werden. Als Poolflächen sollen möglichst die im FNP vorgesehenen und erschlossenen Flächen einfließen.</p>
Instrumente	Runder Tisch, Interessengemeinschaften, externe Moderation
Förderung/Initiative	Modellvorhaben des Ministerium für Umwelt und Verkehr BW und des Wirtschaftsministeriums BW, Bewerbung für REFINA des BMBF
Aktuelle Zusammenarbeit	Angestrebte Bildung eines „Zweckverbands auf Probe“ - binnen anderthalb Jahren, zur Vertrauensbildung und Erprobung des Modells. Nach anderthalb Jahren soll der Probezweckverband in einen verbindlichen Zweckverband übergehen.
Quellen	www.regionalverband-neckar-alb.de www.um.baden-wuerttemberg.de Regionalverband Neckar Alb (Hrsg.) 2004: Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar Alb, Mössingen
Ansprechpartner	Regionalverband Neckar Alb Bahnhofstr.1 72116 Mössingen
Bearbeitungsstand	30.11.2005/ Telefonat 24.01.2006

Fallbeispiel	Kooperation in der Region Niederrhein
Bundesland	Regierungsbezirk Düsseldorf/ Nordrhein-Westfalen
Teilnehmer+ Akteure	Städte Kamp-Lindfort, Moers, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg,
Einwohner/Fläche	ca. 209 000 Einwohner / ca. 250 km ²
Organisationsstruktur	Grafschafter Gewerbepark (GmbH), Wir4 Wirtschaftsförderung (Anstalt des öffentlichen Rechts), Landschaftspark Niederrhein (Grundlage: öffentlich rechtliche Vereinbarungen)
Ziel/Nutzung	Interkommunales Gewerbegebiet Ansatz eines regionalen Landschaftsparks
„Fläche sparen“	Vermeidung interkommunaler Konkurrenzen durch gemeinsame Wirtschaftsförderung, Gewerbepark, mit hohem Grünflächenanteil - realisiert durch Ausgleichsmaßnahmen.
Kurzbeschreibung	Die Form interkommunaler Zusammenarbeit in der Region Niederrhein gestaltet sich sehr unterschiedlich. Seit 1999 existiert eine GmbH zur gemeinsamen Erschließung und Vermarktung des Grafschafter Gewerbeparks Genend. Charakteristisch ist ein hoher Grünflächenanteil (ca. 60ha Baufläche, bei einer Gesamtgröße von 110ha), der durch die Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen vor Ort realisiert wurde („grüner Rahmen“). Gleichzeitig scheiterte der Versuch, einen regionalen Landschaftspark, nach dem Vorbild und als Fortsetzung zum IBA Emscher Landschaftspark zu gestalten. 2000 wurde eine Geschäftsstelle in Moers gegründet und ein gemeinsames Leitbildkonzept erarbeitet. Das Ziel, einen gemeinsamen Flächenpool zur Realisierung und Finanzierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu entwickeln, scheiterte an der Tatsache, dass die beteiligten Städte bereits selbst eigene Öko-Konten betreiben und diese selbst vermarkten.
Instrumente	Landschaftspark: Kleine und Große Arbeitskreise, Interne Workshops, Facharbeitskreise, Vier-Städte-Runde, Fachausschüsse, Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit.
Förderung/Initiative	„Teilregionale Initiative“ des Landes NRW
Aktuelle Zusammenarbeit	Auslaufende Finanzierung durch das Land erschwert die Fortsetzung der Kooperation im Bereich des Landschaftsparks. Daher kam es zu einer deutlichen Reduktion der Projektanzahl. Als flächenwirksam sind zu nennen: kulturelle Umwandlung von 3 großen Bergbauhalden. Alle Flächen des Gewerbeparks sind mittlerweile erschlossen.
Quellen	www.landschaftspark-niederrhein.com www.genend.de Sinning, H. (2002): Leistungsfähigkeit und Grenzen kommunikativer Planungsinstrumente am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadregionen. Fakultät für Architektur der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen
Ansprechpartner	Geschäftsstelle Landschaftspark NiederRhein C/o Stadt Moers Meerstr.2 47441 Moers
Bearbeitungsstand	08.12.2005 / Telefonat: 05.01.2006

Fallbeispiel	Gewerbegebiet Pommerndreieck
Bundesland	Mecklenburg-Vorpommern
Teilnehmer+ Akteure	Gemeinde Süderholz und Stadt Grimmen
Einwohner/Fläche	k.A.
Organisationsstruktur	Informell abgestimmte Bauleitplanung
Ziel/Nutzung	Gemeinsames Gewerbegebiet
„Fläche sparen“	Bündelung flächenintensiver Betriebe an einem Standort
Kurzbeschreibung	<p>Durch die Fertigstellung der letzten Baulücke der A 20 bei Stettin soll mit dem Gewerbegebiet Pommerndreieck gezielt ein neues Marktsegment erschlossen werden und dadurch ein Entwicklungsimpuls für die Region gegeben werden. Der Standortvorteil Autobahn bzw. Straßenverkehrszentralität wird genutzt zur Planung und Entwicklung eines Großgewerbestandorts für flächenintensive Betriebe. Durch die Wahl als reinen Großgewerbestandort soll eine Konkurrenz zu anderen städtischen Gewerbestandorten vermieden werden. Vielmehr ist es Ziel, einen funktionalen Verbund mit den „kleinen“ Standorten zu bilden. So werden interessierte Kleinbetriebe an die benachbarten Gewerbegebiete verwiesen (Verweispolitik). Dadurch steigen regionale Vermarktungsmöglichkeiten und die Außenwirkung des gesamten Städteverbundes (Greifswald, Grimmen und Stralsund) wird gestärkt.</p> <p>Das 199ha große Gebiet liegt zum Großteil im Gemarkungsbereich der Gemeinde Süderholz (149ha -Stadt Grimmen: 50ha) daher fungiert Gemeinde als Auftraggeber der Bauleitplanung des Standorts. Die Erschließung ist in zwei Phasen aufgeteilt. Phase 1 besteht aus der Erschließung von 12,5 ha Gewerbe und Industriegebiets (GI) der Gemeinde Süderholz, sowie der Ansiedlung eines Autohof an der Autobahnanschlussstelle „Grimmen-Ost“, im Gemarkungsbereich der Stadt Grimmen. 2. Phase ist die restliche Erschließung der verbleibenden Flächen beider Partner.</p>
Instrumente	Erschließung und Vermarktung durch eine Wirtschaftsfördergesellschaft
Förderung/Initiative	v.a. Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm des Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Aktuelle Zusammenarbeit	<p>Ansiedlung zweier Versorgungsbetriebe auf dem Autohof, an der Autobahnanschlussstelle „Grimmen-Ost“</p> <p>Für Anfang 2006 rechtliche Genehmigung der Bauleitpläne zur vollständigen Erschließung des Areals</p>
Quellen	www.pommerndreieck.de www.rpv-vorpommern.de http://www.uni-greifswald.de/~geograph/reg_geo/mitarbeiter/heinz
Ansprechpartner	<p>Gemeinde Süderholz</p> <p>Verwaltungssitz Poggendorf</p> <p>Rakower Straße 1</p> <p>18516 Süderholz</p>
Bearbeitungsstand	22.12.2005

Fallbeispiel	Region Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg
Bundesland	Schleswig-Holstein
Teilnehmer+ Akteure	Gemeinden Alt Duvenstedt, Borgstedt, Fockbek, Jevenstedt, Nübel, Schacht-Audorf, Osterrönfeld, Rickert, Schülldorf, Schülpl b. Rendsburg und Westerrönfeld und die der Städte Büdelsdorf und Rendsburg
Einwohner/Fläche	ca. 70 000 Einw./>37km ²
Organisationsstruktur	Unverbindliche Planungszusammenarbeit
Ziel/Nutzung	Nachhaltige Siedlungs- und Gewerbeentwicklung
„Fläche sparen“	Koordinierte Siedlungsflächenentwicklung mittels GEP
Kurzbeschreibung	Der in Entwürfen vorliegende Gebietsentwicklungsplan (GEP) betrifft eine „bedarfsgerechte, geordnete und auf Schwerpunkte ausgerichtete Siedlungsentwicklung“. Ein 2004 geschlossener Kooperationsvertrag bestimmt die regionalen Handlungsebenen (siehe Instrumente). Der GEP dient als Bindeglied zwischen Regionalplan und kommunaler Bauleitplanung und beschreibt einen Planungshorizont von 15- 20 Jahren. Erster Schritte sind Analyse der Ausgangssituation und Bedarfsprognose. Eine Reduktion der Baulandausweisung erfolgt über eine Kontingentierung der Wohneinheiten. Innovationscharakter hat der GEP, weil durch eine thematische Ausweitung ein Interessenausgleich der intraregionalen Verteilungskonflikte leichter erreicht werden soll. Durchführung eines bundesweit exemplarischen Finanzausgleichs, mittels eines gemeinsamen Strukturfonds, der sich aus a.) Umlagen der Umlandgemeinden entsprechend neuer Wohneinheiten und b.) aus Beiträgen der Städte und Gemeinden nach der jeweiligen Wirtschaftsleistung, speist. Der Fond dient der Finanzierung regional wichtiger Projekte (im Bereich Siedlung und Gewerbe), die vorrangig in den Städten realisiert werden sollen. Leistung und Gegenleistung werden also nicht sofort und nicht im gleichen Bereich ausgeglichen.
Instrumente	Regionalkonferenz, Ausschuss der Bürgermeister, Arbeitsausschuss
Förderung/Initiative	’01-’03 Regionalprogramm des Landes Modellvorhaben der Raumordnung des BBR Umlagenfinanziert
Aktuelle Zusammenarbeit	Erfassung aller Flächen mit Potential zur Innenentwicklung: im GEP –Gebiet: 110ha. Überlegungen, eine dauerhaft Geschäftsstelle einzurichten, da momentan die Gemeinde Fockbeck eine koordinierende Mittlerstellung einnimmt. Diskrepanz zwischen inhaltlich guter Zusammenarbeit der Planungsstellen und der Bürgermeisterratsausschüsse
Quellen	http://www.bbr.bund.de/moro/ www.landesregierung.schleswig-holstein.de www.buedelsdorf.de
Ansprechpartner	Gemeinde Fockbek i.V. der an der GEP für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg beteiligten Kommunen Rendsburger Straße 42 24787 Fockbek
Bearbeitungsstand	16.12.2005/Telefonat 19.01.2006

