



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Perspektive

Flächenkreislaufwirtschaft

Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen
Flächennutzung – Fläche im Kreis.
Ein ExWoSt-Forschungsfeld

Kooperationen in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise)



ExWoSt

Fläche
im
Kreis



Kooperationen in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise)

Eine Expertise des ExWoSt-Forschungsfeldes Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis

Dr.-Ing. Ass. jur. Arno Bunzel
Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin

Dipl.-Ing. Ulrike Meyer
Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin

Ass. jur. Manuela Rottmann
Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin

Auftragnehmer des ExWoSt-Forschungsfeldes

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin
in Kooperation mit
Projektgruppe Stadt + Entwicklung. Ferber, Graumann und Partner, Leipzig
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt

Auftraggeber

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Ein Forschungsfeld des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ (ExWoSt)
des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Impressum

Kooperationen in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise)

Herausgeber

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Textverarbeitung und Layout

Doris Becker (Difu)

Titelgestaltung

Studio Prokopy, Agentur für visuelle Medien, Berlin

Berlin, November 2006

Inhalt

Zu dieser Veröffentlichung	5
1. Einführung	7
1.1 Kooperation als Schlüsselstrategie im modernen Staat	7
1.2 Relevanz von Kooperation für die Flächenkreislaufwirtschaft.....	8
2. Überblick über das Forschungsumfeld	11
3. Akteure der Kooperation in der Flächenkreislaufwirtschaft.....	13
3.1 Organisatorische Kooperation	13
3.1.1 Ansätze organisatorischer Verfestigung von Flächenkreislaufwirtschaft aus der Praxis	14
3.1.2 Faktoren für eine erfolgreiche Ausrichtung von Verwaltung auf Flächenkreislaufwirtschaft.....	16
3.2 Interkommunale Kooperation	18
3.2.1 Ausgangslage.....	19
3.2.2 Handlungsfelder interkommunaler Kooperation im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft.....	17
3.2.3 Anreizsituation der Akteure interkommunaler Kooperation.....	22
3.2.4 Ziele und Zwischentappen interkommunaler Kooperation im Bereich der Flächenkreislaufwirtschaft.....	24
3.2.5 Voraussetzungen horizontaler Kooperation zwischen Kommunen	25
3.2.6 Ansätze für regionalen Lasten-Nutzen-Ausgleich	26
3.2.7 Hierarchische und finanzielle Anreize für interkommunale Kooperation – die dreiseitige Kooperation.....	32
3.3 Kooperation mit Privaten.....	34
3.3.1 Kooperationsanreize für öffentliche Akteure.....	35
3.3.2 Kooperationsanreize für Private	36
4. Organisationsmöglichkeiten der Kooperation	39
4.1 Informelle Formen – Weiche Kooperation	39
4.2 Institutionalisierte Formen – Harte Kooperation	41
5. Schlussfolgerungen für Planspiele.....	45
5.1 Strukturelle Probleme bei der Prüfung von Kooperationen im Planspiel.....	45
5.2 Instrumentelle Empfehlungen für Planspiele.....	46

5.2.1	Ausgangssituation in den Planspielregionen und in der Stadt Duisburg	46
5.2.2	Folgerung für den Ablauf von Planspielen	50
	Literatur	53

Zu dieser Veröffentlichung

In seiner Ressortforschung hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)¹ einen Themenschwerpunkt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ gesetzt und daher auch im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) Ende 2003 das Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ (FLIK) initiiert.

Das Forschungsvorhaben mit einer Laufzeit von drei Jahren wurde im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in Kooperation mit der Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig, und der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt, durchgeführt.

Mit der Flächenkreislaufwirtschaft wurde im ExWoSt-Forschungsfeld ein integrativer Politik- und Steuerungsansatz untersucht, der eine veränderte Nutzungsphilosophie im Rahmen der Flächeninanspruchnahme zu Grunde legt. Diese veränderte Nutzungsphilosophie lässt sich in der Formel „Vermeiden – Verwerten – Ausgleichen“ ausdrücken. Die Flächenkreislaufwirtschaft hat vorrangig und systematisch die Ausschöpfung aller bestehenden Flächenpotenziale im Bestand zum Ziel und lässt nur unter bestimmten Bedingungen die Inanspruchnahme neuer Flächen zu.

Methodisch standen Planspiele im Mittelpunkt des ExWoSt-Forschungsfelds, in denen in fünf Planspielregionen verschiedene Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor gemeinsam bestehende und neue Instrumente zur Erreichung einer Flächenkreislaufwirtschaft geprüft haben. Die Planspiele knüpften an die von der Bundesregierung mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verfolgten flächenpolitischen Ziele an.

Mit dem Projekt wurden in den Planspielen Lösungen, Strategieansätze und Instrumente zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele für die Region und für den Bund entwickelt und überprüft. Zugleich wurden Hinweise gewonnen, wie das zur Verfügung stehende Instrumentarium und die gesetzlichen Rahmenbedingungen einschließlich der Förderprogramme weiterentwickelt werden sollten, damit sich Städte/Stadtregionen dem Ziel des Flächenkreislaufs nähern können.

Die hier vorgelegte Expertise entspricht im Wesentlichen dem Bearbeitungsstand von Ende 2004. Sie diente gemeinsam mit weiteren Expertisen sowohl der fachlichen Aufarbeitung des Themenfelds Flächenkreislaufwirtschaft als auch der inhaltlichen Strukturierung der in den Jahren 2005 und 2006 in der StadtRegion Stuttgart, der Region Mölln, der Region Rheinhessen-Nahe, der Stadt Duisburg und in der Planungsregion Nordthüringen durchgeführten Planspiele.

Die Ergebnisse des ExWoSt-Forschungsfelds „Fläche im Kreis“ und der Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft sind unter anderem in einer dreibändigen Sonderveröffentlichungsreihe mit dem Titel „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ zusammengefasst, die Ende 2006 erscheint.

1 Seit Ende 2005 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

1. Einführung

1.1 Kooperation als Schlüsselstrategie im modernen Staat

Kooperation lässt sich als Zusammenarbeit zwischen verschiedenen, beliebigen Akteuren definieren, die auf der Grundlage von Information, Kommunikation und Koordination gemeinsame Ziele verfolgen. Hierbei bezieht sich der Begriff der Kooperation sowohl auf Strukturen als auch auf Prozesse. Die Definition und Abstimmung gemeinsamer Ziele, die Formen von Entscheidungsfindungen und die Konstellation der Kooperationspartner zueinander sind von elementarer Bedeutung. Der Begriff der Kooperation wird hier nicht auf das Zusammenwirken zwischen Staat und Privaten beschränkt, sondern auch auf die nichthierarchische Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen staatlichen Akteuren und innerhalb staatlicher Akteure bezogen.

Klaus Selle unterscheidet verschiedene Kooperationsstufen, die er aufgrund der Akteurskonstellationen definiert (vgl. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen 2002, S. 90 ff.):

Stufe 1: Zusammenarbeit innerhalb einer Organisation,

Stufe 2: Zusammenarbeit zwischen Akteuren innerhalb einer Sphäre, z.B. Betriebe, Dienststellen des öffentlichen Sektors, auch mehrere Kommunen, und

Stufe 3: Zusammenarbeit von Akteuren aus unterschiedlichen Sphären.

Darüber hinaus lassen sich Kooperationsklassifizierungen nach dem Organisationsgrad und der Breite des Gegenstands der Zusammenarbeit vornehmen.

Kooperation stellt ein Steuerungsmodell dar, das zunehmend den Rang einer Schlüsselstrategie im politisch-administrativen System erlangt. Wesentliche politische Fragen werden gegenwärtig in kooperativen Verhandlungsverfahren bearbeitet, wie z.B. der Ausstieg aus der Nutzung der Atomenergie oder der Ausbildungspakt zwischen Bundesregierung und Wirtschaftsverbänden. Der Rückgriff auf kooperative Steuerungsmodelle ist dabei weder auf bestimmte Themen noch bestimmte Politikebenen beschränkt. Kooperation wird dabei als Antwort auf die Defizite rein hierarchischer Steuerung gesehen, die mit einer zunehmenden Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Subsysteme nicht mehr Schritt halten kann (Wilke 1987).

Die Grenzen der Steuerungsmöglichkeiten des hierarchischen Staates zeigen sich im politisch-institutionellen Bereich dabei insbesondere durch:

- die zunehmende Anzahl und Komplexität der sich stellenden Aufgaben, bei gleichzeitig steigenden Konfliktpotenzialen sowie stark zunehmender Zahl an betroffenen Akteuren,
- die wachsende Inkongruenz der Problemräume und der administrativen Handlungsräume,
- das unzureichende Wissen und fehlende Informationen der Verwaltung für die sachgerechte Problemlösung,
- die mangelnde Flexibilität und Effektivität des herkömmlichen, hoheitlich-bürokratischen Vollzugs,

- die beschränkte Wirksamkeit und Ineffizienz der traditionellen, vornehmlich regulativen Steuerungsinstrumente,
- den eingeschränkten Handlungsspielraum des öffentlichen Sektors durch finanzielle Defizite und Zunahme der Verschuldung (Hilligardt 2002, S. 29 f.).

Dabei stellen hierarchische Steuerung und Kooperation jedoch nicht notwendig eine Alternative dar. Hierarchische Steuerung muss nicht unbedingt durch Kooperationen ersetzt, sondern kann dadurch auch ergänzt werden. Kooperation findet dann im „Schatten“ der Hierarchie statt: Die Möglichkeit einer Seite, hierarchische Instrumente einzusetzen, schafft einen Zwang zur Kooperation, der die Risiken rein freiwilliger Steuerung reduziert (Diller, 2004, S. 271). Daneben können Kooperationen durch die Ressource Geld erleichtert werden. Beide Aspekte – die Möglichkeit zum Rückgriff auf hierarchische, rechtliche Instrumente und der Einsatz finanzieller Mittel – können ihrerseits wiederum das zentrale Defizit rein freiwilliger Steuerung durch Kooperation auffangen, nämlich ihre Beschränkung auf konfliktarme Win-Win-Themen.

1.2 Relevanz von Kooperation für die Flächenkreislaufwirtschaft

Flächenkreislaufwirtschaft ist eine stadregionale Management-Strategie, die bereits bei der regional abgestimmten Bestandsanalyse sowie Bauland-Bedarfsermittlung beginnt und insbesondere die Neunutzungen von ungenutzten oder minder genutzten Flächen im Siedlungsbestand zum Inhalt hat. Neben den „klassischen“ Branchen (größere Gewerbe-, Industrie-, Konversions-, Verkehrs- und Infrastrukturbranchen) umfasst die Strategie die Aktivierung von kleineren Brachflächen, Planungsbranchen, mobilisierbares Bauland, Baulücken, Teilnutzungen und Nutzungsin-tensivierungen.

Die besondere Bedeutung von kooperativer Steuerung für die Verwirklichung einer Flächenkreislaufwirtschaft ergibt sich aus unterschiedlichen Merkmalen dieser Idee:

Kennzeichnend für dieses umfassende Konzept ist zunächst der Gedanke eines Kreislaufs der Flächennutzung. Die Flächenkreislaufwirtschaft strebt folgenden Nutzungszyklus an: Bauland-bereitstellung, Bebauung, Nutzung, Brachfallen und Wiedernutzung/Zwischennutzung, wobei letzteres auch zu einer dauerhaften Aufgabe von baulicher Nutzung führen kann (z.B. auch Ent-siegelung, Renaturierung von Flächen). Damit unterscheidet sich das Konzept der Flächenkreis-laufwirtschaft grundlegend von der bisher vorherrschenden Vorstellung einer linearen Flächen-nutzungsbiographie, die mit der Neubebauung eines ungenutzten Grundstücks beginnt und ge-gebenenfalls mit der Beseitigung nachteiliger, von dem Grundstück ausgehender Umweltein-wirkungen endet. Diese Verknüpfung der Flächennutzung zu einem Kreislauf führt auf der Ebe-ne der Organisation zu neuen Anforderungen an die Kooperation innerhalb der Verwaltung. Während für die lineare Flächenbiographie ein weitgehend unabhängiges Agieren unterschiedli-cher, für verschiedene Aspekte der Flächennutzung zuständiger Behörden unschädlich war, er-fordert die Ausrichtung auf das Ziel der regelmäßigen Wiedernutzung von Flächen neue Koope-rationen zwischen diesen Behörden und den sie tragenden Verwaltungsebenen. So verändert sich etwa die Funktion der Altlastenerfassung und -entsorgung: Von einer isoliert betrachtbaren Gefahrenabwehrmaßnahme am Ende der Grundstücksnutzung wird sie zu einem Faktor von mehreren, die erforderlich sind für die Zuführung eines Grundstücks in die Flächenkreislauf-wirtschaft. Dieser Funktionswandel verlangt Kooperation.

Der zweite Grund für die besondere Bedeutung von Kooperation liegt darin, dass die Flächenkreislaufwirtschaft darauf angewiesen ist, auf das Wirtschaftssystem, genauer den Grundstücksmarkt, einzuwirken. Denn sie muss die Inanspruchnahme von Grund und Boden sehr viel enger als die herkömmliche Baulandausweisungspolitik auf ganz bestimmte, nämlich bereits genutzte Grundstücke kanalisieren. In dieser Hinsicht sind der hierarchischen Steuerung durch Recht jedoch enge Grenzen gesetzt. Diese Grenzen werden auf der Angebotsseite durch das Recht selbst gezogen, nämlich durch die verfassungsrechtlich starke Stellung des Grundstückseigentümers. Dieser zentrale Akteur für die Flächenkreislaufwirtschaft kann regelmäßig nicht dazu gezwungen werden, sein un- oder untergenutztes Grundstück aufzubereiten und einer Nutzung zur Verfügung zu stellen. Auf der Nachfrageseite sind es die Systemgrenzen des Rechts selbst, die die Flächenkreislaufwirtschaft auf die Steuerung durch Kooperation verweisen. Das Recht ist mittels seines eigenen Steuerungsinstrumentariums nicht in der Lage, Nachfragen und Marktpräferenzen gravierend umzulenken, die sich nach dem Systemcode des Wirtschaftssystems ausbilden und für Beeinflussungen durch rechtlichen Zwang weitgehend immun sind. In beide Richtungen, sowohl der Angebots- als auch der Nachfrageseite, ist die Flächenkreislaufwirtschaft deshalb auf kooperative Steuerung im Zusammenwirken mit Privaten angewiesen (Thiel 2004, Gawron 2004).

Schließlich folgt die Bedeutung von Kooperation für die Flächenkreislaufwirtschaft aus der räumlichen Beschränktheit wichtiger Kompetenzen für die rechtliche Steuerung der Flächennutzung. Das wichtigste Instrument zur Steuerung der Flächennutzung, die Bauleitplanung, ist auf das Gebiet der jeweiligen Gemeinde beschränkt. Der Versuch, die Nachfrage entgegen aktuell gültigen Marktpräferenzen auf bestimmte Grundstücke zu lenken, nämlich die bereits genutzten, muss jedoch scheitern, wenn ohne weiteres auf Neubaugrundstücke in nahe gelegenen anderen Gemeinden ausgewichen werden kann. Konkurrierendes Verhalten zwischen den Gemeinden schließt deshalb den Einstieg einzelner Gemeinden in eine Flächenkreislaufwirtschaft faktisch aus. Aufgrund der räumlichen Grenzen rechtlich steuernder Instrumente ist die Flächenkreislaufwirtschaft daher auch besonders auf die Kooperation zwischen den Gemeinden angewiesen. Dieser räumlichen Beschränkung der Planungskompetenz steht auf der anderen Seite ein besonderer verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Planungshoheit gegenüber. Diese ist als Teil der Selbstverwaltungsgarantie der Städte und Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützt. Daraus erwächst eine vom Recht selbst gezogene Grenze für die rechtlich-hierarchische Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch übergeordnete staatliche Ebenen, also Bund und Länder. Die Flächennutzung auf übergemeindlichem Niveau kann daher nicht umfassend von oben nach unten rechtlich verbindlich gesteuert werden. Auch aus dieser Grenze für die rechtlich-hierarchische Erzwingung von Flächenkreislaufprozessen durch Bund und Länder folgt ein Bedürfnis nach horizontaler Kooperation zwischen den Trägern der kommunalen Planungshoheit.