Fallbeispiel	Verband Region Stuttgart
Bundesland	Baden- Württemberg
Teilnehmer+ Akteure	Stadtkreis Stuttgart, die Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und Rems- Murr- Kreis. Insgesamt 179 Kommunen
Einwohner/Fläche	Ca. 2,6 Mio. Einwohner/ ca. 3654 km ²
Organisationsstruktur	Direkt gewählte Regionalversammlung, Geschäftsstelle
Ziel/Nutzung	Geordnete Siedlungs-, Gewerbe- und Infrastrukturentwicklung
„Fläche sparen“	Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Festlegung von Entwicklungsschwerpunkten
Kurzbeschreibung	<p>Der Verband Region Stuttgart wurde per Landesgesetz 1994 eingerichtet. Die Regionalversammlung wird alle 5 Jahre gewählt, besteht aus 93 Sitzen, benennt Vorsitzenden und Stellvertreter. Pflichtaufgaben sind: Regionalplanung, Landschaftsrahmenplanung, Verkehrsplanung, Landschaftspark (Konzeption und Planung).</p> <p>Auch wenn im Rahmen des Landesplanungsgesetzes konkrete Vorgaben für Wohnbedarf und Siedlungsdichte nicht zulässig sind, so gibt der gültige Regionalplan Eckwerte für die Siedlungsentwicklung. Ziel der Regionalplanung sind: Konzentration auf den Bestand, Außenentwicklung entlang definierter Siedlungsachsen.</p> <p>Der Landschaftspark Neckar umfasst den gesamten Flusslauf vom Schwarzwald bis Mannheim, somit ist der Verband nur Teilträger der Parkgestaltung. Die Planung des Parks wird nicht zentral von einer Institution aus geregelt, Leitlinie bei Konzeption des Parks ist die Hervorhebung des kulturellen und naturräumlichen Erbes, das entlang des Neckar zu finden ist.</p>
Instrumente	Siedlungsentwicklungskonzept, Kommunale Gesamtflächenbilanz bei Fortschreibung des FNP, Kompetenzzentrum „Flächenmanagement“, Erhebung der Bauflächenpotentiale
Förderung/Initiative	Teil des MORO Förderprogramms, FLIK (Fläche im Kreis), Bewerbung für REFINA des BfL
Aktuelle Zusammenarbeit	Seit 1995 wurden etwa die Hälfte aller FNP entsprechend den Vorgaben des Regionalplans gesamthaft fortgeschrieben. In Zusammenarbeit mit dem ISL/Karlsruhe wurden Innenentwicklungspotentiale (ca. 2.000ha) und noch nicht genutzte Reserveflächen im Außenbereich (ca. 5.000ha) erfasst und mittels Internet-Arbeitsplattform den Kommunen zugänglich gemacht. Bereits heute findet 50% der baulichen Entwicklung im Bestand statt.
Quellen	www.region-stuttgart.org www.landschaftspark-neckar.de www.bbr.bund.de/moro Vallée, Dirk (2005): Flächenmanagement in der Region Stuttgart, Schlusswort zur MORO Abschlussverhandlung
Ansprechpartner	Verband Region Stuttgart Kronenstraße 25 70174 Stuttgart
Bearbeitungsstand	26.01.2006 /Vortrag 30.01.2006

Fallbeispiel	Interkommunaler Gewerbeflächenpool Ulm/Neu-Ulm
Bundesland	Baden-Württemberg/ Bayern
Teilnehmer+ Akteure	Städte Ulm und Neu-Ulm
Einwohner/Fläche	ca.165 000 Einw./ ca. 200km ²
Organisationsstruktur	Zweckverband, mit den Organen Verbandsversammlung und Verbandsausschuss
Ziel/Nutzung	Gemeinsame Gewerbepolitik, Verbesserung der Infrastruktur und Schaffung von Arbeitsplätzen.
„Fläche sparen“	Poollösung zur gemeinsamen Vermarktung von Gewerbeflächen
Kurzbeschreibung	<p>Gründung des Stadtentwicklungsverbandes im Jahr 2000 (Organisationsform eines bayrischen Zweckverbandes).Die Stadt Ulm bringt 8 Gewerbegebiete, mit 647 ha Fläche ein, die Stadt Neu-Ulm 13 Gebiete mit rund 520 ha. Alle Flächen sind bereits im Besitz der Städte. Durch die langjährige Bevorratung der Flächen können konkurrenzfähige Grundstückspreise zum Umland realisiert werden. Vereinbarung über die Angleichung der kommunalen Hebesätze in einem Zeitraum von 5 Jahren. Entwicklung einer Poollösung für die gemeinsamen Einnahmen aus den Gewerbegebieten.</p> <p>Die Flächennutzungsplanungen werden von den Städten getrennt vorgenommen, jedoch abgestimmt. Ulm im Nachbarschaftsverband Ulm, Neu-Ulm hat eine eigene Flächennutzungsplanung. Beschlüsse für die Bauleitpläne fasst die Verbandssammlung</p> <p>Der Zweckverband ist prinzipiell offen für die Aufnahme weiterer Kommunen/Umlandgemeinden, so wurden die Flächen 3 weiterer Gemeinden in die Vermittlung durch eine Gewerbeflächenbörse aufgenommen.</p>
Instrumente	GIS basierendes Gewerbeflächenkataster der Stadt Neu-Ulm
Förderung/Initiative	Wirtschaftsförderprogramme für ansiedlungsinteressierte Betriebe
Aktuelle Zusammenarbeit	<p>Verkauf von 74.000 m² Gewerbefläche im Jahr 2000 und 109.000 m² im Jahr 2001.</p> <p>Für das Jahr 2004 werden angegeben: 111 970 m² verkaufte Fläche Bisher insgesamt 37 ha Fläche (370.000m²) verkauft + derzeit 63 ha sofort verfügbare Flächen aus dem Eigentum beider Städte.</p>
Quellen	http://www.bbr.bund.de/moro/ www.stadtentwicklungsverband.ulm.de http://www.stmuqv.bayern.de/de/boden/bestpractice/
Ansprechpartner	Stadtentwicklungsverband Ulm/Neu-Ulm Wichernstraße 10 Basteicenter 89073 Ulm
Bearbeitungsstand	13.12.2005 /Telefonat 19.01.2006

Anhang 2: Gesprächsprotokolle

NiederRhein

Interview am 17. 3. 2006

Gesprächspartner: Herr G. Lück; Wir-4 Wirtschaftsförderung
Herr R. Heber, Landschaftspark NiederRhein
Herr J. Heidenreich; Landschaftspark NiederRhein

1. Welchen Stellenwert hat das Thema Flächenverbrauch in der politischen Diskussion und in der öffentlichen Wahrnehmung in der Region? Wie bewerten Sie die Zunahme des Flächenverbrauchs im Verlauf der letzten 15 Jahre in der Region?

Das Thema Flächenverbrauch, als umfassendes ökologisches Problem, hat bislang in der kommunalen Politik keine große Bedeutung. Die politische Forderung an die Kooperationspartner besteht in erster Linie darin, die durch den Strukturwandel verlorenen Arbeitsplätze neu zu schaffen. Dies hat natürlich auch Auswirkungen auf den Flächenverbrauch: Durch die Zechenstilllegungen der 90er Jahre gingen ca. 3000 Arbeitsplätze im Kooperationsgebiet verloren. Da für ein Gewerbegebiet eine durchschnittliche Arbeitsplatzdichte von 40 Beschäftigten pro Hektar angenommen wird, müssten rein rechnerisch zur Schaffung von 3000 Ersatzarbeitsplätzen 120 ha Netto-Gewerbeflächen entwickelt werden. Die verbliebenen Brachflächen ehemaliger Zechen boten sowohl quantitativ als auch qualitativ keine ausreichenden Ersatzflächen. Da die Wiedernutzbarmachung der Flächen zudem ein sehr zeitintensiver Prozess ist, wurde in Abstimmung mit der Bezirksplanungsbehörde u.a. die Entwicklung eines gemeinsamen Gewerbegebietes begonnen.

Bedingt durch den anhaltenden Strukturwandel und die damit einhergehende fehlende Wirtschaftsdynamik ist der reale Flächenverbrauch in der Folge geringer ausgefallen als vorgesehen. Gleichzeitig wurde durch die bewusste Mobilisierung des Bestands als ökonomisch notwendige und effiziente Maßnahme die Flächeninanspruchnahme reduziert.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass der reale Flächenverbrauch in den vergangenen 15 Jahren aufgrund der skizzierten Rahmenbedingungen hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist.

2. Wie bewerten Sie den Erfolg (die Vertrauensbildung) der Kooperation zwischen den politischen Akteuren der Städte Moers, Kamp-Lintfort, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg? (momentan und über den Zeitverlauf der Kooperation)?

Zu Beginn der Kooperation war die Erwartungshaltung der Kooperationspartner gering. Aufgrund der noch in den Köpfen vorhandenen Diskussion um die politische

Neugliederung (und den damit verbundenen Kompetenzverlusten) sowie der mangelnden Erfahrung in der interkommunalen Zusammenarbeit, war die Situation zu Beginn der Kooperationsgespräche vergleichbar mit vier Wagenburgen. Die externen Zwänge, die zur Aufnahme der Kooperation führten, haben sich jedoch positiv auf den Verlauf der weiteren Kooperationsprozess ausgewirkt. Vor allem die 4-Städte-Runde (Teilnehmer: Bürgermeister, Fraktionsvorsitzende, Landtagsabgeordnete) hat entscheidend zur Vertrauensbildung und zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit beigetragen. Die Akteure konnten sich persönlich kennen lernen und Probleme vorab klären, so dass die erforderlichen Beschlüsse in den politischen Gemeindegremien von vier Städten im Anschluss einheitlich gefasst werden konnten. Dies führte zu dem allgemeinen Gefühl „gemeinsam geht's besser“. Außerdem wurde vermieden, dass die Zusammenarbeit und einzelne Projekte mit einer bestimmten Person in Verbindung gebracht wurde. So konnte über Wahlperioden hinweg Kontinuität, bezogen auf die Inhalte, erreicht werden.

3. Wie beurteilen Sie die wirtschaftliche Entwicklung und überregionale Bedeutung des Gewerbeparks Genend? (Welche Rolle spielt dabei der ökologische Anspruch?)

Die solide wirtschaftliche Entwicklung und überregionale Bedeutung des Gewerbeparks ist nicht rein auf die Gesamtgröße von 110 ha (Brutto) zurückzuführen, jedoch kann festgestellt werden, dass dadurch die überregionale Ausstrahlung medienwirksamer und stärker ist, als bei einer kleineren Flächengröße („25 ha haben sie alle“). Nicht zuletzt durch die öffentlichkeitswirksame Vermarktung konnten Betriebe von anderen Standorten des westlichen Ruhrgebiets im Park angesiedelt werden. Innerhalb des Grafschafter Gewerbeparks Genend wurde eine räumliche Aufteilung des Plangebietes in überschaubare Einheiten vorgenommen. Trotz des hohen Grünanteils haben bislang jedoch nur wenige der angesiedelten Betriebe ein Bewusstsein für den Parkgedanken samt eines ökologischen Anspruchs entwickelt.

4. Wie verhielt sich die Gewerbeflächenpolitik der einzelnen Kooperationsteilnehmer im Vergleich zur Entwicklung des gemeinsamen Gewerbeparks?

Parallel zur Entwicklung und Vermarktung des Grafschafter Gewerbeparks Genend wurden in den vier Kommunen die Restflächen noch vorhandener Gewerbegebiete weiter vermarktet und weitere (kleinere) GE-Flächen (z.T. auf den vorhandenen ehemaligen Zechenflächen) entwickelt. Um eine interne Konkurrenzsituation bei der Ansiedelung von Betrieben zu verhindern, entschieden sich die vier Kommunen sehr schnell für die gemeinsame Vermarktung aller Gewerbeflächen des Kooperationsgebiets.

Die Ende 2000 für die Vermarktung der Flächen ins Leben gerufene Wirtschaftsförderung Wir4 ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Als größte Stadt im Viererverbund ist die Stadt Moers mit 1/2, die übrigen drei Kommunen mit je 1/6 an der Or-

ganisationseinheit wirtschaftlich und im Entscheidungsgremium beteiligt. Während der gemeinsamen Wirtschaftsförderung Wir4 in erster Linie die Flächenvermarktung obliegt und in Zukunft auch neue Flächen entwickelt, fungieren die jeweiligen stadteigenen Wirtschaftsförderungen vor allem als Ansprechpartner für bereits bestehende Betriebe. Die Unterhaltung der Gewerbeflächen und die Betreuung von Bestandsunternehmen obliegt der jeweiligen Gemeinde/Stadt. Zur weiteren Vertrauensbildung und zur Einbindung aller Partner wechselt die Leitung des entscheidenden Gremien jährlich zwischen den Bürgermeistern.

5. Welchen Stellenwert hat die Reduktion der Flächeninanspruchnahme innerhalb der Kooperationsziele des Gewerbeparks, wie auch des Landschaftsparkprojekts? (Wird Flächenverbrauch überhaupt thematisiert?)

Innerhalb der Kooperationsziele existiert keine Strategie zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme. Die originäre Zielsetzung wird in der ausreichenden Bereitstellung qualitativ hochwertiger Gewerbeflächen gesehen (siehe Frage 1). Da die Entwicklung und Vermarktung eines Gewerbegebietes generell ein „Zuschussgeschäft“ für die Kommunen ist, konnte durch die Kooperation eine effiziente Verwendung des finanziellen Aufwands erreicht werden.

Die Einführung von nachhaltigen Kriterien, wie z.B. bestimmte Dichtewerte für die Bebauung, kann sich negativ auf die Vermarktung auswirken, da viele Betriebe eine weitgehende Baufreiheit wünschen. Um diesen Ansprüchen gerecht werden zu können, wurden für die Ansiedlung von Klein-, Mittel- und Großbetrieben unterschiedliche Flächen ausgewiesen.

Generell wird die Auffassung vertreten, dass eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme insbesondere durch über den Bodenpreis herbeigeführt werden kann, da der Preis die Nachfrage regelt. Da derzeit jedoch das Flächenangebot die Nachfrage übersteigt und in den angrenzenden Kommunen außerhalb der Wir4-Region ebenfalls GE-Flächen neu entwickelt und angeboten werden, greift dieser Marktmechanismus derzeit noch nicht. Momentan gilt: je größer das Angebot (hier die Angebotsfläche), desto besser die Vermarktung.

6. Wodurch kam es zu der Entscheidung 60 von 110 ha im Bereich des Gewerbeparks als „grünen Rahmen“ zu gestalten? Welcher Anteil der 60 ha wurde durch Ausgleichs- oder Kompensationsmaßnahmen realisiert?

Die genauen Zahlenwerte für den Gewerbepark lauten: 106 ha Gesamtgröße, davon 60 ha Gewerbe-, 8 ha Verkehrs- und 38 ha Grün- und Ausgleichsflächen.

Die Entscheidung für die Ausgestaltung des Parks in dieser Form fiel bei Beginn der Planung und gründet sich insbesondere auf der naturräumlichen Ausgangssituation an dieser Stelle. Die niederrheinische Prägung der Landschaft mit Donken (Terrassen) und Kendeln (Graben und Wasserläufe), bietet Möglichkeiten für eine Umsetzung der anfallenden Ausgleichsmaßnahmen direkt vor Ort. So wurden die

z.T. verlandeten Kandel wieder als Grabensystem reaktiviert und in den Seitenbereichen rekultiviert.

Die Nutzung des Parks als Naherholungsgebiet wird trotz der Renaturierung der Donken- und Kandelbereiche nur zögerlich von der umliegenden Wohnbevölkerung und den Angestellten der ansässigen Betriebe akzeptiert. Die im Gebiet vorhandenen Grünflächen wurden nicht primär als Naherholungsflächen, sondern entsprechend ihrer überwiegenden Funktion als Ausgleichsflächen naturnah gestaltet und um Radwege - insbesondere zur Durchquerung des Gebietes und den angrenzenden Bereich der freien Landschaft, durch Bänke und Ruhebereiche ergänzt .

7. Welche Gründe führten zu der geplanten Ausweitung der Kooperation auf das Landschaftsparkprojekt NiederRhein?

Ursprünglicher Anlass für die Ausweitung der Projektarbeit auf landschaftsplanerische und kulturelle Element war die Tatsache, dass sich ein hochwertiger Gewerbepark in einer nicht angemessenen, „unaufgeräumten“ Umgebung (Bergehalden, Abgrabungsbereiche etc.) befand. Die Idee zur Änderung dieses Zustands war ein wesentlicher Grund für das weitergehende kooperative Vorgehen. Nach Beratung mit dem Kommunalverband Ruhrgebiet (heute Regionalverband Ruhrgebiet) und Erstellung einer Konzeptstudie wurden 1997 die Grundlagen für das Projekt „Landschaftspark NiederRhein“ geschaffen. In Vorbereitung auf die Bewerbung zur Regionale 2006 (ein Nachfolger der Landesgartenschau) entschieden sich neben den vier Kooperationspartner aus der Gewerbeentwicklung 3 weitere Gemeinden zur Teilnahme an der Ausschreibungen zur Regionale 2006. Dabei war die Aussicht auf Fördermittel das Hauptmotiv zur Kooperation. Im April 2001 wurde die Geschäftsstelle „Landschaftspark NiederRhein“ mit Unterstützung des Landes gegründet. Ihr oblag die Koordinierung des Gesamtprogramms, die Öffentlichkeitsarbeit und die konzeptionelle Weiterentwicklung der Maßnahmen. Unterstützt wurde die Geschäftsstelle durch einen externen Berater, Herrn Prof. Sieverts.

8. Welche Gründe führten zu der Reduktion der Projektanzahl und der finanziellen Ausstattung des Landschaftsparkprojekts NiederRhein?

Die ursprünglich hohe Anzahl an Projekten resultierte einerseits aus der Bewerbung um die Regionale 2006, andererseits wurden in der zweiten Projektphase von 2001-2003 immer neue Maßnahmen unabhängig von ihrer thematischen Zuordnung in das Gesamtprogramm „gedrückt“. Mit der Aufnahme in das Gesamtprogramm des Landschaftsparks wurde eine leichtere Akquise weiterer Fördermittel verbunden. Das Wegbrechen der Landes- und Fördermitteln im weiteren Projektverlauf führte zur Reduktion der Maßnahmen und zu einer Umorientierung der Zielsetzungen.

Im Gegensatz zur ersten Projektphase (1997-2001) erwies es sich in der Folge als problematisch, dass keine allgemeine Förderung des Landschaftsparks erreicht

werden konnte. Mit Gründung der Geschäftsstelle musste für jedes ein eigener Förderantrag Projekt von den Kommunen gestellt werden, eine Gesamtförderung der Initiative gab es nicht mehr (was jedoch auch ab 2001 nie vorgesehen war). Negativ wirkte sich auch der Wegfall einzelner privatwirtschaftlicher Investoren in PPP-Projekten sowie der zu erbringende Eigenanteil von 20 - 50 %.

9. Wie ist der derzeitige Stand über den Aufbau eines Ausgleichsflächenpools zwischen den Kooperationspartnern?

Die Vorbereitungen zur Gründung eines gemeinsamen Pools waren sehr weit fortgeschritten, jedoch wurden keine konkreten Flächen zur Umsetzung ausgewählt. Durch den Verzicht auf eine exakte Festlegung bzw. durch die Definition eines großen Suchraumes für Ausgleichsmaßnahmen sollten Preissteigerungen vermieden werden. Zielsetzung war, jedem Investor eine passende Fläche im Bereich der Freiraumkorridore (v.a. der Grabensysteme) als Ausgleichsfläche anbieten zu können. Hierfür bestand die Unterstützung der Landwirtschaftskammer, die eine sinnvolle Koordinierung der Ausgleichsmaßnahmen sehr befürwortete. Zeitgleich zur Entwicklung des gemeinsamen Ausgleichs- und Flächenpools wurden von einigen örtlichen Energieversorgern innerhalb der Wasserschutzzone aufwändige Rekultivierungsmaßnahmen durchgeführt. Hierdurch standen kurzfristig eine Vielzahl von Ausgleichsmaßnahmen, die im Rahmen von Ökokonten in Ökopunkte umgerechnet wurden, zur Verfügung. Durch das „Überangebot“ an vorhandenen Ausgleichsflächen sowie durch die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen innerhalb des Plangebietes (soweit realisierbar) kam es letztendlich zum Scheitern des Vorhabens. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Planung bei einer Verknappung des Angebotes in einigen Jahren wieder an Aktualität gewinnt.