2. Überblick über das Forschungsumfeld

Die Forschung zur Kooperation zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Handlungslogiken ist umfangreich. Und auch zum speziellen Feld der Kooperation in der Stadtentwicklung wurden zahlreiche Untersuchungen und Prozessanalysen durchgeführt (vgl. Hilligardt 2004; Fürst/Knieling 2002; BBR 2002). Für die Flächenkreislaufwirtschaft interessant sind vor allem die Erfahrungen mit Kooperation im Bereich Flächenhaushaltspolitik, Flächenmanagement, Baulandmanagement oder auch Flächenressourcenmanagement.

In diesen Bereichen bestehen seit etlichen Jahren vielfältige Ansätze für Kooperationen auf kommunaler und regionaler Ebene. Die Kooperationsformen sind je nach den örtlichen Erfordernissen unterschiedlich ausgestaltet; zudem hängen sie stark davon ab, welche kommunalen Bereiche gänzlich oder teilweise privatisiert wurden und wie die Regionalplanung organisiert ist.

Die Ansätze für Kooperationen im Rahmen des regionalen Flächenmanagements wurden maßgeblich durch das Aktionsprogramm MORO (vgl. www.bbr.bund.de/moro/index.html) wie auch in Teilaspekten durch das ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2“ (vgl. www.bbr.bund.de) weiterentwickelt. In MORO wurden von 1996 bis 2000 verschiedene Komponenten des regionalen Flächenmanagements erprobt: Baulandmonitoring, Baulandpotenzialmodelle, Plan-UVP für Siedlungskonzepte, regionale Entwicklungskonzepte, interkommunale Siedlungskonzepte, Siedlungskonzepte in der Regionalplanung, Gewerbeflächenentwicklungskonzepte, gemeinsame Flächennutzungsplanung, Verträge und Vereinbarungen, Abstimmungsverfahren für Einzelvorhaben, regionale Kompensationsflächenpools, interkommunale Gewerbeflächenpools, Standortinformationssysteme, interkommunale Steuerung der Projektumsetzung, Projektumsetzung in Public-Private-Partnerships sowie weitere Themenfelder in vertiefenden Fallstudien.

In den fünf Modellvorhaben „3stadt“² wurden neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung zwischen öffentlicher Hand, privaten Investoren und Bürgern erprobt und ausgewertet. „Als typische Anwendungsfelder für neue Kooperationsformen konnten die integrative Gebietsentwicklung sowie die konkrete Projektentwicklung identifiziert werden.“ (www.bbr.bund.de) Diese Ansätze und weitere Aspekte der dreiseitig-kooperativen Zusammenarbeit, wie beispielsweise die Förderung der Prozessqualität durch Verbesserung der Vermarktungschancen bei frühzeitiger Nutzereinbindung, die Initiierung kreativer Prozesse und unkonventioneller Methoden sowie die Vernetzung von Wissen und Akteuren (vgl. www.bbr.bund.de/exwost/pdf-files/3stadt2), sind gleichermaßen für die Kooperationsstrategien in der Flächenkreislaufwirtschaft von Belang.

Eine wichtige Grundlage für die weitere Arbeit hat zudem die Querauswertung der ExWoSt-Modellvorhaben zum Flächenrecycling (vgl. BBR 2004) erbracht. Darin wurden die Vorhaben nach den Schwerpunkten Vorgehensweise, Prozessmanagement, Vermarktung, Finanzierung und Erfolg insgesamt ausgewertet. Für den Aspekt Flächenrecycling, einem Kernelement der Flächenkreislaufwirtschaft, führte die Auswertung zu folgendem Ergebnis: „Das Zusammenwirken der Akteure erfolgte auf unterschiedliche Weise. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Zusammenarbeit durch kooperative, konsensorientierte Ansätze geprägt war und dies auch als entscheidend für den Erfolg des Projektes angesehen wird. In den meisten Fällen wurden (verwaltungsinterne oder ämterübergreifende) Arbeitsgruppen und Lenkungsrunden eingerichtet oder Workshops durchgeführt, um die Akteure zusammenzuführen und schließlich konsensorientierte Lösungen herbeizuführen. Eine ämterübergreifende, interdisziplinäre Organisations-

struktur wird von den meisten Modellvorhaben als unerlässlich für die Bewältigung der komplexen Aufgabe Flächenrecycling angesehen. [...] Die Projektkoordination und Federführung erfolgte in der Regel durch die Hauptverantwortlichen, d.h. die Stadt (in der Regel Baudezernat/Stadtplanungsamt), die Landesentwicklungsgesellschaft oder den Entwicklungs-/Sanierungsträger.“(BBR 2004, S. 8) Ein interessantes, wenngleich nicht verwunderliches Ergebnis dieser Querauswertung ist, dass die Kommunen trotz intensiver Vorplanungen und abgestimmter, kooperativer und konsensorientierter Planungsprozesse im Durchschnitt zehn bis 15 Jahre für die Projektentwicklung benötigt haben. Die Gründe hierfür werden nicht nur in Problemen und Hemmnissen im Planungsprozess, sondern auch in mangelndem Zeitmanagement gesehen (vgl. BBR 2004, S. 27). Von ähnlich langen Zeitspannen ist auch bei regionalen Abstimmungsprozessen, die durch wesentlich komplexere Abstimmungen geprägt sind, auszugehen.

3. Akteure der Kooperation in der Flächenkreislaufwirtschaft

Aufgrund der Besonderheiten der Flächenkreislaufwirtschaft besteht ein Bedürfnis für Kooperationen zwischen unterschiedlichen Akteuren: Zum einen verlangt die Orientierung an einer Flächenkreislaufbiographie im Unterschied zu einer linearen Biographie die organisatorische Kooperation der mit der Überwachung der Flächennutzung im weiteren Sinne befassten Behörden, also die Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungseinrichtungen. Die räumliche Beschränktheit des zentralen rechtlichen Steuerungsinstruments für die Flächennutzung, nämlich der Bauleitplanung, verlangt nach unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, also nach interkommunaler Kooperation. Und die Abhängigkeit der Flächenkreislaufwirtschaft von der Beeinflussung von Flächenangebot und Nachfrage verlangt nach der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Akteuren einerseits und privaten Akteuren andererseits.

Dabei lassen sich die erstgenannten beiden Typen von Kooperation, nämlich die organisatorische Kooperation und die interkommunale Kooperation, nicht streng nach den daran Beteiligten voneinander unterscheiden, etwa in dem Sinne, dass die organisatorische Kooperation sich stets auf eine Kommune beschränkt, während alle Kooperationen, die darüber hinausreichen, als interkommunal zu bezeichnen wären. Denn in der Bundesrepublik nehmen die Kommunen eine Doppelrolle ein: einmal als unterste Ebene der staatlichen Verwaltung und zum anderen als Selbstverwaltungseinheit mit verfassungsrechtlich geschützter Planungshoheit. Verwaltungsvorgänge mit Bezug zur Flächenkreislaufwirtschaft sind dabei häufig nicht auf die Verwaltung einer Kommune beschränkt, sondern müssen notwendig übergeordnete Ebenen wie Bezirksregierungen oder die Fachverwaltungen benachbarter Kommunen einbeziehen. Als eher organisatorische Kooperation sollen im Folgenden die Kooperationen klassifiziert werden, die an die Ausführung von Verwaltungsverfahren und -maßnahmen mit Bezug zur Flächenkreislaufwirtschaft anknüpfen. Als interkommunale Kooperationen sollen diejenigen bezeichnet werden, die zwischen Kommunen als gleichberechtigten Trägern der kommunalen Selbstverwaltung stattfinden, also in ihrer Rolle als Gebietskörperschaften und nicht als Stellen staatlicher Verwaltung. Die Unterscheidung ist trotz der personellen Überschneidungen deshalb sinnvoll, weil die Voraussetzungen für die organisatorische Kooperation in Verwaltungsverfahren anders sind als die Anreizsituation der Akteure für die interkommunale Kooperation.

3.1 Organisatorische Kooperation

Die Flächenkreislaufwirtschaft zielt darauf, bei sämtlichen an der Flächennutzung beteiligten Akteuren die Ausrichtung auf eine lineare Flächennutzungsbiographie durch das Konzept des Flächenkreislaufs zu ersetzen.

Die Durchsetzung eines Nutzungszyklus verlangt jedoch nach einer Abstimmung von flächenbezogenen Verwaltungsverfahren und Verwaltungshandeln, die bislang relativ unverbunden nebeneinanderher ablaufen konnten und in der Realität meist auch zeitlich weit auseinander lagen. Während z.B. bei der linearen Flächennutzung die Baugenehmigung den wesentlichen Verwaltungsakt zu Beginn und die Altlastensanierung das viel spätere Ende einer Nutzung bildeten, ist in der Flächenkreislaufwirtschaft die Aufbereitung des Grundstücks nicht mehr nur Abwehr der von einer Brache ausgehenden Gefahren, sondern Voraussetzung für die Wiedernutzung. Zeitlich und inhaltlich müssen beide Maßnahmen daher im Zusammenhang gesehen und bearbeitet werden.

Diese Kooperationsnotwendigkeit beschränkt sich auch nicht auf die projektbezogene Zusammenarbeit beim Recycling einzelner Flächen. Flächenkreislaufwirtschaft als ein vorausschauendes Flächenbewirtschaftungskonzept verlangt nach kontinuierlicher, einzelfallübergreifender Kooperation innerhalb der Verwaltung. Die Ausrichtung auf das Ziel Flächenkreislaufwirtschaft benötigt insgesamt eine viel stärkere Verzahnung einzelner Verwaltungsmaßnahmen. Akteure dieser Form von Kooperation sind die Organisationseinheiten und die in ihnen tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung, deren Zuständigkeit sich auf die Flächenkreislaufwirtschaft auswirkt.

Gerade im Hinblick auf stagnierende und schrumpfende Kommunen und Regionen (siehe hierzu insbesondere „Fläche im Kreis“-Brachflächenexpertise), in denen Brachflächen mittel- und langfristig keiner baulichen Nutzung wieder zugeführt werden können, ist eine wesentlich stärkere Vernetzung zwischen städtebaulicher und naturräumlicher Entwicklungsplanung einerseits und der städtischen/stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft andererseits erforderlich. Die Ermöglichung grüner Zwischen- oder Dauernutzungen im städtischen wie auch im regionalen Kontext (z.B. regionale Grünzüge, Regionalparks, regionale Ausgleichsflächenpools) erfordert die Zusammenarbeit unterschiedlicher Stellen in der Verwaltung.

3.1.1 Ansätze organisatorischer Verfestigung von Flächenkreislaufwirtschaft aus der Praxis

Bisherige, auf einzelne Teilaspekte der Flächenkreislaufwirtschaft bezogene Ansätze aus der Praxis weisen in die Richtung, dieses Ziel durch die organisatorische Zusammenfassung von einzelnen Kompetenzen mit Bezug zur Flächenkreislaufwirtschaft zu erreichen:

Flächenrecycling/Projekt „Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS)“

Dieses mittlerweile abgeschlossene Projekt (vgl. Landeshauptstadt Stuttgart 2003) wurde 2001 in das Forschungsprogramm BW-Plus des Landes Baden-Württemberg (vgl. www.bwplus.fzk.de) aufgenommen; Projektpartner der Stadt Stuttgart (dazu gehörten: Stadtplanungsamt, Stabsabteilung Wirtschafts- und Arbeitsförderung, Amt für Umweltschutz, Amt für Stadterneuerung, Amt für Liegenschaften und Wohnen und Haupt- und Personalamt) waren dabei die Universität Karlsruhe, Institut für Städtebau und Landesplanung sowie die Kommunalentwicklung LEG Baden-Württemberg GmbH. Bei diesem Projekt ging es im Wesentlichen um drei Bausteine:

- Erstellung einer aktuellen Übersicht über bestehende Bauflächenpotenziale,
- Aufbau einer fortschreibungsfähigen Informationsplattform (GIS- und datenbankgestützt) und mit diesen Informationen Entwicklung einer Internetpräsentation,
- Erarbeitung von Strategien und Konzepten zur Aktivierung insbesondere privater Bauflächenpotenziale (Landeshauptstadt Stuttgart 2003, S. 3).

Eines von fünf in diesem Zusammenhang definierten strategischen Handlungsfeldern betraf die Organisation. Vorgeschlagen wurde die ressortsübergreifende Koordination des Flächen- und Projektmanagements in der „Arbeitsgruppe NBS“ fortzuführen. Weitere Elemente waren der weitere Ausbau der NBS-Informationsplattform und ein regelmäßiger Lagebericht zum Stand des Bauflächenmanagement. Über die Ausgestaltung des Verfahrens, insbesondere über die

Einschaltung eines externen Entwicklungsträgers wurde von den Erfordernissen des Einzelfalls abhängig gemacht (ebenda, S. 9 f.).

Ausgleichsflächenmanagement Leipzig

Im Rahmen des dynamischen Bodenmanagements betreibt die Stadt Leipzig mit einer ämterübergreifenden Arbeitsgruppe das sogenannte „Ausgleichsflächenmanagement“, welches bedeutsamer Bestandteil für die Umsetzung von Freiflächenkonzepten ist. Neben dem eigentlichen Aufgabenfeld der Mobilisierung und Aktivierung von Brachflächen wird mit diesem Baustein die Ausweisung und Schaffung von innerstädtischen Ausgleichsflächen (auf Flächen, die vermutlich auch mittelfristig nicht bebaut werden) im Sinne eines nachhaltigen Stadtumbaus vorbereitet, koordiniert und realisiert. Bereits für diese Teilstrategie werden verschiedene Instrumente eingesetzt, die umfassende Kooperationen innerhalb der Verwaltung voraussetzen:

- Bevorratung von Flächen und Maßnahmen (Ökokonto),
- Brachflächenkartei mit allen städtischen und privaten Freiflächen (Kataster),
- Bewertungsanleitung (Leipziger Modell),
- Ausgleichskostenerstattung (Satzung),
- Pflegekonzept und -katalog (Satzung),
- Gestattungsvereinbarungen,
- Kombination von Ausgleichsmitteln mit Fördermitteln (Bruns/Heck 2003, S. 25).

Neben integriertem, formellem wie informellem Verwaltungshandeln werden auch neue formalisierte Kooperationsformen mit Privaten erprobt, wie städtischer Zwischenerwerb mit Rückkaufoption für den Eigentümer oder öffentliche Ausgleichsmaßnahmen auf Privatflächen, die über Gestattungsverträge geregelt werden.