10. Nach welchen Kriterien lassen sich die konsensfähigen (Rest-) Konzepte des Landschaftsparks beschreiben?

Für die noch laufenden Projekte liegen Förderbescheide vor. Die Eigenanteile (20-50%) müssen von den Kommunen bzw. dem Regionalverband Ruhrgebiet finanziert werden. Zum Teil war es auch möglich, anstelle der kommunalen Haushaltsmittel sowohl private Drittmittel als auch Eigenleistungen zu erbringen. Die momentanen Aktivitäten betreffen damit das „Abarbeiten“ der bereits bewilligten Projekte. Auch die zukünftige Entwicklung der Zusammenarbeit ist weiterhin stark von der Aussicht auf weitere Fördermitteln geprägt. Die Initiative für den Anstoß neuer Prozesse geht hauptsächlich auf die Geschäftsstelle des Landschaftsparks zurück. Allerdings kann diese Aufgabe mit dem Wegfall der Förderung für die Geschäftsstelle (Ende 2004) nur noch im eingeschränkten Maße wahrgenommen werden. Die Tätigkeiten des Landschaftsparks wurden –anderes als beim Gewerbepark– mit dieser einen Instanz assoziiert.

Jedoch gilt das Landschaftsparkprojekt noch nicht als beendet, die vorhandenen Ideen werden weiterentwickelt und bedürfen zum Teil nur einer Reaktivierung durch entsprechende Förderungen. Weitere Projekte sollen unter Beteiligung privater Investoren weiter verfolgt werden. Das Label „Landschaftspark NiederRhein“ soll zukünftig zur Vermarktung aller touristischen Angebote der Region genutzt werden.

Rak Bonn

Interview am 12.4. 2006

Gesprächspartner: Herr M. Isselmann, Leiter Stadtplanungsamt Bonn
Herr J. Reinders, Geschäftsstelle des rak

1. Welchen Stellenwert hat das Problemfeld Flächenverbrauch im Vergleich zu wirtschaftlichen Problemen/anderen Umweltproblemen innerhalb der politischen Diskussion?

Insgesamt hat dieses Thema einen kleinen Stellenwert, in der politischen Diskussion ohnehin. Auf der fachlichen Ebene ergibt sich das Thema allerdings als Folgewirkung aus siedlungsbaulichen Überlegungen. Das Leitbild der dezentralen Konzentration soll auf Fragen der flächenhaften und effizienten Ausnutzung infrastruktureller Einrichtungen Lösungen liefern. Mittel- und langfristige Perspektiven sehen auch eine wieder immobilere werdende Gesellschaft (Stichwort: demografischer Wandel).

In der Stadt Bonn existiert ein integriertes Freiraumsystem, das Thema Flächenverbrauch spielt aber auch dabei eine untergeordnete Rolle.

2. Wie beurteilen Sie die Kooperationsbereitschaft zwischen den Akteuren der Region? Hat sich diese im Zeitverlauf verändert? Gibt es treibende/hemmende Kräfte der Zusammenarbeit?

Der Kooperationsablauf hat sich im Zeitverlauf dahingehend verändert, dass lern- und vertrauensbildende Prozesse entstanden sind, die die Kooperation kontinuierlich verbessert haben. Grundsätzlich lässt sich die Zusammensetzung der Akteure in die zwei großen Gruppen „Verwaltung“ und „politische Entscheidungsträger“ differenzieren. Innerhalb der Verwaltung haben sich durch die Kooperation praktische Abläufe, wie der schnelle Griff zum Telefon, eingestellt. Die politischen Entscheidungsträger sind mehr auf der kommunalen bzw. lokalen Ebene gefordert. Hier stellen die kooperativ erarbeiteten Qualitätskriterien eine Entscheidungsgrundlage dar, die einzelne Entscheidungsprozesse in den Gemeindegremien positiv beeinflusst.

3. Existieren Zahlenwerte zum Verhältnis der Förderung im Bestand gegenüber dem Neubau sowie zwischen Mietwohnungen und Eigenheimen? Wie viele Wohneinheiten wurden durch den Modellversuch insgesamt gefördert und bereits realisiert? Existieren Untersuchungen über die dadurch inanspruchgenommene Fläche?

Im ersten Jahr des Modellversuchs entfielen ca. 1,5 % der gesamten Fördersumme auf Modernisierungsmaßnahmen (und damit auf die Förderung im Bestand): Im

Jahr 2002 ging dieser Anteil jedoch deutlich zurück. Im Jahr 2003 stieg der Anteil für Fördermittel für Modernisierungsmaßnahmen erneut an, lag mit 1,4 % des Gesamtvolumens nahe des Werts aus 2001. Insgesamt gesehen dominieren somit Förderungen für Neubauvorhaben.

Wie in Tabelle 1 zu erkennen ist, stiegen im Zeitverlauf des Modellversuchs die geförderten Wohneinheiten sowohl im Bereich des Mietwohnungsbaus, als auch im Bereich der Eigentumsmaßnahmen. Vergleicht man beide Bereiche, so stellt man fest, dass bezogen auf die absoluten Werte, ähnlich viele Wohneinheiten im Mietwohnungsbereich (1622) wie auch im Eigentumsbereich (1800) gefördert wurden. Damit liegt der öffentlich geförderte Wohnungsbau in der Region Bonn mit 2,8 geförderten Wohneinheiten pro 1.000 Einwohnern über dem Landesdurchschnitt in NRW von 2,5 WE/1.000 EW.

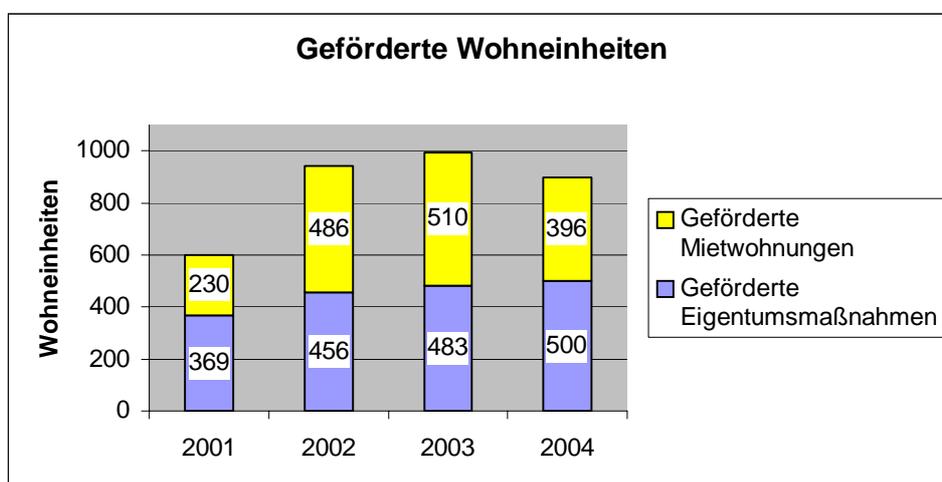


Tabelle: Geförderte Wohneinheiten in der Region Bonn/Rhein-Sieg, eigene Darstellung

Insgesamt wurden im Rahmen des drei Jahre dauernden Modellversuchs (2001-2003) in der Region 2349 Wohneinheiten gefördert. Nimmt man das Jahr 2004 dazu - seit dem die Budgetierung der Wohnungsbauförderung zum Regelfall geworden ist - so ergibt sich eine Gesamtsumme von 3245 geförderten Wohneinheiten.

Zwar existieren einzelne Statistiken, die den Zusammenhang zwischen der Fläche eines Grundstücks und den darauf realisierten Wohneinheiten darstellen, allerdings liegen diese nicht in standardisierter und flächendeckender Form vor, so dass keine Aussagen über die dadurch inanspruchgenommene Fläche gemacht werden können.

4. Wie verhielt sich das Verhältnis zwischen öffentlich gefördertem und freifinanziertem Wohnungsbau in den Jahren des Modellversuchs? Gab es eine Angleichung (Nachahmung) im Bereich des freifinanzierten Wohnungsbaus an die Qualitätsstandards des rak?

Nach Angaben der Wfa liegt der Anteil des öffentlich geförderten Wohnungsbaus am gesamten Wohnungsbau in der Region 2001 bei 14,9 % und 2002 bei 23,4 %⁸.

Bezogen auf die Frage nach einer Angleichung von Gestaltungskriterien des freifinanzierten Wohnungsbaus an die Qualitätskriterien des rak kann gesagt werden, dass durch Initiativen wie die „Impulsauszeichnung 2000“, die Qualitätskriterien einen hohen Bekanntheitsgrad in der Fachöffentlichkeit erlangt haben. Dabei kommt es auch zur Kommunikation zwischen rak sowie den Investoren und den größten Wohnungsbesitzern aus dem privaten Bereich. Darüber, ob es zu einer konkreten „Nachahmung“ von Qualitätskriterien kommt, kann allgemein keine Aussage gemacht werden.

Auf der kommunalen Ebene besteht die Möglichkeit zur Steuerung von Baumaßnahmen beispielsweise bei der Durchführung von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen. Darüber hinaus lassen sich Ansprüche formulieren, die in Form von z.B. Gestaltungshandbüchern Handlungsspielräume für Investoren und Bauträger vorsehen. Bezogen auf Praktiken dieser Art ist der Gesamtlevel sehr hoch.

5. Erfolgte zwischenzeitlich die Teilnahme des rheinland-pfälzischen Kreises Ahrweiler an der Budgetierung?

Bislang erfolgte nur eine assoziierte Teilnahme der Kreises Ahrweiler, eine formelle Integration konnte noch nicht erreicht werden. Nicht zu unterschätzen sind Hemmnisse, die durch die unterschiedlichen Landesverfassungen entstehen und sich durch unterschiedliche Zuständigkeiten und Abläufe ausdrücken.

Als ein Beispiel für den Erfolg in der Kooperation zwischen den beiden Ländern, die zu noch weiteren Effizienzen in der Projektarbeit geführt haben ist das Pilotprojekt des regionalen Stadtplans zu nennen. Durch die Initiative des rak erarbeiteten die beiden Landesvermessungsämter ein online-Kartenwerk der Region. Das Projekt ist Bestandteil der Verbundprojekte 2005 der Geodateninfrastruktur Nordrhein-Westfalen. Zugänglich ist der online-Stadtplan über das Internetportal [,wohnregion-bonn.de'](http://wohnregion-bonn.de).

⁸ Vgl. Dransfeld, E.; Pfeiffer, P.; Boele-Keiner, G. (2004): Baulandmanagement auf neuen Wegen.strategisch-kooperativ-finanzierbar. Dortmund: Seite: 34

6. Wurden jährlich alle vom Land bereitgestellten Fördermittel in der Region voll ausgeschöpft?

Nach dem im Jahr 2001 mit einem Förderergebnis von 37,9 Mio. Euro das zur Verfügung gestellte Budget von 50 Mio. Euro nicht vollständig ausgeschöpft wurde, lag dagegen das Förderergebnis im Jahr 2002 mit 59 Mio. Euro bereits deutlich höher, durch eine Bitte der Region ans Land NRW wurde der Bewilligungsrahmen erhöht. Für das Jahr 2003 erreichte das Förderergebnis eine Höhe von 55 Mio. Euro, wodurch der Bewilligungsrahmen durch das Land erneut erhöht wurde.

7. Gibt es die Tendenzen, dass durch die Qualitätsstandards und den Modellversuch die Mobilisierung von Bauland erleichtert wurde? (Hintergrund: Hemmnisse bei der Mobilisierung von Bauland durch private Grundstückshaltung und spekulative Bodenhortung)

In der Tat spielt die Frage nach der Mobilisierung von Bauland eine große Rolle, da die kommunalen Besitztümer weiter zurückgehen. Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Bauvorhaben entstehen durch die spekulativen Erwartungen von Grundstücksbesitzern, deren Anspruchsdenken von der Renditeerwartung abhängig ist. Bei einer Untersuchung wurden ca. 800 Baulücken mit Mobilisierungsschwierigkeiten festgestellt. Lediglich durch die Durchführung von städtebaulichen Maßnahmen lassen sich Auflagen an die Eigentümer (in Form von Baugeboten innerhalb von 2 Jahren) ausdrücken.

8. Wie soll, nach dem Auslaufen des Modellversuchs, die staatliche Förderung des Wohnungsbaus weitergehen (Hintergrund: Die Verwaltungsvereinbarung sieht Weiterentwicklung bei Bedarf vor)?

Aufgrund der guten Erfahrungen während der dreijährigen Modellphase, wird seit 2004 ein Gesamtbudget von 50 Mio. Euro als Regelzuweisung zu Verfügung gestellt. Damit ist die Budgetierung der Wohnungsbauförderung zum Regelfall geworden. Es bestehen Überlegungen, das „Erfolgsmodell“ auch auf andere Wohnungs-marktregionen in NRW zu übertragen.

9. Wird darüber nachgedacht die Budgetierung von Fördermitteln auch auf andere Bereiche auszuweiten (z.B. Infrastruktur, Städtebau)?

Die Ausweitung von Budgetierungsvorhaben kommt in Ansätzen durch städtebauliche Förderung auf der kommunalen Ebene vor. Solche Ansätze sind aber nicht so weitgehend wie im Wohnungsbau. Ziel ist die Flexibilisierung der Fördermöglichkeiten in einem Gesamtkonzept.

10. Gibt es Bestrebungen, die Kooperation in der Region auf weitere Bereiche auszuweiten und vertraglich zu fixieren (z.B. auf die Planungsebene/ Gewerbeflächenentwicklung)? Wie gestaltet sich der Einfluss der Regionalplanung auf die Kooperationstätigkeiten?

Es bestehen grundsätzliche Unterschiede in der Regionalplanung, die in Rheinland-Pfalz stärker kommunal und in NRW stärker staatlich ausgerichtet ist. Dadurch kann von keinem einheitlichen Einfluss gesprochen werden. Große Vorhaben wie das Einzelhandels- und Zentrenkonzept werden mit Vertretern des Landes abgestimmt und fließen durch das Gegenstromprinzip in die Regionalplanung ein. So werden einzelne Aspekte in den entsprechenden GEPs aufgenommen, die gewisse Spielräume für eine Einigung auf kommunaler Ebene lassen. Es kann von einer diskursiven Begleitung durch die Regionalplanung gesprochen werden, die Freiräume für ein Wechselspiel aus formeller/informeller Planung zulässt. Hervorzuheben ist der gute persönliche Austausch der durch die regelmäßig stattfindenden rak-Sitzungen geschieht. Sie fördern einen Dialog und eine breite Kommunikationsbasis mit der Folge, dass Abstimmungsverfahren zwischen RP und Kommunen durch die umfangreiche Akteursbeteiligung im Vorfeld zwar einen größeren Abstimmungsbedarf benötigen, die späteren Abstimmungen allerdings deutlich beschleunigt werden.

11. Haben sich die Kriterien zur Abgrenzung der Region (Pendlerströme) im Zeitverlauf verändert? Gibt es Gebietskörperschaften außerhalb, die gerne zur Region gehören würden? Wie wird verfahren?

Aufgrund des Hauptstadtbeschlusses 1991 erfolgte die Definition der Ausgleichsregion Bonn. Hierfür wurden das Abgrenzungskriterium Pendlerströme herangezogen. Die Abgrenzung der heutigen Kooperationsregion Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler entspricht einer mehr pragmatischen Abgrenzung über die zugehörigen zwei Kreise (Rhein-Sieg-Kreis, Landkreis Ahrweiler) und die Bundesstadt Bonn. Dies beinhaltet auch, dass Randbereiche der Region funktionale Verflechtungen zu anderen großen Agglomerationsräumen (Köln im Norden und Koblenz im Süden) aufweisen. Aus diesem Grund werden auch andere Gebietskörperschaften zu rak-Sitzungen eingeladen und an bestimmten Projekten informativ beteiligt.

Zweckverband Raum Kassel:

Interview am 20. 3. 2006

Gesprächspartner: Herr R. Klute, Entwicklungsplanung ZRK Kassel
Herr M. Heß, Landschaftsplanung ZRK Kassel

1. Welchen Stellenwert hat das Problemfeld Flächenverbrauch im Vergleich zu wirtschaftlichen Problemen/anderen Umweltproblemen?

Inhaltlich ist das Thema Flächenverbrauch seit Gründung des Zweckverbands wichtiger inhaltlicher Bestandteil der Kooperationstätigkeiten. So wurde bereits nach der Gründung festgestellt, dass im Verbandsgebiet ausreichend Flächenreserven zur Baulandentwicklung verfügbar sind. Diese Feststellung mündete in den sog. „140 Hektar Beschluss“, der eine gezielte Reduktion des Flächenneuverbrauchs vorsah. Ferner wird die Erhebung und Darstellung der vorhandenen Baulücken im Verbandsgebiet in Form eines Baulandinformationssystems seit den 80er Jahren praktiziert.

2. Welche Gründe lassen sich für die Aufnahme der Kooperation im heutigen Verbandsgebiet festlegen? Haben sich die Gründe im Zeitverlauf geändert?

Die Aufnahme der Kooperation ist historisch bedingt, die dem Zweckverband übertragenen kommunalpolitischen Aufgaben haben sich seitdem nicht geändert. Anfang der 70er Jahre fand in Hessen ein Gemeinde- und Gebietsreform statt. Als Ergebnis dieser Reform ist der Raum Kassel zur Zusammenarbeit in einem Zweckverband verpflichtet worden. Anstelle einer Eingemeindung der Umlandgemeinden Kassels, wurde eine gemeinsame Planungsstelle, in Form des Zweckverbands gegründet. Seine Aufgaben sind die Erstellung und Fortschreibung der kommunalen Entwicklungsplans für das gesamte Verbandsgebiet Flächennutzungs- und Landschaftsplanung sowie.

3. Wie beurteilen Sie die Kooperationsbereitschaft im Verband? Hat sich diese im Zeitverlauf verändert? Gibt es treibende/hemmende Kräfte der Zusammenarbeit?

Die anfänglichen Vorbehalte der Verbandsmitglieder gegenüber der Kernstadt Kassel haben sich vor allem dadurch verbessert, dass der Verband 1992 hauptamtlich wurde. Ein weiterer wichtiger Schritt stellt das 1994 fortgeschriebene und kontrovers diskutierte Siedlungsrahmenkonzept (SRK) dar. Mittlerweile lässt sich ein Gefühl für den gemeinsamen Raum feststellen, das sich beispielsweise durch zügige Bearbeitung und schnellere Beschlussfassungen und durch Gemeinschaftsauftritte auf Messen ausdrückt.

Die gelebte Umsetzung interkommunaler Kooperationen im Zweckverband lässt sich auch durch eine Reihe von erfolgreichen Kooperationsprojekten ablesen. Dazu gehören in erster Linie das interkommunal betriebene Güterverkehrszentrum (GVZ), an dem sich alle Verbandsmitglieder beteiligen.

4. Erfolgt ein Interessen- bzw. Finanzausgleich zwischen Entwicklungsschwerpunkten und peripheren Räumen?

Betrachtet man das Verbandsgebiet, so stellt man fest, dass der Raum Kassel primär aus einer Reihe großer Kerngemeinden besteht, periphere Räume daher kaum vorhanden sind. Neben dem stets beachtet und angewendetem Gegenstromprinzip, kann aber gesagt werden, dass Infrastrukturmaßnahmen, wie der Bau der RegioTram, als eine Form des Interessenausgleichs angesehen werden kann.

5. Wie gestaltet sich das kommunale Informations- und Berichtssystem bei FNP – Fortschreibung (Umsetzung, Kontrollmechanismen)? Wie werden diese Daten auf Verbandsebene dargestellt?

Wie bereits erwähnt, existiert das Baulandinformationssystem seit den 80er Jahren, es handelt sich dabei um ein Instrument zum Bericht der Baulandsituation im Verbandsgebiet zu einem festen Stichtag. Zu beachten ist, dass Freiflächen (im Bereich Wohnen und Gewerbe) in Form einer städtebaulichen Darstellung erfasst werden. Dies bedeutet, eine Freifläche wird erfasst, wenn sie zum Stichtag frei von Bebauung ist. Die Frage nach der rechtlichen Situation, bzw. der potentiellen Bebaubarkeit in absehbarer Zeit, ist dabei nicht relevant (dies obliegt dem Bauaufsichtsamt).

Mittels GIS- Programm können die erhobenen Daten, in Form von Einzelkarten, für das gesamte Verbandsgebiet dargestellt und weitergegeben werden.