Regionale Brachenrevitalisierung

Die Brachflächenrevitalisierung stellt sich in Bundesländern und Regionen, die durch Schrumpfungprozesse geprägt sind, nochmals problematischer dar als generell im Bundesgebiet. Zwei Regionen in Thüringen – der Kyffhäuserkreis und das „Städtedreieck am Saalebogen“ (mit den Städten Bad Blankenburg, Rudolstadt und Saalfeld) entwickeln mit unterschiedlichen Schwerpunkten regionale Brachflächenaktivierungsstrategien (vgl. Scholland 2004, S. 107 ff.). Auf der Grundlage eines Regionalen Entwicklungskonzeptes (REK) bildeten die vorgenannten drei Städte 1996 einen Städteverbund im Rahmen einer Kommunalen Arbeitsgemeinschaft und beauftragten die LEG Thüringen mit der Umsetzung von Schlüsselmaßnahmen. Die Schlüsselmaßnahmen beruhen wie im REK vorgeschlagen auf einer funktionsteiligen, interkommunal abgestimmten Entwicklung in den Bereichen „Bevölkerung, Siedlung, Wohnen“, „Industrie und Gewerbe“ sowie „Fremdenverkehr, Sport/Freizeit, Kultur“. Mittlerweile sind die zentralen Brachflächen im Städtedreieck weitgehend einer Nachnutzung zugeführt worden.

Arbeitshilfe „Kommunales Flächenmanagement. Strategie und Umsetzung“

Vorschläge für die organisatorische Zusammenfassung der Kompetenzen für die Flächenkreislaufwirtschaft finden sich auch in der Arbeitshilfe „Kommunales Flächenmanagement. Strategie und Umsetzung“, die die Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg 2003 in der Rei-

he Bodenschutz herausgegeben hat (Landesamt für Umweltschutz Baden Württemberg 2003). Hier werden die klassischen Themen von Baulückenaktivierung bis hin zu Schutz und Entwicklung von Freiflächen behandelt und mit Beispielen unterlegt. Als grundsätzliche Strategie empfiehlt die Landesanstalt folgendes Vorgehen:

- Gemeinderatsbeschluss herbeiführen, formaler Startschuss,
- Verantwortliche benennen, Organisation sicherstellen,
- Überzeugungsarbeit leisten, Verwaltung und Bürgerschaft für die Ziele des Kommunalen Flächenmanagements gewinnen,
- Flächeninventur durchführen,
- Prioritäten festlegen und klare, überprüfbare Ziele definieren,
- Erreichung der Ziele überprüfen, nächste Schritte festlegen und
- vom Erfahrungsaustausch profitieren.

Der Gemeinderatsbeschluss als formelle Grundlage wird gefolgt von der Herstellung tragfähiger Organisationseinheiten. Hier beschränkt sich die Arbeitshilfe jedoch auf die Empfehlungen erforderlicher, ressortübergreifender Vernetzungen (z.B. entscheidungsbefugte Arbeitsgruppen, Stabsstellen, Einzelpersonen in kleinen Kommunen), die auf strategischer und auf operativer Ebene greifen sollten.

Welchen Effekt diese Arbeitshilfe vor Ort erzielt hat, ist nicht einzuschätzen. Die fachlichen Themenstellungen dürften den meisten Kommunen mittlerweile durchaus vertraut sein, hingegen gestaltet sich die dauerhafte Organisation der Umsetzungsprozesse problematisch.

Die Beispiele zeigen, dass – wie auch bei anderen Kooperationstypen – eine ganze Bandbreite an Graden organisatorischer Verfestigung der Flächenkreislaufwirtschaft denkbar ist, vom informellen Austausch der Informationen von gegenseitigem Belang in Arbeitsgruppen oder Runden Tischen über die Bildung selbständiger Stabsstellen für die Flächenkreislaufwirtschaft bis zur Auslagerung von Aufgabe der Flächenkreislaufwirtschaft in private Gesellschaften etc. Innerhalb des durch die Zuständigkeitsordnung Zulässigen können auch flächenkreislaufrelevante Verwaltungsverfahren selbst verbunden und vereinheitlicht werden.

3.1.2 Faktoren für eine erfolgreiche Ausrichtung von Verwaltung auf Flächenkreislaufwirtschaft

Im Unterschied zu den übrigen Formen der Kooperation kann die organisatorische Kooperation innerhalb eines Verwaltungsträgers weitgehend von oben, also von der Politik, auferlegt werden, auch gegen den Willen der Verwaltung. Empfehlenswert ist dies aber nicht. Entscheidend für die Erfolgsaussichten einer Neuausrichtung der Verwaltung auf das Ziel Flächenkreislaufwirtschaft ist, dass dabei an den vorherrschenden Anreizorientierungen der Akteure in den Verwaltungen angeknüpft wird. Leitlinien der Verwaltung und vergleichbarer Organisationen sind die Effektivität und Effizienz ihres Handelns. Erforderlich ist deshalb zunächst einmal, das Aufgabenspektrum der Flächenkreislaufwirtschaft zu definieren und auf dieser Grundlage zu klären, wer sich in der vorhandenen Verwaltungsstruktur an der Bewältigung dieser Aufgaben betei-

gen muss. Trag- und damit auch entscheidungsfähige Kooperations- und Organisationsformen müssen deshalb erarbeitet werden. Sie entstehen nicht von heute auf morgen.

Erfolgreiche Kooperationsstrategien benötigen eine gemeinsame Zielformulierung. Bezogen auf die Flächenkreislaufwirtschaft bedeutet dies, das abstrakte Flächenspar- und Flächenrecyclingziel auf die konkreten Handlungsebenen der einzelnen Verwaltungsteile herunter zu brechen. Es sind also hinreichend konkrete Unterziele abzuleiten, die das gemeinsame Ziel auf den jeweils eigenen Verantwortungsbereich beziehen, um die Evaluation der Zielerreichung und gegebenenfalls das Nachsteuern zu ermöglichen.

Auf diese Weise kann das Ziel der Flächenkreislaufwirtschaft als gemeinsames Ziel der Verwaltung entwickelt und die Ausrichtung der Verwaltungsressourcen auf dieses Ziel erreicht werden. Aufgrund der weitgehenden Abhängigkeit der Verwaltung von politischen Vorgaben ist eine solche Umorientierung jedoch elementar auf einen nachhaltigen politischen Impuls und/oder politische Rückkoppelung angewiesen, etwa in Form eines flächenpolitischen Grundsatzbeschlusses, verbunden mit der Veränderung und Zusammenlegung von Zuständigkeiten und der Vorgabe konkreter Unterziele sowie einer auf die Flächenkreislaufwirtschaft ausgerichteten Verteilung der Verwaltungsressourcen. Der politische Wille stellt das Grundgerüst für dauerhafte Strategien im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft dar. In den politischen Gremien wie auch in der Verwaltung sind offene Denkstrukturen erforderlich, um neue Wege zu erproben und sicherlich auch Risiken einzugehen, da es z.B. nach wie vor komplizierter, langwieriger und ggf. kurzfristig auch teurer ist, Brachflächen zu reaktivieren als Baugebiete auf der „grünen Wiese“ zu entwickeln. Der ganzheitliche, integrierte Ansatz der Flächenhaushaltspolitik ist als Bestandteil der kommunalen Planungshoheit Kernaufgabe jeder Gemeinde und sollte daher auch zentral in der Organisation angesiedelt sein.

Damit sind auch im Wesentlichen die Risiken für die organisatorische Kooperation beschrieben: Unklare Zielsetzung, ausbleibende Evaluation, mangelnde Ressourcen und unzureichende Kompetenzen.

3.2 Interkommunale Kooperation

Der Baulandmarkt ist grundsätzlich ein regionaler Markt. Angebot und Nachfrage konkurrieren im regionalen Maßstab und nicht nur innerhalb der Gemarkungen einzelner Gemeinden. Kommunale Steuerungsansätze greifen deshalb zu kurz. Eine effektive Baulandentwicklung kann nicht gelingen, wenn in der Region unabgestimmt Bauland über den Bedarf hinaus entwickelt und am Markt angeboten wird.

Die Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte macht auch deutlich, dass es zu umfangreichen Abwanderungen vor allem der Wohnbevölkerung gekommen ist, die ihre Vorstellung vom Wohnen im eigenen Haus und in besserer Umwelt (bessere Luft, mehr Freiraum, weniger Lärm) in kleineren Gemeinden außerhalb der großen Kernstädte verwirklicht hat. Diese Entwicklungen vollzogen sich – trotz regionalplanerischer Steuerungsbemühungen – weitgehend unkoordiniert und gemeindlichen Einzelinteressen folgend. Die Forderung nach einer stärkeren interkommunalen Kooperation bei der Wohnbauflächenplanung auch auf regionaler Ebene wird zwar in der regionalplanerischen und zunehmend auch kernstädtischen Planungspraxis immer wieder erhoben, tatsächlich aber nur im Einzelfall erfolgreich praktiziert (Prieb 1997; Wentz 1998,

S. 6 ff.). Was aus übergeordneter (regionaler) Sicht als zwingend und sinnvoll erscheint, wird auf kommunaler und gemeindlicher Ebene bisher überwiegend als nicht notwendig empfunden.

Zwar verpflichtet die rechtlich geschützte Planungshoheit jeder einzelnen Gemeinde zur interkommunalen Rücksichtnahme im Rahmen der nachbargemeindlichen Abstimmung (§ 2 Abs. 2 BauGB). Eine Koordination der Siedlungsflächenentwicklung, wie sie für eine Flächenkreislaufwirtschaft erforderlich ist, setzt aber nicht nur die Rücksichtnahme auf die Planungsabsichten der Nachbargemeinden voraus, sondern eine gemeinsame Konzeption des Umfangs, der räumlichen Verteilung und der zeitlich Staffelung der Flächeninanspruchnahme. Da die Landes- und Regionalplanung praktisch nicht in der Lage war und ist, eine ausreichende Koordinierung der Siedlungsflächenentwicklung in den Regionen zu gewährleisten, sondern rechtlich auf die Funktion der Rahmensetzung für die kommunale Bauleitplanung verwiesen ist, bedarf es zur Feinabstimmung einer Kooperation der Kommunen in der Region.

3.2.1 Ausgangslage

Der Blick auf die in der Bundesrepublik Deutschland heute vorzufindenden interkommunalen Kooperationen vermittelt den Eindruck einer ausgesprochen vielfältigen „Kooperationskultur“ (Bunzel/Reitzig/Sander 2002). Besonders ausgeprägt ist diese „Kooperationskultur“ in den Ländern, die auf eine umfassende Gemeindegebietsreform verzichtet haben und anstelle dessen Gemeindeverbände, Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften, Samtgemeinden oder Ämter – bei weitgehender Aufrechterhaltung der kleinteiligen Gemeindestruktur – geschaffen haben. Diese organisatorischen Maßnahmen dienen vor allem einer effizienteren und effektiveren Aufgabenerfüllung bei kleinen Gemeinden ohne ausreichend leistungsfähige Verwaltungen. Kooperation findet hier relativ unkompliziert auf der Basis eingespielter Verwaltungsstrukturen und -verfahren statt. In den Stadt-Umland-Bereichen der Agglomerationsräume gibt es demgegenüber eine bunte Mixtur ganz unterschiedlich intensiver Kooperationsstrukturen: von gebietskörperschaftlich verfassten Einheiten mit direkt gewähltem Vertretungsorgan über verbandskörperschaftliche multisektorale Zweckverbände bis hin zu sektoral differenzierten Kooperationsstrukturen mit unterschiedlichem Verbindlichkeitsgrad. Soweit körperschaftliche Kooperationsstrukturen gebildet wurden, haben diese in der Regel auch die Aufgabe, eine räumliche Gesamtplanung für den Kooperationsraum zu erarbeiten und – soweit erforderlich – fortzuschreiben. Überwiegend ist dies die Aufstellung eines Flächennutzungsplans. In den Räumen Hannover, Braunschweig und Stuttgart sind die Verbände für die Regionalplanung zuständig.

Der Flächennutzungsplanung könnte wegen der in einigen Bundesländern vorgenommenen landesrechtlichen Übertragung der Planungskompetenz auf eine interkommunale Verwaltungsstruktur bereits heute eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Steuerung der regionalen Siedlungs- und Freiraumentwicklung in den Agglomerationsräumen zukommen. Fraglich ist allerdings, ob die Verfahren bei verbandskörperschaftlichen Strukturen bei Flächennutzungsplänen für einen interkommunalen Raum ausreichen, um eine gemeinsame Siedlungs- und Freiraumpolitik zu betreiben. Der Entscheidungsprozess in den Entscheidungsgremien wird hier maßgeblich über die Gemeindevertretungen der beteiligten Verbandsmitglieder bestimmt. Örtliche Partikularinteressen stoßen auf Interessen des Gesamttraumes. Zwar sind auch Mehrheitsentscheidungen möglich; geleitet durch das Prinzip „Leben und leben lassen“ dürften Entscheidungen aber in der Regel durch wechselseitiges Nachgeben und Zugeständnisse an die jeweils aus dem örtlichen Bereich formulierten Positionen und Wünsche zustande kommen und in starkem

Maße Kompromisscharakter haben. Diese Effekte können dadurch vermieden werden, dass auf andere Weise Kompensationen für vermeintliche oder tatsächliche Nachteile einzelner Teilräume geschaffen werden. Der Raumordnung könnte insoweit eine wichtige „Mittlerfunktion“ zukommen, wenn der Ausgleich der Vor- und Nachteile nicht durch Kompensationsgeschäfte zwischen den beteiligten Gemeinden geschaffen werden kann. Zum Teil werden aus diesem Grund auch direkte Transferleistungen des Landes für erforderlich gehalten (Winkel 1999, S.41).

Interkommunale Kooperation ergänzt dabei die Steuerungsansätze der Landes- und Regionalplanung. Umgekehrt soll die Raumordnung Impulse und Anreize für interkommunale Kooperation setzen. § 13 ROG regelt rahmenrechtlich, dass die Träger der Landes- und Regionalplanung die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung der Raumordnungspläne maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts fördern sollen. Das Gesetz nennt als Formen der Zusammenarbeit beispielhaft regionale Entwicklungskonzepte, Städtenetze sowie Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne (Raumordnungsverträge).

3.2.2 Handlungsfelder interkommunaler Kooperation im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft

Die interkommunale Kooperation kann sich auf sämtliche Handlungsfelder der Flächenkreislaufwirtschaft beziehen. Sie kann als gemeinsame Planung, z.B. in Form von gemeinsamen Flächennutzungsplänen, als gemeinsame Vermarktung, als interkommunale Informationsplattform oder auch in Form der Abstimmung kommunaler Rechtssetzung stattfinden. Sie kann sich auf bestimmte Projekte, etwa die Entwicklung einer konkreten Fläche beziehen, auf bestimmte Themen, z.B. die Wohnungsbauentwicklung, die Freiflächenpolitik oder den Einzelhandel beschränken, oder als umfassende regionalpolitische Zusammenarbeit themen- und projektübergreifend ausgestaltet sein.

Auch die Intensität der Kooperation kann variieren: Von bloßer Abstimmung über informelle gemeinsame Zielfestlegungen, etwa in informellen Planungen wie einem Siedlungsentwicklungsplan, rechtlich verbindliche Zielfestlegungen in Verträgen und rechtsförmigen gemeinsamen Plänen bis hin zur Schaffung gemeinsamer Organisationen.