6. Existieren Daten zur Brachflächenrevitalisierung (Grundsatz des SRK, dass Betriebsverlagerungen nur bei Flächenrecycling akzeptiert werden) und zum angestrebten Gewerbeflächenpool?

Eine gesonderte Darstellung über Brachflächenrevitalisierungen existiert nicht. Allerdings erfasst das Baulandinformationssystem auch Gewerbeflächen. Dabei wird unterschieden in die zwei Nutzungskategorien „frei“ und „suboptimal“. Änderungen dieser Nutzungsformen können also jedes Jahr festgestellt und bilanziert werden.

Als erster Ansatz für eine Poolbildung von Gewerbeflächen kann das GVZ gesehen werden. Generell erfolgt eine Einigung über geeignete Gewerbeflächen nur dort, wo auch ein konkretes Projekt betrieben wird. Die Einführung eines gemeinsamen, verbandsweiten Pools ist aber angedacht, auch vor dem Hintergrund, dass die Vergabe von Wirtschaftsfördermitteln mehr und mehr an die Auflage interkommunaler Zusammenarbeit gekoppelt ist.

7. Ist die im Statusbericht 00/01 vorgeschlagene interkommunale Projektentwicklungsgesellschaft realisiert worden? Was sind ihre Aufgaben?

Die vorgeschlagene Projektentwicklungsgesellschaft wurde nicht realisiert. Es ist dringend erforderlich, dass Regionalmanager, Wirtschaftsförderern und Planern - in und um die Verbandsgeschäftsstelle- enger zusammenarbeiten, gemeinsame Ressourcen effizient nutzen und durch eine interne Vernetzung eine optimal Infomartinsdichte erreichen Die räumliche Nähe kompensiert in weiten Teilen die vertragliche Fixierung von Projekten und Aufgaben.

8. Wie sehen Sie die Konkurrenz zwischen den Verbandsgemeinden bei der Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe. Gibt es ein Instrument zur Konfliktvermeidung?

Betrachtet man die Struktur des Verbandsgebiets, so wird deutlich, dass es z.B. reine Wohngemeinden gibt, die keine größeren Gewerbegebiete anstreben und daher auch in keine Konkurrenz mit anderen Gemeinden treten können. Die allgemeine Heterogenität der angebotenen Nutzungsprofile von Gewerbegebieten verhindert vielerorts eine Konkurrenzsituation. Gleiches gilt für die sog. 1-A Gewerbestandorte, entlang günstiger Autobahnanbindungen, die aufgrund ihrer Anforderungen nur an wenigen Standorten überhaupt realisierbar sind.

Der Verband verfolgt –entsprechend der Verbandsvereinbarung- das Ziel des Bestandsschutzes, d.h. wenn ein Betrieb eine Gemeinde verlassen will, so wird versucht, ihn zumindest im Verbandsgebiet zu halten. Völlig ausschließen lassen sich Konkurrenzsituationen aber nicht, hierbei wirkt sich das gute Kooperationsverhalten im Verband, also die Tatsache, dass miteinander gesprochen wird, positiv aus.

9. Inwieweit wird das Instrument der Landschaftsplanung zur Strukturierung der Siedlungsräume und zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme genutzt?

Der zur Zeit in Aufstellung befindliche Flächennutzungsplan (FNP 2007) integriert alle dem Verband übertragenen Aufgaben gemäß des Gegenstromprinzips. So sind die wesentlichen landschaftsplanerischen Elemente im Planentwurf des FNP aufgenommen und dargestellt worden.

10. Was glauben Sie, woran liegt es, dass die von SRK 2015 erlaubten (ausgewiesenen) Wohnbauflächenpotentiale unter den vom RPN genehmigten Potentialen liegen?

Die Unterschiede ergeben sich durch die schrittweise Konkretisierung der Planungsziele von Regionalplan zu Flächennutzungsplan, vergleichbar mit dem unterschiedlichen Maßstäben der beiden Planwerke. Dadurch wird klar, dass der Regionalplan mehr Wohnbauflächenpotentiale darstellt, damit der Flächennutzungsplanung mehr Spielraum für eine flexible Gestaltung der konkreten räumlichen Situationen gegeben wird. Der Konkretisierungsgrad nimmt mit der Planungstiefe weiter

zu und „endet“ mit dem Bebauungsplan, der die konkretesten Vorgaben zur Bebauung festsetzt.

Hinzu kommen die verschiedenen Planungshorizonte zwischen Regionalplan (ca. 20 Jahre) und Flächennutzungsplan (ca. 10-15 Jahre).

11. Welche Auswirkungen ergeben sich dadurch für die Wirksamkeit des Instruments der Siedlungsflächensteuerung des RP und des FNP in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme?

Zunächst ist den Verbandsmitgliedern teilweise schwer zu vermitteln, dass trotz umfangreicher Flächenpotentiale im RPN, im FNP den Gemeinden weniger Bauland zugestanden wird.

Problematisch gestaltet sich die Situation an den Rändern des Verbandsgebiets, dort wo Verbandsgemeinden direkt an Gemeinden des „2.Rings“ grenzen, also an Gemeinden, die nicht zum Zweckverband gehören und damit nicht an die Flächenvorgaben (und Vorgaben für Bebauungsdichten) des Verbands-FNP gebunden sind. Diese Gemeinden versuchen, durch maximale Ausschöpfung der ihnen im RPN eingeräumten Flächenpotentiale, einen Wettbewerbsvorteil zu den Verbandsgemeinden herzustellen. Sie verfügen i.R., nicht nur über mehr bewilligte Baulandpotentiale, sondern auch über einen geringeren Bodenpreis (da weiter vom Oberzentrum Kassel entfernt). Für einen bauwilligen Investor, der sowieso eine weite Strecke zur Kernstadt zurücklegen muss, können die Faktoren: Grundstücksgröße und –preis, sowie verhältnismäßig größere Baufreiheit, entscheidungsrelevant sein. Dies führte vor allem in Zeiten des Baubooms, während der 90er Jahre, zu Problemen.

Die gleiche Problemlange stellt sich auch bei der Ansiedelung von großflächigem Einzelhandel, da sich Verbandsgemeinden an die Vorgaben des KEP Zentren halten müssen.

Hinzu kommen strategische Überlegungen einiger Gemeinden, die Flächen erst konkret - durch ein Änderungsverfahren- im FNP darstellen, wenn sie im Besitz der Flächen sind (Stichwort: Bodenpreise).

Grüner Ring Leipzig

Interview am 27. 3. 2006

Gesprächspartnerin: Frau A. Zábojnik, Amt für Umweltschutz Leipzig

1. Welchen Stellenwert hat das Problemfeld Flächenverbrauch im Vergleich zu wirtschaftlichen Problemen/anderen Umweltproblemen innerhalb der politischen Diskussion?

Generell hat das Thema Flächenverbrauch einen hohen Stellenwert in der politischen Diskussion. Unter den folgenden drei Aspekten wird Flächenverbrauch politisch diskutiert:

1. In Bezug auf die Landwirtschaft in der Region: seitens der Landwirte und Landwirtschaftsverbände besteht ein großes Interesse die fruchtbaren Böden der Region vor einem weiteren Flächenverbrauch zu schützen.

2. bei der Brachflächenrevitalisierung

3. bei der Flächenentsiegelung im Zusammenhang mit Versickerungsflächen (Hochwasserschutz)

In allen Bereichen verbinden sich also wirtschaftliche Interessen mit reinen ökologischen Zielen, was zu einer höheren Durchsetzbarkeit von Umsetzungsmaßnahmen führt.

2. Wie beurteilen Sie die Kooperationsbereitschaft innerhalb der Kooperationsteilnehmer? Hat sich diese im Zeitverlauf verändert? Gibt es treibende/hemmende Kräfte der Zusammenarbeit?

Die Kooperationsbereitschaft der Akteure hat sich im Zeitverlauf stetig erhöht und ist zur Zeit sehr gut. Dies spiegelt sich gut am Beispiel der A72 wider, hier haben alle Kommunen Flächen für mögliche Ausgleichsmaßnahmen angegeben (siehe Frage 7) Daher können auch keine „hemmenden Kräfte“ innerhalb der Akteure ausgemacht werden.

3. Wie beurteilen Sie das Interesse und den Kenntnisstand der Bürger für die regionalen Umweltprobleme? In welcher Form beteiligen sich die Bürger an politischen Entscheidungen und direkt an Initiativen?

Die Bürger beteiligen sich, neben den normalen Beteiligungsverfahren (z.B. Auslegung der B-Pläne), an den Bürgersprechstunden und den öffentlichen Stadt-Umland-Konferenzen. Hinzu kommt die Arbeit in Vereinen, die einen bestimmten thematischen Bezug aufweisen.

Insgesamt wird das Interesse und der Kenntnisstand seitens der Bürger –im Gegensatz zur politischen Ebene- als „ausbaufähig“ bezeichnet.

4. In wiefern haben die an industrielle Brachflächen angrenzenden Gemeinden/Städte eine rechtliche Verpflichtung diese zu revitalisieren? Welchen Einfluss hat dabei die Regionalplanung?

Die rechtliche Verpflichtung zur Renaturierung ergibt sich durch ein „Runterbrechen“ der Vorgaben aus: ROP, BBodSchG, LEP, RP sowie durch die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung.

Der Regionalplan ist richtungsweisend für die Planungen des Grünen Rings Leipzig, es werden die Grundzüge der Notwendigkeit zur Nach- und Wiedernutzung von Brachflächen beschrieben. Allerdings werden keine quantitativen Mengenangaben, der zu renaturierenden Flächen, vorgegeben. An der Arbeit des Grünen Rings (Regionalkonferenzen und Arbeitsgruppen) nehmen stets Regionalplaner, mit beratender und beurteilender Funktion, teil. Außerdem übernimmt die Regionalplanung die fachlichen Begründungen für die Priorisierung bei der Fördermittelbeantragung einzelner Projekte vor und leistet dadurch einen wichtigen Beitrag für die Arbeit des Grünen Rings.

5. Wie groß ist in etwa die Gesamtzahl bislang umgesetzter Projekte im Bereich Brachflächenrevitalisierung? Wie ist das Verhältnis bei der Finanzierung von Brachflächen (zwischen Fördermitteln und Ausgleichsmaßnahmen)?

Die Maßnahmen zur Revitalisierung von Brachen, gefördert im Rahmen der FR-Regio (Vorgabe der dauerhaften Begrünung) im Zeitraum 1997-2004 belaufen sich auf insgesamt 32,4 ha (bei ca. 2.000 ha Brachflächen insgesamt). Davon befinden sich 21 ha im Stadtgebiet von Leipzig. Das Verhältnis bei der Finanzierung der Projekte zwischen Landesmitteln und Eigenbeteiligung liegt bei etwas 2:1.

Häufig werden die Eigenmittelanteile dadurch finanziert, dass die Finanzierung in Form von Ausgleichsmaßnahmen an Dritte weitergegeben wird.

6. Zählt der Rückbau von Straßen (Versorgungswegen, technischer Infrastruktur) ebenfalls zum Aufgabenbereich der Brachflächenrevitalisierung? Liegen diesbezüglich Zahlenwerte vor?

Grundsätzlich zählt der Rückbau von Straßen auch zu einer Revitalisierungsmaßnahme, jedoch werden diese Maßnahmen nicht immer im Straßenkataster registriert.

7. Wie gestaltet sich die Einführung des interkommunalen Kompensationsmanagements? –Gibt es eine zentrale Verwaltung? Welche Teilerfolge (qualitativ/quantitativ) lassen sich beziffern?

Das interkommunale Ausgleichsmanagement befindet sich derzeit im Aufbau. So beläuft sich die Arbeit auf das Weitergeben des Know-hows der Stadt Leipzig in diesem Bereich an die anderen Kommunen des Grünen Rings. Diese haben meist alle eigene Pools für Ausgleichsmaßnahmen. Da Ausgleichsmaßnahmen aber nicht zwingend vor Ort realisiert werden müssen, liegt das momentane Ziel im regionalen Abgleich der verschiedenen Managementsysteme (diesbezüglich läuft derzeit ein Fördermittelantrag). Mittelfristiges Ziel ist es, die einzelnen kommunalen Pools einheitlich darzustellen, in Form einer GIS- Plattform, mit getrennten Lese- und Schreiberechten.

8. Werden die Maßnahmen und Ergebnisse der Zusammenarbeit in irgend einer Form bewertet oder evaluiert?

Zum Einen bewertet jede Kommune jährlich ihren Nutzen an der Mitgliedschaft im Grünen Ring Leipzig, bevor sie die jährliche Umlage bereitstellt. Da die Zahl der teilnehmenden Kommunen über die Jahre zu- und nicht abgenommen hat, kann diese Form der Bewertung als positiv betrachtet werden.

Zum Anderen wurde durch das Land Sachsen eine Evaluationsstudie in Auftrag gegeben, die den Einsatz der FR-Regio Fördermittel evaluiert. Dabei wurde dem Grünen Ring Leipzig u.a. ein sehr gutes Fördermittelmanagement bei der Akquise und Umsetzung der Fördermittel bescheinigt, allerdings wird die Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation der Ziele des Grünen Rings als verbesserungsfähig beschrieben.

9. Wie groß ist die Bereitschaft der Kooperationsteilnehmer, hohe Eigenanteile bei Förderprogrammen auf sich zu nehmen?

Der maximale Eigenanteil bei Fördermitteln liegt bei 40% - dies hängt von der Wichtigkeit der Maßnahmen ab. Die Bereitschaft der Kommunen einen solchen Eigenmittelssatz zu akzeptieren ist i.d.R. sehr hoch.

Bei Projekten, die mehrere Kommunen umfassen, betreut die Stadt Leipzig die Antragsstellung und die Verwaltung der Fördermittel. Bei einzelgemeindlichen Projekten tut dies die Gemeinde selbst.

10. In wiefern kommen GIS- Programme zur Anwendung, z.B. in Form einer öffentlichen Informationsplattform oder – kampagne.

Vorerst soll eine solche GIS –Plattform nur auf der Verwaltungsebene zum Einsatz kommen und befindet sich noch im Aufbau (vgl. Frage 7). Derzeit wird das vorliegende Know-how weitergegeben, wie eine spätere Umsetzung aussieht, darüber kann noch keine Aussage getroffen werden.

11. Gibt es Akteure innerhalb des Grünen Rings, die bestrebt sind die interkommunale Zusammenarbeit auch auf den Siedlungs- und Gewerbebereich auszuweiten, oder vertraglich stärker zu fixieren? Oder wird die aktive Planung von Grünstreifen und Naturschutzgebieten als Steuerungsinstrument der Siedlungsentwicklung gesehen?

Das 10jährige Bestehen des Grünen Rings wurden zum Anlass genommen, die Ziele der Zusammenarbeit zu überprüfen (Workshop/Rückblick/Evaluierung durchs Land)

In diesem Zusammenhang wurde von außen an den Grünen Ring herangetragen, aufgrund der guten Kooperationsprozesse, die Tätigkeiten auch auf andere Bereiche auszuweiten. Allerdings wird die Meinung vertreten, dass die derzeitig klare Abgrenzung der Aufgaben die vorhanden Kapazitäten voll ausschöpft und eine Ausweitung nur zu Überlastungen und zum Rückgang der Qualität führen würde.

Es gilt: „lieber die jetzigen Aufgaben richtig machen“ und dafür die derzeitig hohe Motivation und Vernetzung nutzen.

Dabei lässt sich immer wieder erkennen, dass am Rande der offiziellen „Grüner Ring –Tätigkeiten“, die beteiligten Akteure sich auch in anderen Bereichen austauschen und informelle Abstimmungen vornehmen.

Außerdem kann es vorkommen, dass mit den Zielen des RHK auch bei der Planung von z.B. Gewerbegebieten argumentiert und darauf verwiesen wird. Somit findet bereits eine Ausweitung der durch den Grünen Ring initiierten Prozesse auch auf anderen Ebenen statt.

Verband Region Stuttgart

Interview am 2. 3. 2006

Gesprächspartner: Dr. D. Vallée; Leitender Technischer Direktor VRS Stuttgart

1. Wie bewerten Sie den Flächenverbrauch/ die Landschaftsveränderung in der Region seit Bestehen des Verbands?

Positiv zu bewerten ist die Tatsache, dass das Thema Flächenverbrauch auf den politischen Agenden von Land, Region und Kommune zu finden ist. Den Flächenverbrauch in seiner Gesamtheit quantitativ zu bewerten ist schwierig, da in der Region Stuttgart 70 Flächennutzungspläne fortzuschreiben sind und dies sukzessive und nicht gleichzeitig geschieht.

2. Welchen Stellenwert hat der Flächenverbrauch für die beteiligten Akteure im Vergleich zu anderen wirtschaftlichen und ökologischen Problemen?

Dies hängt stark vom der jeweiligen politischen Couleur ab. Insgesamt wird aber die Wahrnehmung des Problems als recht hoch eingeschätzt.

3. Lassen sich bereits Trends und Umsetzungserfolge von Siedlungsentwicklungen entlang der im Regionalplan festgelegten Entwicklungsschwerpunkte feststellen?

Die Umsetzung von Siedlungsschwerpunkten hängt alleine von der Bereitschaft der betroffenen Gemeinde ab, die Ziele zu realisieren oder nicht. Die Regionalplanung verfügt nur über wenige Durchsetzungsmaßnahmen gegenüber den Gemeinden. Jedoch lassen sich im Einzelfall bereits erste Erfolge bei der Realisierung geplanter Entwicklungsschwerpunkte feststellen.

4. Erfolgt ein Monitoring/Controlling als Instrument zur Erfassung der tatsächlichen Baulandentwicklung in der Region?

Eine Bauflächenbilanz auf regionaler Ebene findet nur sporadisch statt, dies ist von zentraler Stelle aus nur schwer umsetzbar. Auch hier basiert viel auf der ehrlichen Auskunft der Gemeinden, da direkte Kontrollmöglichkeiten fehlen. 2004 erfolgte eine Luftbildanalyse gewerblicher Bauflächen. 2005 im Zusammenhang mit dem MORO RESIM Projekt erfolgte eine umfangreiche Erfassung von Wohn-, Gewerbe- und Mischflächen, mit dem Fokus auf bestehende Reserveflächen.

5. Wie beurteilen Sie die Vermittlung/Kommunikation von Umweltproblemen, speziell des Flächenverbrauchs, zwischen Verband und Bürgern?

Kommuniziert wird in erster Linie über die laufende Arbeit, sprich über Berichterstattungen in der Presse von der Arbeit der Regionalversammlung und den tagenden Ausschüssen. Im Vorfeld der Fortschreibung des Regionalplan fanden eine Reihe von öffentlichen Informations- und Diskussionsveranstaltungen statt (z.B. Quo vadis Region 2020)

Die Fortschreibung des Regionalplans, die bis zum Ende der laufende Wahlperiode 2009 geschehen soll, wird erstmals auch eine Bürgerbeteiligung und eine Strategische Umweltplanung (SUP) beinhalten. Die Tatsache der Bürgerbeteiligung soll dazu genutzt werden, dass für die Ziele der Regionalplanung auf breiter Front geworben werden kann. Wichtig zu vermitteln ist, dass regionale Raumplanung nicht nur in ökologischer Zäsur besteht, sondern immer die drei Aspekte: Siedlung/Gewerbe, Freiraumschutz und Verkehrsplanung beinhaltet.

Regionalplanung ist immer in diesem Kontext zu sehen und letztendlich eine Abwägung zwischen sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Aspekten.

6. Wie ist Ihre Einschätzung über die Faktoren, die zum Funktionieren von interkommunaler Kooperationen beitragen?

Das Funktionieren der Zusammenarbeit in einer derart großen und heterogenen Planungsregion erfordert das Vorhandensein quantitativer Steuerungsmittel in der Raumplanung. Zwar ist die Bedeutung informeller Kontakte nicht unerheblich, jedoch lässt sich eine Kooperation nicht ausschließlich auf informellen Kontakten aufbauen. Dies würde nur zu einer Verlagerung der Zusammenarbeit auf nicht konfliktbehaftete Themen führen. Zur Umsetzung schwieriger und konfliktreicher Themen bedarf es effektiver Durchsetzungsmöglichkeiten raumplanerischer Vorstellungen. In diesem Zusammenhang wird die im Jahr 2003 erfolgte Änderung des Landesplanungsgesetzes, mit dem ersatzlos Wegfallen der Möglichkeit im Regionalplan siedlungsstrukturelle Richtwerte zu verankern, als sehr nachteilig bewertet.