Es gibt zahlreiche Beispiele, bei denen Städte und Gemeinden bei der Entwicklung neuer Industrie- und Gewerbegebiete kooperieren. Hintergrund ist oftmals die angespannte Finanzlage, jedoch auch die Möglichkeit, Gebiete mit größerem Flächenumfang zu erschließen, die verkehrsgünstiger gelegen und teilweise flächenschonender und umweltverträglicher zu entwickeln sind als kleinere Flächen in einzelnen Kommunen. Anreize ergeben sich übergreifend und allgemein aus den alle Kommunen betreffenden sich ändernden ökonomischen und finanziellen Rahmenbedingungen und dem damit verbundenen verschärften Standortwettbewerb sowohl regional als auch überregional (IIS 1994, S. 9). Konkreter und für die einzelne Kommune akuter sind jedoch zunehmende Flächenengpässe, fehlende Flächenverfügbarkeit, die eingeschränkte Nutzbarkeit von Flächen aufgrund ihrer ökologischen Bedeutung sowie die Notwendigkeit, die Kosten der Flächenentwicklung auf mehreren Schultern zu verteilen. Anreize werden im Übrigen auch durch die gezielte Förderung solcher Kooperationsvorhaben durch die Wirtschaftsförderung der Länder gesetzt. Interkommunale Kooperationen werden dann als Zweckbündnis zwischen den Partnern geschlossen, mit dem Ziel, durchaus unterschiedliche Interessen optimal umzusetzen (Landesregierung Schleswig-Holstein 1995, S. 14). Voraussetzung für derartige interkommunale Kooperationen ist die Erkenntnis, dass für eine positive wirtschaftliche Entwick-

lung einer Kommune nicht nur die eigene Standortqualität, sondern das Angebot in der gesamten Region ausschlaggebend ist. Die erfolgreiche Durchführung ist abhängig von den rechtlichen und organisatorischen Strukturen und der frühzeitigen Erarbeitung gemeinsamer Entwicklungsziele, städtebaulicher Planungen und Vermarktungskonzeptionen.

Häufig werden im Rahmen der Entwicklung interkommunaler Gewerbe- und Industriegebiete auch Vereinbarungen darüber getroffen, wie das jeweilige Gebiet im Verhältnis zu anderen Gewerbeflächenangeboten der beteiligten Gebietskörperschaften genutzt werden soll, um eine dem gemeinsamen Vorhaben unzuträgliche Konkurrenz zu vermeiden. Diese Vereinbarungen sind dann regelmäßig Bestandteil einer regional oder interkommunal angesiedelten Wirtschaftsförderung. Sie dienen aber zugleich einer effizienteren Nutzung des Gewerbeflächenangebots und auf diese Weise auch tendenziell einer Reduzierung der Gewerbeflächenneuausweisung.

Ein aktuelles Beispiel einer interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung ist das Modellprojekt „Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb“. Hier werden von insgesamt 22 Städten und Gemeinden des Zollernalbkreises Lösungsansätze für ein integriertes regionales Vorgehen entwickelt. „Der Eintritt in den Pool ist in dreifacher Form möglich:

- a) mit erschlossenen Flächen,
- b) mit nichterschlossenen Flächen oder
- c) mit Geldeinlagen.

Diese drei Optionen verlangen eine Bewertung der Flächen durch monetäre Äquivalente (Regionalverband Neckar-Alb 2004). Um die Bewertung möglichst transparent und konsistent vornehmen zu können, wird ein Bewertungsablauf nach den Regeln einer sogenannten „multiattributiven Entscheidungsanalyse“ (Multi-Attribute-Utility Theory – MAUT) empfohlen (vgl. Ablaufschema Tabelle 3).

Abbildung 1: Entscheidungsanalyse nach dem „MAUT-Verfahren“

<p>I. Wert- und Zielfindung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Erstellung von Bewertungskriterien ■ Festlegung der Flächen und ihrer Eigenschaften <p>II. Datenbeschaffung und Beurteilung der Optionen</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Beurteilung der Flächen auf jedem Beurteilungskriterium ■ Einbezug ortsspezifischer Bedingungen <p>III. Abwägung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Überführung der gemessenen Eigenschaften in Nutzeinheiten ■ Bewertung der Flächen durch relative Gewichtung der Kriterien ■ Bewertungsergebnis durch lineare Kombination

Beispiele für interkommunale Kooperationen bei der Wohnbauflächenentwicklung finden sich demgegenüber vergleichsweise wenig, wenngleich es in der Vergangenheit in mehreren großen Städten Kooperationsansätze im Wohnungsbau gegeben hat (Landesregierung Schleswig-Holstein 1995; Doll/Gröning 1997; Bunzel/Sander/Reitzig 2002). So kooperierten zum Beispiel in den 1960er-Jahren die Städte Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover und München mit ein-

zelen Umlandgemeinden bei der Wohnbauflächenentwicklung im Rahmen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus (von Rohr 1996, S. 26).

Aus diesen frühen Beispielen wird deutlich, dass vor allem durch die Veränderung allgemeiner Rahmenbedingungen für viele Gemeinden des Umlandes großer Städte, aber auch für die Kernstädte selbst, in derartigen Kooperationen keine eindeutigen Vorteile mehr erkennbar waren bzw. diese durch relativ komplexe Abmachungen erst ausgehandelt werden mussten. So waren zum Beispiel Arbeitslosigkeit und daraus resultierende Sozialhilfeleistungen der Kommunen oder Bevölkerungsabwanderungen größeren Umfangs mit der Folge des Rückgangs des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sowie der Rückgang der Wohnungsbauförderung in den 1960er-Jahren keine relevanten Größen, die eine Kooperation negativ beeinflussen konnten, so dass sich für alle Beteiligten eher Vorteile ergaben denn Nachteile sichtbar wurden (von Rohr 1996, S. 26). Aktuell sind es aber genau diese Kriterien, die bei Kooperationen berücksichtigt und geregelt werden müssen.

Umfassendere Ansätze interkommunaler Kooperation im Bereich der Wohnbauflächenentwicklung sind wenige Einzelfälle. Als gutes Beispiel wird immer wieder die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler angeführt, der 17 Städte und Gemeinden aus zwei Landkreisen und die kreisfreie Stadt Bonn angehören. Auf der Basis einer gemeinsam von den 18 Städten in Auftrag gegebenen regionalen Wohnungsmarktuntersuchung und eines extern moderierten Entscheidungsprozesses wurden Zielvorstellungen und Aufgabenschwerpunkte für eine wohnungsmarktpolitische Strategie in der Region Bonn erarbeitet (Rehsöft/Ziegenhagen 2000; Trommer 1997). Als vorrangiges Ziel wurde eine nach Art und Menge angemessene Grundversorgung der Bevölkerung mit Wohnraum postuliert, bei der die besonderen Freiraum- und Erholungsqualitäten nicht beeinträchtigt werden sollten. Unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und einer Zunahme der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in der Region wurde eine Wohnungsbauleistung von rund 50 000 Wohneinheiten zwischen 1992 und 2010 prognostiziert. Der regionale Arbeitskreis verständigte sich auf ein Bündel verschiedener und mit Qualitätsstandards versehener Maßnahmen zur Realisierung des Wohnungsneubaus. Unter anderem sollten Baulücken- und Nachverdichtungsprogramme erstellt sowie die Bereitstellung neuer Wohnbauflächen an solchen Standorten konzentriert werden, die eine bessere Auslastung der vorhandenen Infrastruktur und eine hohe Qualität der ÖPNV-Anbindung ermöglichen. Gleichzeitig sollte ein „Impulsprogramm“ für einen innovativen und zukunftsweisenden Wohnungsbau als Anreiz für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit finanzieller Unterstützung durch die Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gestartet werden. In einer ersten Phase haben die beteiligten Städte auf der Basis dieser Kriterien rund 1 400 Hektar Wohnbauflächen ermittelt und für eine Bebauung vorgesehen.

Als Schlüsselemente dieser interkommunalen Kooperation sind, neben der allgemeinen Betroffenheit durch den Umzugsbeschluss der Bundesregierung, die Freiwilligkeit und formale „Ungebundenheit“, aber auch die durch die Förderung des Bundes und die Förderung von Qualitätsstandards durch die von den beteiligten Länder geschaffenen Anreizsysteme anzusehen. Ohne die Ausgleichszahlungen des Bundes, die nur dem betroffenen Verflechtungsraum zugute kommen, wäre eine Kooperation innerhalb des Verflechtungsraums wahrscheinlich nie zustande gekommen. Die Verständigung auf eine neue Planungskultur, eine offene Kommunikation sowie ein moderierter Ziel- und Entscheidungsfindungsprozess stellen dabei wichtige Umsetzungsbedingungen dar, die über dieses Beispiel hinaus auch für andere Regionen (auch ohne entsprechende Förderungen) von Bedeutung sein könnten. Ein weiteres Element für eine erfolg-

reiche Umsetzung dieses regionalen Wohnungsmarktmodells stellt sicher auch die frühzeitige Beteiligung von Wohnungsbaugesellschaften, Projektentwicklern, Banken, Wohnungsbauförderern sowie Vertreterinnen und Vertretern von Planungs- und Genehmigungsbehörden dar.

Weitere Handlungsfelder interkommunaler Kooperation mit Wirkung auf die Flächenkreislaufwirtschaft sind in der Praxis z.B. die Steuerung der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben und Einkaufszentren über regionale Einzelhandelskonzepte sowie Entwicklungsvorhaben im Bereich der Landschaftspflege, die z.B. zur Bündelung von naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen, zur Renaturierung von Brachen oder aber auch ganz allgemein zur Aufwertung von Landschaftsräumen im Sinne einer Verbesserung von Standortqualität dienen können (Bunzel/Reitzig/Sander 2002, S. 274 ff.). Im Bereich der Einzelhandelsentwicklung können Fehlallokationen und Verkaufsflächenüberangebote vermieden und Entwicklungen auf integrierte Standorte gelenkt werden.

3.2.3 Anreizsituation der Akteure interkommunaler Kooperation

Die in der Tendenz nach wie vor vorherrschende Anreizsituation zwischen den Akteuren dieser Kooperationsform, den Kommunen, ist freiwilligen Kooperationen gleichwohl grundsätzlich eher abträglich: Die Gemeinden stehen untereinander in einem Wettbewerb um die Ansiedlung von Einwohnern und Gewerbe und die damit verbundenen Einnahmeerwartungen. Dies ist der Grund dafür, dass zwar einerseits in Deutschland eine Fülle von neuen regionalen Entwicklungsansätzen ausprobiert wird, institutionalisierte interkommunale Steuerungsstrukturen jedoch bis auf wenige Ausnahmen nach wie vor von geringer Bedeutung sind (Diller 2004, S. 270).

Die konkrete Anreizsituation vor Ort ist selbstverständlich differenzierter und lässt sich hier nur grob typisieren. Zu den typischen Konstellationen gehört der Stadt-Umland-Konflikt, sowohl in wachsenden als auch in insgesamt stagnierenden oder sogar schrumpfenden Regionen: Die Stadt verliert beständig Einwohner und damit Steuereinnahmen an das Umland, etwa weil sie bereits Schwierigkeiten hat, der Nachfrage entsprechende Flächen zur Verfügung zu stellen, weil diese im Vergleich zum Umland zu teuer sind oder weil das Umfeld in der Stadt unattraktiv für die Flächennachfrage ist. Die Stadt stellt jedoch weiterhin wesentliche Infrastrukturen für die Umlandbewohner zur Verfügung, was mit entsprechenden Kosten verbunden ist. Die zur Finanzierung der Infrastruktur pro Einwohner anfallende Abgabenlast in der Kernstadt wächst mit jedem ins Umland ziehenden Einwohner. Netzinfrastrukturen sind nicht mehr ausgelastet. Gleichzeitig steigt der Investitionsbedarf, um die Pendlerströme in die Stadt zu bewältigen. Schließlich drohen der weitere Verlust an städtischer Lebensqualität und damit der Eintritt in einen sich selbst verstärkenden Prozess der weiteren Suburbanisierung. Auf Seiten der Umlandgemeinden hingegen ist die Zuwanderung aus der Stadt mit steigenden Einnahmen durch Steuern und Gebühren verbunden. Zwar können sehr hohe Zuwanderungen auch in den Umlandgemeinden Investitionsbedarfe auslösen, etwa weil das bestehende Infrastrukturangebot nicht mehr ausreicht. Von einer Eindämmung der weiteren Suburbanisierung mittels einer Flächenkreislaufbewirtschaftung würde finanziell gleichwohl in aller Regel nur die Stadt profitieren. Für das Umland besteht regelmäßig kein Anlass für eine hierauf gerichtete Kooperation, es sei denn, die Umlandgemeinden spüren selbst schon negative Auswirkungen eines kontinuierlichen Wachstums.

Dies macht deutlich, dass die fortschreitende Suburbanisierung nicht nur gesamtwirtschaftliche Mehrkosten verursacht, sondern zu einer Verschiebung der Kosten und Einnahmen zum Nach-

teil der Kernstädte führt. Die Anreize zur Kooperation sind also zwischen den Kernstädten und Umlandgemeinden tendenziell entgegengesetzt. Andererseits wird in der Diskussion um die Steuerung der räumlichen Entwicklung in Stadt-Umland-Regionen angeführt, dass im Zuge der internationalen Verflechtung der Wirtschaftsbeziehungen, aber auch hinsichtlich des Angebots an Infrastruktur und Kultur, Städte und ihr Umland in einer Schicksalsgemeinschaft stehen. Die Entwicklungschancen einer Region hängen auch und vor allem von der Attraktivität und Prosperität der Namen gebenden Kernstadt ab.

Zwischen Gemeinden etwa vergleichbarer Größe ist die Anreizverteilung nicht generell beschreibbar. Sie hängt insbesondere von den Unterschieden zwischen den Kommunen insbesondere bei folgenden Faktoren ab:

- Haushaltssituation der jeweiligen Kommunen:
 - ▲ Verschuldungsgrad,
 - ▲ Infrastrukturauslastung,
- demografische Entwicklung:
 - ▲ Leerstandsquoten,
 - ▲ Eigentumsverhältnisse im Wohnungsbestand,
 - ▲ Nachfragesituation,
- ökonomische Entwicklung:
 - ▲ Leerstandsquoten,
 - ▲ Ansiedlungspolitik,
 - ▲ Nachfragesituation.
- Verfügbarkeit von Flächen:
 - ▲ Eigentumsverhältnisse im Bestand.

Schließlich könnte auch eine grundlegende Verschiebung der Anreizsysteme auf die Akteure einer Region eintreten. Transregionale, aber auch intraregionale Disparitäten werden sich voraussichtlich weiter verstärken. Von negativen demografischen und ökonomischen Entwicklungen sind Städte und Gemeinden keineswegs in gleichem Maße betroffen. Vor diesem Hintergrund wird in letzter Zeit das Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in Frage gestellt. Die Fortführung des klassischen „quantitativen“ Gleichheitsmodells scheint immer weniger realistisch. Dies zeigt sich bereits jetzt an den Planspielregionen von „Fläche im Kreis“, so dass hier sicherlich über erste regionale und lokale Funktionszuweisungen sowie über daraus resultierende langfristige Lasten-Nutzen-Ausgleiche zu diskutieren ist. Diese Entwicklungen werden sich auf die Kooperationsbereitschaft und -formen auswirken.

In diesem Zusammenhang ist auch das Zentrale-Orte-System von Bedeutung, das nach wie vor ein Steuerungsinstrument bei Entscheidungen über raumwirksame Planungen und Maßnahmen darstellt und die Funktionsfähigkeit von Siedlungsgefügen bestimmt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass langfristig aufgrund veränderter Rahmenbedingungen eine Weiterentwicklung erforderlich wird. Diese Fortentwicklung ist im Kontext der möglichen Veränderung des kommunalen Finanzausgleichs wie auch des Einsatzes von Fördermitteln zu sehen. Die Ausgestaltung des Systems divergiert bereits jetzt zwischen den Bundesländern erheblich, was raum- und siedlungsstrukturelle Gründe hat. Die langfristigen Veränderungen werden sich gleichermaßen auf die regionalen Strategien der Flächenkreislaufwirtschaft auswirken, wenn gleich dieser umfassende Themenkomplex in den Planspielen kaum bearbeitet werden kann.

3.2.4 Ziele und Zwischenetappen interkommunaler Kooperation im Bereich der Flächenkreislaufwirtschaft

Die übergeordneten Ziele interkommunaler Kooperation können sich je nach Ausgangslage in den Planspielregionen unterscheiden. Übergreifend lassen sich jedoch folgende Ziele formulieren:

- Innenentwicklung vor Außenentwicklung: Vorrangige Revitalisierung ungenutzter Flächen und Gebäude, Baulücken, Brachen sowie Nutzung von Nachverdichtungspotenzialen;
- Begrenzung der Zersiedlung des Außenbereichs, Erhalt und Entwicklung: qualitativ hochwertiger Freiflächen;
- Konzentration von Gewerbe- und Wohnbauflächen auf Vorrang- und Gunststandorte,
- Vermeidung und Abbau des Überangebotes an Wohn-, Gewerbe- und Einzelhandelsflächen,
- Steuerung der Suburbanisierungsprozesse insbesondere im Bereich Wohnen,
- Förderung verdichteter und flächensparender Bauformen,
- Qualitätsentwicklung im Innenbereich durch Stadtumbau, Aufwertung der Innenstadt als Standort für Wohnen und Einzelhandel,
- Qualitätsentwicklung durch Stadtumbau in regionaler Abstimmung; Verbesserung des Bestands in Schwerpunkten,
- Vermeidung von schädlichem Wettbewerb zwischen den Gemeinden.

Zur Umsetzung dieser Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft können folgende Maßnahmen bzw. Strategieansätze einer interkommunalen Kooperation einen Beitrag leisten:

- Regional abgestimmte Entwicklung von Bauflächen,
- regional abgestimmte verkehrliche Entwicklung,
- regional abgestimmte Öffentlichkeitsarbeit, Werbung und Vermarktung,
- regional abgestimmter Risikoausgleich (zeitlich und örtlich).

Ziel der interkommunalen Kooperation ist insgesamt die Errichtung eines regionalen Flächenmanagements. Dabei beschreibt das „Phasenmodell eines Regionalen Flächenmanagements“ (siehe Abbildung 2), das ein Ergebnis des Aktionsprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung“ (vgl. www.bbr.bund.de/moro/) war, die notwendigen Zwischenschritte, die auch eine Orientierung für die Planspiele bieten.

Abbildung 2: Ablaufschema Regionales Flächenmanagement*



*Quelle: www.bbr.bund.de/moro, Stand: 22. 11. 2004.

3.2.5 Voraussetzungen horizontaler Kooperation zwischen Kommunen

Die rein horizontale, freiwillige interkommunale Kooperation ist dabei auf konfliktarme Win-Win-Situationen begrenzt (Diller 2004, S. 271) und auch bei Vorliegen dieser Voraussetzung an das Vorhandensein weiterer günstiger Faktoren geknüpft. Auslöser für Kooperationen sind in der Regel regionaler Problem- oder Handlungsdruck sowie der von den Akteuren erwartete Nutzen (Albert 2000, S. 37).

„Nach den bisherigen Erfahrungen mit interkommunaler bzw. regionaler Kooperation kommt diese zustande, wenn:

- „1. ein Kooperationsbedarf oder -anreiz vorhanden ist;
2. es Akteure gibt, welche die Initiative ergreifen und über genügend Autorität sowie Einfluss verfügen, um andere Akteure zum Mitwirken zu gewinnen;
3. eine Resonanz für die Initiative durch Kooperationsbereitschaft der regionalen Akteure vorliegt und wenn
4. die „Transaktionskosten“ der Kooperation nicht zu hoch sind.“ (Knieling/Fürst/Danielzyk 2003, S. 176).

Wenn die oben genannten Voraussetzungen für erfolgreiche Kooperationen weitgehend erfüllt sind, besteht zusätzliche eine Reihe von Abhängigkeiten, die maßgeblich sowohl das Zustandekommen als auch die Ausgestaltung der Kooperationsformen mitbestimmen. Dazu gehören insbesondere:

- Personengebundenheit,
- Entscheidungsstrukturen,
- Anreize auf verschiedenen Ebenen,
- Zeitrahmen und
- Anzahl der Akteure und Akteurinnen.

Aus Sicht der Kommunen wird dabei vor allem auf die folgenden Faktoren Wert gelegt:

- Bewahrung der Eigenständigkeit aller Beteiligten,
- freiwillige Zusammenarbeit,
- gemeinsames, integriertes Problembewusstsein/Problemsicht,
- partnerschaftliche festgeschriebene Spielregeln (Vernetzungen, Verhandlungen, Vereinbarungen, Verträge usw.),
- Transparenz des gesamten Prozesses,
- optimale Kommunikations- und Informationsstrukturen,
- abgestimmte und akzeptierte Steuerung (Organisation) der Kooperation,
- gemeinsame Bereitstellung von Mitteln für Informationssysteme sowie für Organisation der Kooperation,
- Festlegung definierter Handlungsfelder,
- partnerschaftliche Erarbeitung von Zielen und Umsetzungsstrategien (eindeutige Handlungsorientierung) sowie
- Erreichung einer Win-Win-Situation als Ziel.

3.2.6 Ansätze für regionalen Lasten-Nutzen-Ausgleich

Besonders problematisch ist sicherlich die Berücksichtigung des letztgenannten Punktes, die Realisierung dauerhafter Win-Win-Situationen. Sowohl in prosperierenden (oder konsolidierten) wie auch in schrumpfenden (oder in ihrer Entwicklung stagnierenden) Regionen ist kaum davon auszugehen, dass sich im Rahmen einer dauerhaften Flächenkreislaufwirtschaft für alle Beteiligten Win-Win-Situationen herstellen lassen. Insoweit ist es von Bedeutung, die Effekte von Flächenausweisungen auf die Einnahmesituation der an einer Kooperation beteiligten Gebietskörperschaften in den Blick zu nehmen.

Auswirkungen der Bauflächenentwicklung auf die Einnahmesituation von Städten und Gemeinden

Die Entwicklung neuer Baugebiete hat nicht nur auf der Ausgabenseite, sondern auch auf der Einnahmeseite Auswirkungen. Dabei müssen direkte und indirekte Effekte auseinander gehalten werden. Zu den direkten Effekten zählen vor allem die Erhöhung der Nettoeinnahmen aus Steuern und die Erlöse aus der Veräußerung der Grundstücke, wobei hinsichtlich der steuerlichen Einnahmen die Mechanismen des Finanzausgleichs und der diversen Umlagen (Gewerbsteuer-,

Kreis-, Amts-, Verbands-, Samtgemeindeumlagen u.ä.) zu beachten sind. Indirekte Auswirkungen auf die Einnahmesituation der beteiligten Gemeinden können sich aus folgenden Aspekten ergeben:

- zusätzliche Gewerbesteuereinnahmen aus dem Baugewerbe durch Aufträge im Zusammenhang mit dem Bau von Betriebsstätten und Wohnungen,
- zusätzliche Gewerbesteuereinnahmen durch Umsatzsteigerung bei Zulieferern und Dienstleistern,
- zusätzliche Einkommensteuereinnahmen durch zuziehende neue Einwohner, deren Zuzug nur mittelbar mit dem Kooperationsprojekt zu tun hat (z.B. Mitarbeiter in Betrieben, die sich in einem Kooperationsprojekt ansiedeln) (*Landesregierung Schleswig-Holstein 1995, S. 65*).

Die genannten indirekten Effekte können in der Regel nicht eindeutig einer oder mehreren der beteiligten Gebietskörperschaften zugeordnet werden, sondern wirken sich nicht nur lokal, sondern dispers aus. Sie treten zum Teil erst mit zeitlicher Verzögerung auf und sind nur mit unzureichender Genauigkeit prognostizierbar (Henckel 1996, S. 135). In Anbetracht dessen, dass Verschiebungen im Verhältnis der Steuerkraft der beteiligten Gemeinden ohnehin zu einem großen Teil durch die Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleich ausgeglichen werden (Krieger, S. 17 f.), sollten entsprechende Erwägungen bei der Aushandlung eines Interessenausgleichs ausgeklammert werden (Landesregierung Schleswig-Holstein 1995, S. 66).

Aber auch die direkten Auswirkungen auf die Einnahmesituation durch Erhöhung des Steueraufkommens werden leicht überschätzt. Zwar kann das Gewerbesteueraufkommen bei der Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe in dem gemeinsamen Plangebiet erhöht werden. Diese Effekte dürften allerdings in Fällen einer bloßen Betriebsverlagerung von einem Standort in der Gemarkung einer der beteiligten Gemeinden in das gemeinsame Plangebiet hinein erheblich geringer oder gar nicht vorhanden sein. Insoweit kommt es auf den Anteil der „echten“ Neuansiedlungsfälle an. Zudem ist zu berücksichtigen, dass das zusätzliche Gewerbesteueraufkommen durch die vorab abzuführende Gewerbesteuerumlage, die Mechanismen des Finanzausgleichs und diverse andere durch die Steuerkraft in ihrer Höhe beeinflusste Umlagen, z.B. die Kreisumlage und die Amtsumlage bei kreis- und amtsangehörigen Gemeinden, weitgehend aufgebraucht sein kann (*Kopp 1994; Junkernheinrich 1994*). In welcher Weise Einnahmeverluste oder Einnahmesteigerungen aus Steuern im Rahmen des Finanzausgleichs kompensiert werden, hängt von den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen zum kommunalen Finanzausgleich, aber auch von den jeweiligen Gewerbesteuerhebesätzen der Gemeinden ab.

Das Grundprinzip des Finanzausgleichs besteht darin, dass der Finanzbedarf (ausgedrückt durch die Ausgangs- oder Bedarfsmesszahl) und die Einnahmesituation (ausgedrückt durch die Steuerkraftmesszahl) verglichen werden. Die Differenz zwischen Bedarfs- oder Ausgangsmesszahl einerseits und Steuerkraftmesszahl andererseits wird durch eine Reduzierung oder Erhöhung der Schlüsselzuweisungen zu einem bestimmten, in den Bundesländern unterschiedlich festgelegten Anteil ausgeglichen. Die sich aus – unter den Gemeinden variierenden – Hebesätzen bei der Grund- und Gewerbesteuer ergebenden Unterschiede der Steuerkraft bleiben unberücksichtigt, indem die Einnahmen aus Gewerbe- und Grundsteuer auf der Grundlage eines fiktiven einheitli-

chen Hebesatzes (durchschnittlicher Hebesatz) rechnerisch nivelliert werden (Krieger, S. 17; Scheilpmeier 1998).

Auch der Zuzug neuer Einwohner im Falle der Neuausweisung von Wohngebieten muss nicht zwangsläufig zu einer merklichen Nettoerhöhung der Einnahmen führen. Zwar hat die Erhöhung der Zahl der Einwohner unmittelbar Einfluss auf die Ausgangs- oder Bedarfsmesszahl und damit auf die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Auf die Erhöhung des Einkommensteueraufkommens in der Gemeinde hat die Zahl der Einwohner jedoch nur dann Einfluss, wenn einkommensstarke Bevölkerungsgruppen zuziehen, so dass insoweit bereits zu differenzieren ist. Umgekehrt können unter Umständen bei einer spezifischen Bevölkerungsstruktur erhebliche Sozialaufwendungen (Sozialhilfe, soziale Infrastruktur) erforderlich werden (Landesregierung Schleswig-Holstein 1995, S. 69). Im Übrigen gilt auch hinsichtlich der abgeführten Einkommensteuer, dass die Erhöhung des Steueraufkommens unmittelbar Einfluss auf die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl hat und insoweit zu einer Verminderung der Zuweisungen an die Gemeinde im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs führt (Reidenbach 1997, S. 39)².

Vorteils-Lasten-Ausgleich

Trotz der angeführten Einschränkungen hinsichtlich der zu erwartenden unmittelbaren Effekte auf der Einnahmeseite der beteiligten Gemeinden besteht zumindest bei interkommunalen Gewerbegebieten erkennbar ein Interesse an einem Ausgleich der so erzielten Mehreinnahmen unter den beteiligten Gemeinden. In anderen Bereichen gibt es kaum Erfahrungen mit einem Vorteils-Lasten-Ausgleich.

Ziel des Interessenausgleichs ist es, alle beteiligten Gemeinden an den finanziellen Effekten einer Kooperation zu beteiligen. Insoweit sind sämtliche unmittelbaren Einnahmen aus dem gemeinsamen Planungsvorhaben in den Interessenausgleich einzubeziehen. Hierzu zählen insbesondere die grundstücksbezogenen Steuereinnahmen, d.h. die Gewerbesteuer und die Grundsteuer. Bei der Grundsteuer ist zwischen Grundsteuer A für landwirtschaftliche Flächen und Grundsteuer B für die Baugrundstücke zu unterscheiden. Bei gemeinsamen Gewerbegebieten ergibt sich der für den Ausgleich zur Verfügung stehende Betrag z.B. aus dem Gewerbesteueraufkommen in dem Gebiet abzüglich der Gewerbesteuerumlage und, soweit weitere Umlagen (z.B. Kreis- oder Amtsumlage) zu zahlen sind, nach Abzug des als Umlage abzuführenden Mehrbetrags, der sich aus der Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens ergibt (Bunzel/Reitzig/Sander 2002, S. 225 ff.). Berücksichtigt wird zudem, dass die Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens einer Gemeinde zu einer Reduzierung der ihr im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zustehenden Zuweisungen führen kann.

Die Bundesländer haben zum Teil in ihren Finanzausgleichsgesetzen bereits spezielle Regelungen, die Ausgleichszahlungen innerhalb eines Verbandes oder auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung erfassen. Danach können Bestimmungen in einer Verbandsatzung oder einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Aufteilung des Grund- oder Gewerbesteueraufkommens bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt werden

2 Vgl. Michael Reidenbach u.a., Zur fiskalischen Wirkungsanalyse von unbebauten und bebauten Flächen und deren Nutzungsveränderungen unter besonderer Berücksichtigung von Naturschutzflächen, Deutsches Institut für Urbanistik, Projekt FKZ 803 82 010 des Bundesamtes für Naturschutz (BfN), Berlin 2005 (Veröffentlichung seinerzeit in Vorbereitung, mittlerweile erfolgt).

(Bunzel/Reitzig/Sander 2002, S. 223 ff.). Dort wo landesgesetzliche Regelungen fehlen, sind spezielle Regelungen zum Ausgleich dieser Effekte erforderlich.