7. Lässt sich beziffern, wie viele der im aktuellen Regionalplan ausgewiesenen 9.800 ha Grünzüge bereits realisiert wurden?

Prinzipiell müssen Grünzüge nicht erst realisiert werden, sie stellen vielmehr eine Schutzkategorie vorhandener Freifläche gegenüber anderen Nutzungsarten dar. Zwar besteht die Möglichkeit, die als Grünflächen ausgewiesene Flächen auszugliedern und einer anderen Nutzung (z.B. Gewerbe) zuzuführen, dies geschieht in der Regel allerdings eher selten.

8. Wie werden diese Erkenntnisse (5.000 ha Reserveflächen, 1.900-2.200 ha Innenentwicklungsflächen) aus dem MORO RESIM Projekt für weitere Maßnahmen operationalisiert? Welche weiteren Konsequenzen werden gezogen?

Die durch den guten Erstkontakt zu den Gemeinden geschaffene Vertrauensbasis soll ausgebaut werden. Hinzu kommt die Verstetigung des erarbeiteten Internet-Tools. Ein wichtiger Punkt ist, die Anrechnung von Reserveflächen bei der Fortschreibung des FNP, als Ziel der Raumplanung zu verankern (-und damit durchsetzbar zu machen). Hinzu kommt die Beibehaltung und der Ausbau des geschaffenen Kompetenzzentrums „Flächenmanagement“ und die Förderung und Beratung von Gemeinden mit geringer Verwaltungskraft.

9. Wie beurteilen Sie das Verhältnis zwischen Gemeinden entlang der Entwicklungsschwerpunkten und den peripheren Gemeinden?

Die Schaffung eines Ausgleichs zwischen Gemeinden entlang von Entwicklungsschwerpunkten und peripheren Gemeinden ist äußerst schwierig und kaum möglich. Das Fehlen sog. win-win Situationen, bei denen alle Gemeinde durch ein Unterlassen nicht beabsichtigter Bautätigkeit profitieren, stellt eine große Hürde dar. Lediglich die Wirtschaftsförderung kann in gewissem Maß tätig werden, falls sich periphere Gemeinden zur Gründung eines interkommunalen Gewerbegebiets zusammenschließen.

10. Wie gestaltet sich die Fördermöglichkeit für interkommunale Zusammenarbeit?

Die Förderung für interkommunale Zusammenarbeit ist nur möglich, da dem Verband Region Stuttgart neben der Regionalplanung, auch die Aufgabe der Wirtschaftsförderung übertragen wurde.

Fördermöglichkeiten bestehen in Form von Zinszuschüssen bei der Erschließung einer Fläche oder durch die Unterstützung bei Altlastsanierungen. Anforderung ist die Vorlage eines schlüssigen und realistischen Konzepts. In diesem Jahr wird voraussichtlich eine Fördersumme von ca. 2 Mio. Euro ausgezahlt werden.

Gewerbeflächenpool Neckar-Alb

Interview am 6. 3. 2006

Gesprächspartner: Prof. A. Ruther-Mehlis, FH Nürtingen

1. Welcher Anlass führte zur Aufnahme der Kooperationsverhandlungen?

Konkreter Anlass war die Suche eines großen Gewerbetreibenden nach einer geeigneten Gewerbefläche im Landkreis. Durch Verhandlungen mit verschiedenen Gemeinden wurde versucht, die Gemeinden gegeneinander auszuspielen um damit den Baulandpreis zu drücken. Daraufhin entstand unter den beteiligten Bürgermeistern die Idee, die Gewerbepolitik im Zollernalbkreis vermehrt abzustimmen, um ein ruinöses Baupreisdumping bei der Neuansiedlung von Gewerbe zu verhindern.

2. Welchen Stellenwert hat das Problem Flächenverbrauch im Vergleich zu den Problemfeldern wirtschaftlicher Strukturwandel/ andere Umweltprobleme?

Ein Problembewusstsein entsteht immer dann, wenn in einer Gemeinde ein Engpass in der Bereitstellung neuer Bauflächen absehbar ist. Flächenverbrauch als übergreifendes ökologisches Problem wird in den meisten Fällen nicht erkannt. Der Begriff der Nachhaltigkeit erzeugt bei einem Planer zunächst die diffuse Vorstellung einer Begrenzung planerischer Möglichkeit und wird daher eher abgelehnt. Ökologische Belange werden oft durch Akteure aus Bund und Ländern in Form von Leitlinien und Zielen thematisiert, die mit einer konkreten Umsetzung nur wenig zu tun haben. Die ergänzende Aufnahme von Umweltzielen, zusätzlich zu wirtschaftlichen Aspekten, kann zu einer höheren politischen Akzeptanz und zur leichteren Erschließung von Fördermitteln führen.

3. Wo liegen die treibenden/hemmenden Kräfte der Zusammenarbeit?

Die Haltung der 23 am Poolmodell beteiligten Bürgermeister variiert von euphorisch bis skeptisch, dies ist immer von der jeweiligen politischen und personellen Situation in der Gemeinde abhängig. Zusätzlich ist die Bereitschaft zur Zusammenarbeit von der jeweiligen Flächensituation bedingt. So sind kleine Gemeinden, mit geringen Flächenpotentialen tendenziell eher zur Kooperation bereit, als große Gemeinden, die noch über ausreichende Bauflächenpotentiale im Gemarkungsbereich verfügen. Festgehalten werden kann, dass sich der Regionalverband, in seiner Rolle als Träger der Regionalplanung, eher zurückhaltend verhält, um den Kooperationsprozess nicht zu beeinflussen. In den Augen der lokalen Planer wird die Regionalplanung häufig mit der Beschneidung der Handlungsmöglichkeiten assoziiert.

4. Sind die in Aussicht gestellten Fördermittel des Landes an Auflagen geknüpft? Welche?

Die Drittmittel des BBR REFINA Projekts dienen der wissenschaftlichen Betreuung durch die FH Nürtingen. Die Aufgabe der FH besteht hauptsächlich in der Erarbeitung des integrierten Bewertungsmodells für Poolflächen sowie des wissenschaftlichen Beirats, einer Dokumentation des Projektverlaufs und der Entwicklung einer Datenbank. Das Bewertungsmodell wird zusammen mit den Bürgermeistern und den betroffenen Planern entwickelt. Dadurch soll gewährleistet werden, dass eine reibungslose Übertragbarkeit und Anwendbarkeit auf kommunaler Ebene möglich ist. Der vorläufige Zeitplan sieht für die Erarbeitung des konsensfähigen Bewertungsmodells einen Zeitraum von ca. anderthalb Jahren vor. Die anschließende Testphase mit der Gründung des Zweckverbands auf Probe umfasst ebenfalls einen Zeitraum von etwa anderthalb bis zwei Jahren.

5. Wurden Untersuchungen darüber angestellt, wie die gewerbliche Flächenpolitik der Gemeinden in den letzten Jahren ausgesehen hat? (Vor dem Hintergrund des Strukturwandels, Verhältnis Erweiterungen/Neuansiedlungen)

Nein. Es ist nicht unbedingt im Interesse der Gemeinden, zu dokumentieren wie ihre Baulandpolitik der letzten Jahre im Detail ausgesehen hat und diese Informationen übergreifend auf Landkreisebene darzustellen.

6. Wie wird der zukünftige Bedarf an Gewerbeflächen prognostiziert?

Es gibt keine geeignete Methode einen solchen Bedarf zu prognostizieren. Weder auf kommunaler, noch auf Kreisebene. Werden solche Überlegungen angestellt, so wird meist die bisherige Nachfrage nach Bauland fortgeschrieben.

7. Gibt es eine Beurteilung hinsichtlich der naturschutzrechtlich zu schützenden Flächen im Landkreis?

Über die naturschutzrechtlichen Flächendarstellungen im Regionalplan hinaus, existieren keine derartigen Darstellungen. Es wird aber angenommen, dass keine Gemeinde aufgrund naturschutzrechtlicher Planungsrestriktionen Engpässe in der Bereitstellung von Bauland zu erwarten hat. Jedoch kann eine rein monetäre Beteiligung am Pool (Stichwort Geld-statt-Fläche) auch als ökonomisch-strategisches Instrument eingesetzt werden.

8. Wie werden aus Ihrer Sicht die rechtlichen Möglichkeiten (Recht auf Eigenentwicklung) der Gemeinden gesehen? Förderlich oder hinderlich für die Zusammenarbeit im Pool?

Das Recht auf Eigenentwicklung ist fundamentaler Bestandteil der „Poolregeln“. Ohne diese Regelung wäre ein Konsens der beteiligten Gemeinden nicht zustande gekommen. Da Betriebsverlagerungen gegenüber Neuansiedlungen einen größeren Stellenwert einnehmen, kann dieses Mittel der Finanzierung den Kommunen nicht aus der Hand genommen werden. Der Vorteil einer Kooperation am Gewerbeflächenpool zeigt sich bei der Neuansiedelung von Betrieben von außerhalb des Zollernalbkreises.

9. Stellung der Brachflächen, sowie der anfallenden Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen im Pool?

Es wird diskutiert Brachflächen wie auch Ausgleichsflächen in das Poolmodell einzubeziehen. Wie diese schlussendlich bewertet werden, kann zum momentanen Zeitpunkt noch nicht gesagt werden.

10. Wie ist der derzeitige Stand der Kooperation?

Bereits 8 Gemeinden haben sich per Ratsbeschluss für die Teilnahme an der Testphase des Modells (mittels Test-Zweckverband) entschieden. Die Gemeinden, die sich zur Teilnahme an der Testphase entschlossen haben, können Einfluss auf die Bewertungskriterien für potentielle Poolflächen nehmen, die später in das Bewertungsmodell einfließen.

Über die Aufnahme eine Fläche in den Pool entscheidet die Poolverwaltung. Damit wird verhindert, dass sog. „Ladenhüter“ durch die Gemeinden in den Pool eingebracht werden. Zur Aufnahme in den Pool durchläuft eine Fläche einen fachlichen Filter -zur monetären Bewertung- und muss anschließend durch die Zweckverbandsversammlung bestätigt werden.

Über die Ausweitung der Poolaktivitäten auf Siedlungsflächen kann erst nach einer Etablierung der Zusammenarbeit nachgedacht werden und würde sonst zur Überdiskussion führen.