In der Praxis werden zum Teil ergänzend weitere Maßstäbe zur Verteilung von Kosten und Einnahmen herangezogen. So wird beim Zweckverband „Gewerbepark Hunsrück-Mosel – HuMos“ die unterschiedliche Distanz zwischen Mitgliedsgemeinde und Plangebiet nach einem bestimmten Berechnungsfaktor berücksichtigt (Bunzel/Reitzig/Sander 2002, S. 220). Damit soll ein Ausgleich dafür geschaffen werden, dass die positiven Nebeneffekte der Ansiedlung von Gewerbebetrieben an einem bestimmten Standort mit zunehmender Entfernung abnehmen. Zu den positiven Effekten wurden vor allem das steigende Arbeitsplatzangebot, die steigende Einwohnerzahl durch den Zuzug junger Familien mit Folgewirkungen für das Einkommensteueraufkommen sowie Anreize zur Ansiedlung weiterer Unternehmen gezählt. Der „Distanzfaktor“ war im konkreten Fall ein wichtiger Ausgleichsansatz zur Schaffung der grundlegenden Kooperationsbereitschaft. Er drückt die Fahrminuten aus, die bei freier Fahrt benötigt werden, um den Gewerbebestandort aus den einzelnen Ortsteilen zu erreichen. Bei der Verteilung des Realsteueraufkommens aus dem gemeinsamen Gewerbegebiet wird der Distanzfaktor umgekehrt durch einen Motivationsfaktor berücksichtigt und der Gemeinde, in deren Gemarkung das Gewerbegebiet liegt, ein zehntel Prozent unter dem Umlageanteil liegender Anteil zugebilligt (Albrecht-Struckmeyer 1996, S. 78).

Die angesprochenen Regelungen zum Vorteils-Lasten-Ausgleich beziehen sich jeweils auf interkommunale Gewerbegebiete. Umfassendere, über ein einzelnes Entwicklungsvorhaben hinausgehende Regelungen zum Ausgleich von Vorteilen und Lasten sind bislang kaum bekannt. Soweit ersichtlich ist bislang lediglich ein Fall dokumentiert:

Im Rahmen einer vertraglichen Regelung zwischen der Stadt Rendsburg und der Gemeinde Osterrönfeld in Schleswig-Holstein wurde eine Kooperation vereinbart, in der gleich mehrere Tatbestände für unterschiedliche Nutzungsbereiche geregelt wurden (Kühl/Liebrenz 1999). Ausgehend von Flächenengpässen (Gewerbe und Wohnen) in Rendsburg sowie vorhandenen Flächenpotenzialen und Entwicklungsdruck in der Gemeinde Osterrönfeld schien eine Kooperation in diesen Bereichen sinnvoll. Obwohl Osterrönfeld über gute Verkehrsanbindungen und eine gute Infrastrukturausstattung verfügt, war die Gemeinde durch die Raumordnung nicht als Siedlungsschwerpunkt dargestellt worden und die Siedlungserweiterung auf den durch die Eigenentwicklung erzeugten Bedarf beschränkt worden. Unter Moderation der Landesplanung Schleswig-Holstein wurde schließlich eine Paketlösung gefunden, die für beide Gemeinden von Vorteil ist. Unter anderem wurde Folgendes vertraglich vereinbart:

- Die Gemeinde Osterrönfeld erhält die landesplanerische Funktion, in besonderem Maße Entwicklungsbedarfe zu decken, die durch das Mittelzentrum Rendsburg ausgelöst werden; die Stadt Rendsburg stimmt dieser Funktion zu.
- Beide Gemeinden vereinbaren die gemeinsame Entwicklung eines Wohngebiets auf Osterrönfelder Gemeindegebiet, dessen Flächen aber Eigentum des Landkreises Rendsburg-Eckernförde und der Stadt Rendsburg sind. Die städtebauliche Planung einschließlich der Erschließung wird gemeinsam vorbereitet, beauftragt und entwickelt. Beide Vertragspartner teilen sich die Erschließungskosten nach dem Verhältnis der von ihnen jeweils in das Gebiet eingebrachten Grundstücksflächen. Die Veräußerungserlöse der von den beiden Vertragspartnern eingebrachten eigentümlichen Grundstücke werden einvernehmlich festgelegt

und teilen sich nach dem Verhältnis der von den Vertragspartnern in das Gebiet eingebrachten eigentümlichen Flächen.

- Schulen und Kindertagesstätten sollen – soweit notwendig – in beiderseitigem Einvernehmen gemeinsam geplant und genutzt werden. Die Kostenerstattung für die Nutzung der Einrichtungen im jeweils anderen Hoheitsgebiet richtet sich nach der tatsächlichen Anzahl der nutzenden Personen und den dafür landes- bzw. ortsüblichen Kostenerstattungssätzen.
- Rendsburg stimmt der Erweiterung eines bestehenden Gewerbegebiets in Osterrönfeld um weitere 16 Hektar zu. Für die Ausweisung gewerblicher Bauflächen in einem größeren Entwicklungsgebiet werden die Vertragspartner eine Planungs- und Verwertungsgemeinschaft gründen. Dabei werden alle Ausgaben und Einnahmen zu gleichen Teilen auf die Gemeinde Osterrönfeld und Rendsburg umgelegt.
- Rendsburg stimmt der Ansiedlung einer großflächigen Einzelhandelseinrichtung in Osterrönfeld zu.
- In einem weiteren Vertrag wird ein gemeinsamer Ausgleichsflächenpool auf von Rendsburg nach Osterrönfeld umzugemeindeten Flächen vereinbart.
- Als „fairen Interessenausgleich“ für die Entwicklung auf dem Gemeindegebiet der Gemeinde Osterrönfeld zahlt diese jährlich an die Stadt Rendsburg einen Betrag in Höhe von zunächst zwei Prozent, dann drei Prozent und schließlich 3,5 Prozent der Steuerkraft des jeweils laufenden Jahres pro Einwohner, die sich aus der Grundsteuer, der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer errechnet, multipliziert mit der vom Statistischen Landesamt jeweils ermittelten Einwohnerzahl am 31. März des laufenden Jahres.

In diesem Fall ist es gelungen, durch die Moderation der Landesplanung – bei gleichzeitiger flexibler Ausgestaltung landesplanerischer siedlungsstruktureller Vorgaben-, Lösungen zum wechselseitigen Vorteil zu erreichen. Die restriktiven Vorgaben der Landesplanung boten hier erkennbar einen Anreiz zur Kooperation, der aber nur wirksam werden konnte, weil die Landesplanung dies aktiv unterstützt hat.

Politischer Preis der Kooperationsbereitschaft

Die Praxis zeigt, dass Regelungen zum Kosten-Nutzen-Ausgleich zwischen Gemeinden nicht immer durch die tatsächliche Verschiebung der Kosten- und Einnahmeströme gerechtfertigt, sondern Ausdruck eines „politischen Preises“ sind. Die Schwelle zur Kooperation liegt häufig außerhalb der objektivierbaren Sachverhalte.

Als Beispiel kann hier ein Vorhaben des „Städtequartetts Diepholz-Damme-Lohne-Vechta“ angeführt werden. Dabei geht es um einen gemeinsamen Kompensationsflächenpool der beteiligten Gebietskörperschaften (Niedersächsisches Innenministerium 1997, S. 59 f.; Müller-Pfannenstiel/Brunken-Winkler/Köppel/Straßer 1998, S. 182 ff.; Straßer/ Gels/Meier 2000). Zur ersten Finanzausstattung leisteten die vier beteiligten Städte und Gemeinden jeweils einen Beitrag von 320 000 DM. In der Gründungsphase war es erforderlich, einen ökonomischen Interessenausgleich zu vereinbaren, um die Mitwirkungsbereitschaft aller Gemeinden auch in den Gemeinderäten zu erreichen. Als Argument wurde angeführt, dass die Gemeinden in unterschiedlichem Maße Bedarf nach Ausgleichsflächen haben. Es wurde vereinbart, dass für jede der beteiligten Städte eigene Ausgleichsflächen-Pools in ihrer Gemarkung vorgehalten werden. Zudem

soll diejenige Gemeinde, die Flächen in einer der anderen Gemeinden in Anspruch nimmt, die Hälfte des daraus erzielten Vorteils als Ausgleichszahlung an die betroffene Gemeinde zahlen. Die Ausgleichszahlung ist dann für Infrastruktur bzw. Investitionen im Bereich von Freizeit und Erholung auf den jeweiligen Poolflächen zu verwenden.

Hintergrund für die dort getroffene Regelung zum Interessenausgleich ist die Befürchtung, dass sich die eine Stadt dadurch finanziell entlasten kann, dass sie auf billigere Flächen in der Nachbargemeinde zugreift. Diese finanziellen Erwägungen entsprechen aber nicht den tatsächlichen Mechanismen der Finanzierung von Kompensationsmaßnahmen. Vor diesem Hintergrund gibt es keine tragfähige Basis zum Nachweis eines finanziellen Vorteils der Gemeinde, die auf günstigere Flächen in der Nachbargemeinde zurückgreift. Die im Städtequartett getroffene Regelung zum Interessenausgleich war letztendlich nicht das Ergebnis wirtschaftlicher Notwendigkeit und war nicht zur gerechten Ausgestaltung von Kosten und Nutzen erforderlich. Vielmehr war sie notwendig, um politische Vorbehalte einer gemeinsamen Entwicklung eines Flächenpools unter dem Dach einer von den beteiligten Gebietskörperschaften gemeinsam getragenen GmbH auszuräumen.

Die Erzielung eines Mehrwertes für alle an einer interkommunalen Kooperation beteiligten Kommunen kann vielfach nicht gewährleistet werden, da Mehrwerte sich in der Praxis kaum berechnen lassen und in hohem Maße von Erwartungen und Wertehaltungen der verschiedenen handelnden Akteursgruppen abhängen und unterschiedlich beurteilt werden. Daher wird es sich bei der Vereinbarung von Lasten-Vorteils-Ausgleichen letztlich immer auch um die Aushandlung politischer Preise handeln.

In der kooperativen Gewerbeflächenentwicklung, die in vielen Fällen durch staatliche finanzielle Förderung angeregt wird, kooperieren oftmals „nur“ zwei oder wenig mehr Kommunen. Die regionale Flächenkreislaufwirtschaft stellt aufgrund der umfassenden Strategien und Zielsetzungen und der Tatsache, dass eine große Zahl Kommunen involviert sind, komplexere Ausgleichsanforderungen als dies bei gemeinsamen Gewerbegebietsentwicklungen der Fall ist. Dennoch bieten die bereits existierenden Lasten-Vorteils-Regelungen aus diesem Bereich eine Basis für die Entwicklung tragfähiger Regelungen bei Flächenkreislaufkooperationen. In der sind unter anderem die Reduzierung von Bauflächen, die gesteuerte, abgestimmte Verknappung, die regionale Verteilung von zusätzlichen Bauflächen, die Branchenreaktivierung, Rückbau und Entsiegelung von Flächen sowie die Zwischennutzungen von temporär ungenutzten Flächen Gegenstand des Lasten-Nutzen-Ausgleichs, was sich ungleich schwieriger gestalten wird. Die Bewertung von verschiedenartigen Flächen – wie Bau-, Bauerwartungs-, Brach-, Grün-, Frei-, Kompensationsflächen – muss in ein zukünftiges Modell integriert werden. Dabei ist die Marktnähe und damit die Vermarktbarkeit von Brachen ins Kalkül zu ziehen (siehe hierzu die Ausführungen zu den A-B-C-Standorten in der „Fläche im Kreis“-Brachflächenexpertise).

Die elementare Rahmenbedingung für den in den Planspielen zu entwickelnden Lasten-Nutzen-Ausgleich stellt die Reform des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) dar (siehe hierzu „Fläche im Kreis“-Instrumentenexpertise). Soweit der KFA flexibel auf interkommunale Vereinbarungen zur Siedlungsflächenentwicklung reagiert, können hier etwaige Vor- und Nachteile der Kooperation weitgehend kompensiert werden. Dies entspricht im Übrigen der originären Funktion des KFA.

3.2.7 Hierarchische und finanzielle Anreize für interkommunale Kooperation – die dreiseitige Kooperation

Die dargestellten Hindernisse für horizontale Kooperationen und die ernüchternde Erfolgsbilanz für die horizontale Steuerung der Flächennutzung werfen die Frage nach zusätzlichen Anreizen für interkommunale Kooperationen auf.

Zunehmend wird daher ein dritter Weg zwischen Kooperation und hierarchischer Steuerung vorgeschlagen, der „harte“ hierarchische Formen der Steuerung durch den Staat mit „weichen“, kooperativen Instrumenten verknüpft, um so die wechselseitigen Defizite dieser Instrumente zu verringern. Bei diesem unter dem Namen „Regional Governance“ diskutierten Modell kommt übergeordneten staatlichen Institutionen und Akteuren, regelmäßig dem Land, eine zentrale Rolle zu. Bei diesen „Verhandlungen im Schatten der Hierarchie“ werden die Risiken rein horizontaler Steuerung durch den faktischen Zwang zu einvernehmlichen Lösungen entschärft, während zugleich die Transaktionskosten von Verhandlungen durch das Drohpotenzial der möglichen einseitigen Entscheidung reduziert werden. Die Hierarchien bilden den Kontext für horizontale Verhandlungen, der die Handlungsorientierung der Akteure so weit verändern soll, dass sich diese eher um eine Einigung bemühen (Diller 2004, S. 271).

Dabei kann – neben anderen Steuerungsmodellen wie der persuasiven Steuerung durch Argumente etc. (Diller 2004, S. 272) – die Ressource Recht Anreizsystem sein. Beispiel für eine solche Steuerung aus dem Bereich der Flächenbewirtschaftungspolitik ist das Stadt-Umland-Konzept in Schleswig-Holstein. Dort bildete die Regionalplanung bislang einen integralen Bestandteil der Landesplanung. Die Kompetenz dafür lag daher vollständig beim Land³. Diese Kompetenz zur hierarchischen Steuerung wurde so genutzt, dass nach den landesplanerischen Festlegungen zur Eigenentwicklung der Gemeinden den Kommunen, die nicht als Siedlungsschwerpunkte ausgewiesen sind, für den Zeithorizont 1995-2010 nur ein Wohnungszuwachs in Höhe von 20 Prozent des Ausgangsbestandes zugbilligt wurde. Siedlungsschwerpunkte unterlagen nicht einer solchen Begrenzung. Die Siedlungsschwerpunkte hatten in der Praxis jedoch Schwierigkeiten damit, ihre Wohnraumnachfrage auf dem eigenen Gebiet zu decken, während die Umlandgemeinden teilweise an ihre Obergrenzen stießen. Diese rechtliche Steuerung wurde nun mit einem Anreiz zur Kooperation verknüpft: Der rechtsverbindliche landesplanerische 20-Prozent-Rahmen greift nur dann, wenn er nicht durch die Aussagen eines informellen, freiwillig zwischen den Kommunen abgestimmten Konzepts ersetzt wird (Diller 2004, S. 273 f.). In ähnliche Richtung zielt der Vorschlag von Runkel (2002, S. 146), enge Zielvorgaben für die Siedlungsflächenentwicklung mit der ausdrücklichen, mengenmäßig begrenzten Ausnahme für gemeinsame Konzepte mehrerer Gemeinden für ein regionales Bodenmanagement zu verknüpfen, um den Gestaltungsspielraum der Gemeinden trotz enger Mengenzielvorgaben zu erhöhen und zugleich einen Anreiz für mehr interkommunale Kooperation zu schaffen.

Ob eine solche Verknüpfung hierarchischer und kooperativer Elemente letztlich Anreize zu einer Flächenkreislaufwirtschaft geben kann, hängt, neben der Ausgestaltung im Einzelnen, von den rechtlichen Instrumenten des jeweiligen Landes und den übrigen Voraussetzungen für erfolgreiche Kooperationen ab. Das Grundmuster einer Kooperation im Schatten der Hierarchie ist jedoch sicher interessant, um die Kooperationsbereitschaft zu erhöhen.

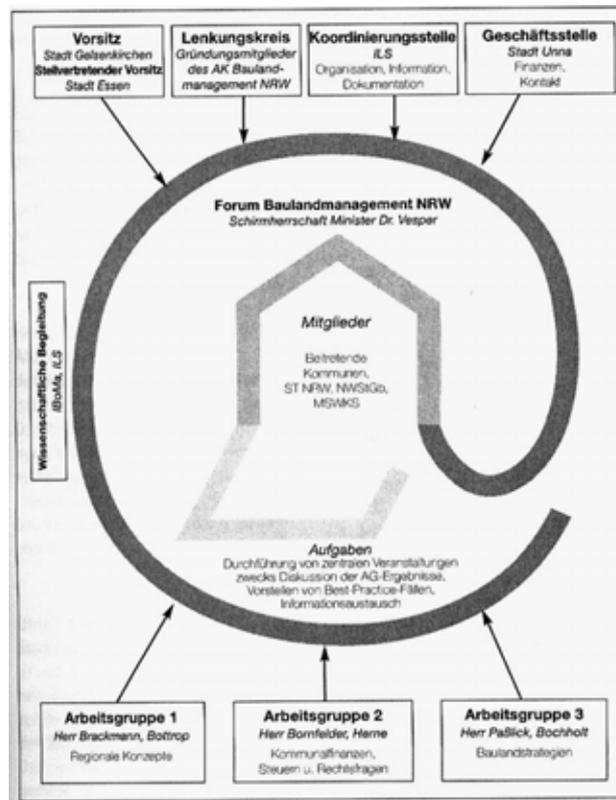
3 Die Novelle des schleswig-holsteinischen Landesplanungsgesetzes öffnet die Regionalplanung für die Kommunen, vgl. Drs. 15/3472 LT Schleswig-Holstein.

Neben der Ressource Recht stehen dem kooperativen Staat vor allem auch materielle Ressourcen zur Verfügung, um Kooperation anzuregen, also Förderprogramme, die Finanzierung von Modellprojekten, Wettbewerben etc. Vor allem der „relative“ Erfolg interkommunaler Gewerbe- und Industriegebiete ist wesentlich auch auf die gezielte Förderung solcher Entwicklungen durch einige Bundesländer zurückzuführen. Die bloße Anregung über befristete Finanzhilfen trägt jedoch zum Problem der Selektivität interkommunaler Kooperationen bei. Häufig sind es die bereits gut aufgestellten Regionen, denen es gelingt, diese staatlichen Anreize abzuschöpfen, häufig werden dabei Mitnahmeeffekte erzielt (Diller 2004, S. 273). Die Entwicklung einer tragfähigen Grundlage für Kooperationen über den Förderungszeitraum hinaus ist damit überdies nicht gewährleistet. Finanzielle Anreize zur Kooperation sind gleichwohl sinnvoll, um die Umsetzung von Maßnahmen der Flächenkreislaufwirtschaft zu ermöglichen oder Kooperationshindernisse, die aus den Schwierigkeiten einer Einigung über den Ausgleich von Lasten und Nutzen resultieren, abzumildern (vgl. auch Hilligardt 2002, S. 91 f.). Hier kommt es aber auf die konkrete Ausgestaltung der Programme und die Vergabemodalitäten an.

Neben der finanziellen Förderung gibt es eine Reihe informeller Ansätze zur Förderung der interkommunalen Kooperation. So sollen die für Raumordnung zuständigen Stellen zur Verwirklichung der Raumordnungspläne die Zusammenarbeit unter anderem auch zwischen den Kommunen der Region fördern (§ 13 ROG). In zahlreichen Regionen werden regionale Entwicklungskonzepte angeregt, durch die Raumordnungsstellen entwickelt, Regionalkonferenzen zu Fragen der Siedlungsentwicklung abgehalten und andere Projekte durch die Raumordnungsstellen initiiert. Das angesprochene Beispiel Rendsburg steht für eine aktive moderierende Raumordnungsbehörde, die an der Entwicklung einer interkommunalen Vereinbarung zur Siedlungserweiterung maßgeblich beteiligt ist.

Das nordrhein-westfälische Forum Baulandmanagement dient als Informationsplattform, das sich unter anderem mit der Förderung regionaler Konzepte beschäftigt. Die Plattform dient als informelles Instrument, um Anstöße für ein effektives und effizientes Baulandmanagement zu geben (vgl. Abbildung 3). Vom Land wurde dieses Forum ins Leben gerufen, dem die Städte und Gemeinden auf freiwilliger Basis beitreten können. Die Kooperation besteht aus verschiedenen Kommunen, dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, dem Institut für Bodenmanagement, dem Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, dem Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebund und dem Deutschen Städtetag.

Abbildung 3: Forum Baulandmanagement NRW*



*Quelle: *Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.)*, Auftaktveranstaltung Forum Baulandmanagement NRW, Dokumentation, Jennifer Freckmann.

In diesem landesweiten Forum gehen verschiedene andere Strategien auf, wie beispielsweise der Ende der 1970er-Jahre gegründete „Grundstücksfond Ruhr“, der eine zentrale Rolle in der Flächenmobilisierung einnimmt. Die Bevorratung von Flächen erfolgt dabei durch ein Tochterunternehmen des Landes NRW, die Landesentwicklungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (LEG).

Zur Etablierung einer regionalen Flächenkreislaufwirtschaft wird es erforderlich sein, die gesamte Klaviatur der Anreizsetzung und der Vorteils-Lasten-Regelungen zu nutzen und entsprechend den regionalen Erfordernissen weiterzuentwickeln. Die Planspiele sollen dazu genutzt werden, diese Ansätze zu erkennen und zu bewerten.

3.3 Kooperation mit Privaten

Auch die Kooperation mit Privaten kann sich über mehrere Handlungsfelder der Flächenkreislaufwirtschaft erstrecken und unterschiedliche Grade der Verfestigung erreichen. So kann die Kooperation in der Information Privater über Flächenkreislaufwirtschaft und der Investition in private Flächenkreislaufvorhaben bestehen. Diese Kooperationen werden gegenüber nichtgewerblichen Grundstückseigentümern und -nachfragern die Hauptrolle spielen.

Eine verfestigtere Form der Kooperation mit Privaten stellen die Public-Private-Partnerships (PPP) dar. Mit Public-Private-Partnership wird im kommunalen Bereich die Zusammenarbeit zwischen einer Kommune und einem oder mehreren Unternehmen der Privatwirtschaft bei der Realisierung von kommunalen Investitionsvorhaben beschrieben. Bei handlungsorientierten Kooperationen, die konkrete PPPs zur Folge haben, werden sogenannten Sub-Typen unterschieden – Koordinationskooperation, Projektkooperation und Organkooperation.

In der Umsetzung wird primär zwischen den Organisationsmodellen (Betreibermodell, Kooperationsmodell, Beteiligungsmodell, Konzessionsmodell) und den Finanzierungsmodellen (Kommunalkredite, Leasing, Miete, Investorenmodell, Contracting) unterschieden.

Bei der Revitalisierung von Branchen stehen vertragliche Modelle im Vordergrund, in denen das komplexe Zusammenwirken zwischen einer Kommune, einer privaten Projektgesellschaft und einem Finanzierungspartner geregelt ist. Private Finanzierungsmodelle können geeignete Instrumente sein, städtebauliche und freiraumplanerische Projekte trotz leerer öffentlicher Kassen zu realisieren. Dabei muss jedoch das Allgemeinwohl gewahrt bleiben, wofür auch die Beurteilung der langfristigen Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit erforderlich ist.

3.3.1 Kooperationsanreize für öffentliche Akteure

Die Flächenkreislaufwirtschaft verfolgt das Ziel, Neunutzungen vorrangig auf bereits genutzten Flächen vorzunehmen. Dabei sind die öffentlichen Akteure, insbesondere die Kommune, von den Eigentümern dieser Grundstücke abhängig. Deren rechtliche Situation und Interessenlage unterscheidet sich deutlich von den Eigentümern unbebauter Grundstücke im bisherigen Außenbereich⁴. Sie haben grundsätzlich einen Anspruch auf Wiedernutzung des Grundstücks in der dem bestehenden Planungsrecht oder der Umgebung im Innenbereich entsprechenden Art und Weise. Auch auf dem Grundstück bestehende, wenn auch ungenutzte Bebauung, fällt unter den Schutz des Eigentumsgrundrechts. Zudem können Eigentümer auch zu eigenen Investitionen für die Grundstücksbereitstellung nur schwer gezwungen werden. Der verfassungsrechtliche Schutz gegen hierarchische Vorgaben für die Flächennutzung ist hier also deutlich höher, so dass Kooperation eine sehr viel größere Bedeutung als bei der Neuausweisung von Baugebieten haben muss. Gleichzeitig haben sich bei diesen Eigentümern eher bestimmte Vorstellungen über den Wert und die optimale wirtschaftliche Nutzung ihres Grundstücks verfestigt als bei Eigentümern ohne Baurecht. Hinter diese einmal gefassten Vorstellungen wollen sie häufig nicht zurückfallen. Das macht die Kooperation schwieriger, denn während der Grundstückswert von Grundstücken ohne Baurecht praktisch nur steigen kann, kann die Zuführung einer bereits genutzten Fläche zu einer neuen Nutzung die bisherigen Erwartungen im Hinblick auf den Grundstücks- und Ertragswert auch deutlich unterlaufen. Und schließlich ist auch die Frage, wann und in welchem Umfang das Angebot an wiedernutzbaren Brachflächen wächst und damit den Markt für die Flächenkreislaufwirtschaft beeinflusst, nicht rechtlich steuerbar. Auch die Angebotspolitik, insbesondere der Eigentümer sehr großer wiedernutzbarer Flächen, kann nur über Kooperation koordiniert werden.

Gleichzeitig ist die Flächenkreislaufwirtschaft darauf angewiesen, die Nachfrage auf bereits genutzte Grundstücke umzulenken. Hierauf kann zwar auch durch eine Reduzierung des Flächen-

4 Zur detaillierten Anreizanalyse der unterschiedlichen Typen von Grundstückseigentümern sowie zu Modellbeispielen für öffentlich-private Partnerschaften in der Flächenkreislaufwirtschaft siehe die „Fläche im Kreis“-Expertise „Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Initiativen der Wiedernutzung von Brachflächen“.

angebots eingewirkt werden, etwa durch den Verzicht auf Baulandausweisungen. Allerdings dürfte die Steuerungswirkung angesichts der erheblichen Ausweichmöglichkeiten der Nachfrager sehr gering sein. Die eigentlich entscheidenden Präferenzen der Nachfrager beim Grundstückserwerb lassen sich hierarchisch nicht beeinflussen. Auch auf der Nachfrageseite bleibt der Flächenkreislaufwirtschaft daher im Wesentlichen die Kooperation mit Privaten als Handlungsfeld. Da es bei der Nachfragesteuerung vor allem um persuasive Steuerung geht, also die Veränderung von Deutungsmustern und Einschätzungen von Situationen mit Bedeutung für die Flächenauswahl, etwa durch Aufklärung über die zu erwartenden Wertverluste schlecht erschlossener Grundstücke, kommt hier nicht nur die unmittelbare Einwirkung auf Grundstücksinteressenten in Betracht, die ja – jedenfalls im nichtgewerblichen Bereich – häufig auch gar nicht bekannt sind, sondern auch die Kooperation mit Privaten, die wesentlich an deren Entscheidungsfindung mitwirken, also insbesondere Banken und Immobilienwirtschaft. Diese verfügen gleichzeitig über wesentliche Informationen über die Bedürfnisse der Grundstücksnutzer, die für eine nachfrageorientierte Flächenkreislaufwirtschaft erforderlich sind, sowie über Vermarktungserfahrung und Zugang zu den Interessenten.

Die Kommunen ihrerseits stehen schließlich unter dem Druck knapper öffentlicher Haushaltsmittel, der sie auf privates Kapital zur Grundstücksaufbereitung hoffen lässt. All diese Anforderungen und Erwartungen setzen Anreize für öffentliche Akteure, die Kooperation mit Privaten anzustreben.

Hinderlich für eine solche Kooperation wird in erster Linie sein, dass eine solche nicht-hierarchische Steuerung sehr aufwändig und personalintensiv ist, insbesondere die Kooperation mit zahlreichen nicht-gewerblichen Eigentümern kleinerer Grundstücke. Kooperation mit Eigentümern und Projektentwicklern (in Form von PPP) darf auch nicht zu einer Abgabe oder Verlagerung von politischer und verwaltungsseitiger Verantwortlichkeit führen. Auch wenn gleichberechtigte Partnerschaften in den Kooperationen anzustreben sind, liegt doch die Hauptverantwortung im Hinblick auf nachhaltige Flächennutzung bei der öffentlichen Hand. Hier liegt auch die Durchführung des Monitorings.

3.3.2 Kooperationsanreize für Private

Insbesondere bei den Eigentümern großer Brachen kommt der „Schatten der Hierarchie“ als Anreiz zur Kooperation in Betracht. Denn die Kommunen verfügen mit dem Planungsrecht über ein Instrument zur Steuerung des Baulandangebots, womit sie mittelbar auch die Vermarktbarkeit dieser Flächen mit beeinflussen können. Ähnliche Interessen wird die Immobilienwirtschaft verfolgen. Andere hierarchische Kooperationsanreize sind etwa das Baugebot oder die Aufhebung von Baurechten. Bei privaten Eigentümern kleiner Grundstücke kann auch die Überforderung mit der technischen Abwicklung ein Anreiz sein, mit der Kommune zu kooperieren, um deren Know-how und Verwaltungskapazitäten für eigene Zwecke mit zu nutzen. Vielfach werden jedoch die finanziellen Hindernisse, eine Fläche wieder dem Flächenkreislauf zuzuführen, die entscheidende Rolle für die Grundstückseigentümer spielen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Kooperationsbereitschaft Privater in großem Umfang von dafür gewährten finanziellen Vorteilen und Förderungen der Kommunen abhängen wird.

Für eine vertiefte Analyse der Kooperationsbedingungen und -modelle mit Privaten wird auf die Expertise „Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Initiativen der Wiedernutzung von Brachflächen“ verwiesen.

Darüber hinaus dokumentiert die „Brachflächenexpertise“ verschiedene Kooperationsmodelle in denen durch bürgerschaftliches, zivilgesellschaftliches Engagement Zwischennutzungen von Flächen ermöglicht werden (Vertragsformen, Vereinsgründungen, Patenschaften, Sponsoring etc.).

4. Organisationsmöglichkeiten der Kooperation

Die Organisationsmöglichkeiten der Kooperation liegen quer zur oben dargestellten akteursbezogenen Systematisierung von Kooperationsformen. Denn sowohl die organisatorische Kooperation innerhalb der Verwaltung als auch die Kooperation zwischen Kommunen und zwischen öffentlichen und privaten Akteuren kann unterschiedliche Formalisierungs- und Intensitätsgrade erreichen. Bei allen drei Kooperationstypen reicht die Spannweite von unverbindlichen, informellen Kooperationen bis zur Institutionalisierung der Kooperation in selbständigen Einheiten. Die Übergänge sind hier meist fließend.

4.1 Informelle Formen – Weiche Kooperation

Informelle Kooperationen stehen regelmäßig am Anfang des Aufbaus von Kooperationsstrukturen. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie wenig formalisiert und daher unverbindlich sind. Unterschiedliche Akteure arbeiten dabei mehr oder weniger punktuell zusammen, ohne die Kooperation in eine eigene Struktur zu gießen. Die Vorteile informeller Kooperationen liegen auf der Hand: Sie sind schneller und weniger aufwändig anzustoßen als formalisierte Kooperationsverfahren, sie können sich dadurch auch schneller neuen Problemlagen anpassen. Der Verzicht auf Formalisierungen erlaubt es, schwierige Fragen wie Entscheidungsverfahren und die Verteilung von Rechten und Pflichten weitgehend auszuklammern. Die Schwelle zur Teilnahme an einer solchen informellen Kooperation ist vergleichsweise niedrig (Hilligardt 2002, S. 96 ff.). Diesen Vorteilen stehen die starke Personenbezogenheit und damit die hohe Gefahr der Diskontinuität gegenüber. Aufgrund der Unverbindlichkeit ist die Steuerungskraft vergleichsweise gering. Gerade harte, meist konfliktreiche Entscheidungen wie etwa die Vereinbarung von Mengenzielen zwischen Kommunen oder die Aufteilung der Finanzierungsverantwortung für Flächenkreislaufwirtschaftsvorhaben zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sind von diesen Kooperationsformen kaum zu erwarten (BBR 2002, S. 13).

Informelle Kooperationen werden unter unterschiedlichsten Bezeichnungen und in verschiedenen Ausgestaltungen praktiziert. Dazu gehören Arbeitskreise, Konferenzen, Netzwerke etc. Im Folgenden werden exemplarisch einige dieser informellen Kooperationstypen näher beleuchtet.

Spätestens seit der Wiedervereinigung im Jahre 1989 sind *Runde Tische* ein wichtiges Instrument zur diskursiven Politikgestaltung. Hier werden verschiedene „Politikinnovationen“ erprobt, zu denen neben den Runden Tischen auch Mediationsverfahren oder Bürgerforen zählen.

Dieses Instrument steht neben vorhandenen, in vielen Fällen demokratisch legitimierten Gremien. Beteiligte Personen sind je nach Anwendungsfall Betroffene und/oder mit Lösungskompetenz ausgestattete Personen (Einzelpersonen, Vertreter/Vertreterinnen von Institutionen, Interessengruppen, Verbänden, Vereinen etc.). Die am Runden Tisch erarbeiteten Maßnahmenvorschläge können somit formale politische Entscheidungsprozesse keinesfalls ersetzen. Der Runde Tisch stellt eine informelle Kooperationsform dar, bei der die Diskussion über ein konkretes Problem oder einen Konflikt, die gemeinsame Beratung und Lösungssuche im Vordergrund stehen. Dabei sind die Übergänge zu anderen Partizipations- und Kooperationsformen fließend.

Der Runde Tisch stellt eine in jüngster Zeit verstärkt genutzte Form der Kommunikation zwischen Politik/Verwaltung und ausgewählten Vertreter/Vertreterinnen verschiedener Gruppierungen oder Multiplikator/Multiplikatorinnen dar, die diesen neue Mitsprachemöglichkeiten hin-

sichtlich des jeweiligen Problembereichs eröffnet. Die nicht am Runden Tisch beteiligten Betroffenen können nicht direkt mitwirken, jedoch die Vertreter/ Vertreterinnen oder Multiplikator/Multiplikatorinnen als Sprachrohr nutzen.

Die Rolle von Runden Tischen für die Ausgestaltung der Flächenkreislaufwirtschaft wird als sehr begrenzt eingeschätzt. Auch wenn durch dieses Instrument große Öffentlichkeit hergestellt und eine erste Sensibilisierung geleistet werden kann, kann die Arbeit an Runden Tischen, neben den bestehenden Hierarchien, lediglich am Anfang von dauerhaften politischen Prozessen stehen. Darüber hinaus können mit dieser Vermittlungs- und Diskussionsform auch regelmäßige Zwischenschritte sowie Zwischenergebnisse kommuniziert werden.

Neben Runden Tischen besitzen *Netzwerke* eine größere Bedeutung. Netzwerke, für die keine einheitliche, klare Definition besteht, haben auf verschiedenen horizontalen wie vertikalen Ebenen seit vielen Jahren Hochkonjunktur, da man sich von ihnen mehr Zusammenarbeit, verbesserte Leistungsfähigkeit und damit auch bessere Politikergebnisse erhofft. Der Netzwerkbegriff ist somit in der politischen und fachlichen Diskussion primär positiv besetzt. In den räumlich und funktional sehr unterschiedlichen Netzwerken handelt es sich oftmals um strategische Allianzen – so existieren auch strategische Städtenetze -, in denen z.B. versucht wird, netzinterne Vorteile zu erreichen, Synergieeffekte zu erzielen oder auch die koordinierte gemeinsame Außerdarstellung zu verbessern.

Die bestehenden Netzwerke sind als Reaktion auf die moderne, sich immer stärker ausdifferenzierende Gegenwartsgesellschaft zu bewerten, in denen die Interdependenzen zwischen den Akteuren weitläufiger und differenzierter sind als in strikten Hierarchien (vgl. Jansen 1998, S. 42 ff.). Netzwerke sind somit ein Baustein von regionalen Governanceformen, in denen autonome Akteure agieren. Die Zusammenschlüsse erfolgen in der Regel auf freiwilliger Basis „von unten“ und sind geprägt durch Eigeninitiative und Selbstorganisation. Im Politikfeld der Flächenkreislaufwirtschaft müssten in den erforderlichen Netzwerken gleichsam weitere verschiedene Politikfelder (z.B. Wirtschaftsentwicklung, Umwelt- und Naturschutz, Städtebau) wie auch kommunale Körperschaften kooperieren. Es dürfte sinnvoll sein, hier vergleichbare hierarchische Ebenen zu vernetzen, da eine weitergehendere frühe Vernetzung von privaten und öffentlichen Akteuren, von kooperativen Akteuren verschiedener Bereiche (z.B. Wirtschaft, Developer, Finanzen, Politik, Profit- und Nonprofitorganisationen) zu einer inhaltlichen wie organisatorischen Überfrachtung führen könnte.

Die Kernfragen sind, wie Netzwerke angeregt werden können, wie sie zu strukturieren, zu finanzieren sind und was sie dauerhaft zusammenhalten kann. Hierbei ist das Prinzip der freiwilligen Selbstverpflichtung als zentrale Voraussetzung für die Arbeit in Netzwerken zu betonen. Die bisherigen Erfahrungen, gerade auch mit Städtenetzwerken, haben gezeigt, dass diese Form durchaus geeignet ist, über längere Zeiträume tragfähige Kooperationsstrukturen zu schaffen. In dieser Form kann Grundsatzarbeit für die Flächenkreislaufwirtschaft geleistet werden. Problematisch werden sicherlich Regelungen von „Verteilungskämpfen“ und zu Regelungen von Lasten-Nutzen-Ausgleichen. Ferner eignen sich Netzwerkstrukturen sicherlich, um über längere Zeiträume Vertrauen aufzubauen, Gemeinde übergreifendes Denken, Planen und Handeln anzustoßen und zu fördern, was als Grundlage für anschließende formalisierte Kooperationsformen unabdingbar ist.

Auf regionaler Ebene werden seit Ende der 1980er-Jahre *Regionalkonferenzen*, als „schwach“ geregelte Gremien oder Veranstaltungen einberufen und durchgeführt, die die Entwicklung regional abgestimmter Entwicklungsstrategien zum Ziel haben.

„Regionalkonferenzen ermöglichen eine umfassende Einbindung relevanter Akteure, wie zum Beispiel von Organisationen der Wirtschaft, Verbänden, Hochschulen oder politischen und ökologischen Gruppierungen, um gemeinsame regionsspezifische Problemlösungsvorschläge zu erarbeiten und damit regionale Verantwortungsgemeinschaften wachsen zu lassen. Auf diese Weise soll regionales Bewusstsein geformt und die Erkenntnis regionaler Zusammenhänge gefördert werden.“(Albert 2000, S. 28)

Mit der breiten Repräsentanz verschiedener relevanter Akteure scheint diese informelle Form, die in viele Politikfelder Eingang gefunden hat, jedoch für das Thema der Flächenkreislaufwirtschaft lediglich geeignet, um eine Informationsbasis sowie breite Sensibilisierung zu schaffen. Eine oder mehrere aufeinander aufbauende Regionalkonferenzen können den Auftakt bilden für die Initiierung der regionalen Flächenkreislaufwirtschaft sowie die gezielte Öffentlichkeitsarbeit.

4.2 Institutionalisierte Formen – Harte Kooperation

Formelle oder institutionalisierte Kooperationsformen lassen sich nicht trennscharf von informellen unterscheiden, sondern nur der Tendenz nach. So kann etwa aus einer gelegentlichen inneradministrativen Arbeitsgruppe „Flächenkreislaufwirtschaft“ allmählich eine institutionalisierte Stabsstelle hervorgehen. Eine Institutionalisierung der Kooperation liegt dann vor, wenn die Zusammenarbeit von den bisherigen Trägern ausgelagert und dauerhaft in einer eigenen Organisation zusammengeführt wird. Formelle Kooperationen beruhen oft auf einer verbindlichen Rechtsgrundlage (Organisationsakt der Verwaltungsspitze, Gesellschaftsvertrag, Zweckvereinbarung, Landesgesetze über die kommunale Zusammenarbeit etc.). Teilweise sind sie auch in der Lage, selbst rechtlich verbindliche Resultate zu generieren, etwa verbindliche Pläne wie einen gemeinsamen Flächennutzungsplan. Auch formelle Kooperationen können innerhalb der Verwaltung, zwischen Kommunen sowie zwischen öffentlichen und privaten Akteuren geschaffen werden. In dem komplexen Politikfeld der Flächenkreislaufwirtschaft werden je nach Rahmenbedingungen, Aufgabenstellung und erforderlichem Detaillierungsgrad weiche und harte Kooperationsformen kombiniert werden, nebeneinander stehen und auch ineinander übergehen.

Die Vorteile der institutionalisierten Kooperation liegen in geringerer Personenabhängigkeit und größeren Chancen auf Kontinuität. Die geklärten Entscheidungsprozesse erlauben es eher, auch konfliktträchtige Entscheidungen zu treffen und verbindlich zu machen. Dem steht eine hohe Schwelle bei der Aufnahme solcher Kooperationen gegenüber. Die Transaktionskosten für die Beteiligten sind regelmäßig deutlich höher als bei informellen Kooperationen.

Im Folgenden werden Beispiele für institutionalisierte Kooperationsformen näher betrachtet:

Flächenkreislaufwirtschaft ist eine umfassende querschnittsorientierte Kooperationsaufgabe innerhalb der Kommunalverwaltung, die entsprechende Formen erfordert. Die gesamtstädtische Organisation dieses Politikfeldes ist projektunabhängig und muss das „Kooperationsdach“ für alle denkbaren Einzelstrategien bilden. Seit Jahrzehnten wird bei vergleichbaren komplexen Aufgabenstellungen, wie z.B. in der Stadtentwicklungsplanung seit den 1980er-Jahren, mit der

Einrichtung von Stabsstellen gearbeitet. Diese auf höchster Ebene angesiedelten Stabsstellen, meist direkt der Verwaltungsleitung (Stadtdirektor, Gemeindedirektor) angegliedert und unterstellt, bündeln alle relevanten Kräfte in der Verwaltung und sind diesen wiederum direkt weisungsbefugt. Grundlage hierfür muss jedoch ein Geschäftsgliederungsplan und sollte ein politisches Mandat sein, da die erforderliche „Zuarbeit“ und fachliche Unterstützung diverser Dienststellen sehr umfangreich ist und entsprechende Bereitschaft erfordert.

Die Zuordnung oder Einbindung der Flächenkreislaufwirtschaft in nur ein *Dezernat*, beispielsweise ins Baudezernat, scheint nicht zielführend, da in gleichem Maße andere Bereiche, wie Wirtschaftsförderung, Finanzen, Umweltschutz, Liegenschaften kontinuierlich einzubeziehen sind. Auch die etwaige Federführung durch ein Dezernat ist wohl abzuwägen, da die Gefahr der fachlichen Dominanz besteht, was wiederum Auswirkungen auf die Kooperationsbereitschaft der übrigen Dezernate haben könnte.

Neben der verwaltungsinternen Steuerung der Flächenkreislaufwirtschaft ist es so früh wie möglich erforderlich, die Kooperationsformen im Hinblick auf alle relevanten externen gesellschaftlichen Akteure zu verbreitern. Ein klassisches, erprobtes Instrument hierzu ist die *Gesellschaftsgründung*. So besteht in der Bundesrepublik eine Vielzahl von Gesellschaften, die beispielsweise in den Bereichen Integrierte Planung, Finanzierung, Realisierung von Flächenentwicklung, Brachflächenrecycling, Projekte im Rahmen des Strukturwandels für gewerbliche Ansiedlungen und Wohnbebauung auf kommunaler, regionaler wie auch auf bundesweiter und europäischer Ebene arbeiten. Oftmals erfolgen diese Gründungen aufgrund umfassender Umstrukturierungen wie im Bergbau oder im Bereich alter Großindustrien und besitzen eine ausgeprägte Projektorientierung (z.B. SaarProjekt Gesellschaft für Flächenmanagement und Landschaftsgestaltung mbH, PRO REGIO Oberschwaben – Gesellschaft für Landschaftsentwicklung mbH, HRG Hannover Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG). Derartige Formen sind gerade für kleinere Kommunen, die nicht über einen großen Verwaltungsapparat verfügen, sehr geeignet.

Neben kommunalen Gesellschaften oder vielmehr anstelle mehrerer Gesellschaften ist jedoch eine regional agierende Gesellschaft sinnvoll, um hier im Sinne der regionalen Flächenkreislaufwirtschaft räumlich begrenzt und strategisch integriert zu arbeiten. Gesellschaften zur Erfüllung von Aufgaben der Flächenkreislaufwirtschaft erlauben überdies die institutionelle Zusammenarbeit öffentlicher mit privaten Akteuren der Flächenbewirtschaftung.

Zur kooperativen Lösung von interkommunalen und regionalen Problemstellungen (z.B. Trinkwasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, verkehrliche Erschließung, Tourismus-, Naherholungs-, Wirtschaftsförderung) bestehen in vielen Bereichen *Regional- oder Zweckverbände*. Zweckverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, in denen in interkommunaler Zusammenarbeit gemeindliche Aufgaben erledigt werden. Für die Umsetzung der regionalen Flächenkreislaufwirtschaft scheinen derartige Verbandslösungen in hohem Maße geeignet, setzen jedoch festen politischen Willen in allen Gemeinden, Städten oder Landkreisen voraus, die zur Region gehören.

In der zu definierenden Region werden die kreisfreien Städte und Landkreise Verbandsglieder. Hier sind jedoch auch andere Konstrukte möglich. Gemäß der politischen Zusammensetzung der Stadt- und Kreisparlamente entsenden deren Räte und Kreistage ihre Vertreter in die Verbandsversammlung, wobei die Stimmengewichtung der beteiligten Gebietskörperschaften in der Regel von den Verbandsmitgliedern selbst per Verbandssatzung selbst geregelt werden kann.

Zur fachlichen Vorbereitung der Beschlüsse der Verbandsversammlung werden in der Regel verschiedene Fachausschüsse eingerichtet. Die Ausgaben für Erarbeitung, Planung und Umsetzung der Aufgaben und Projekte der Flächenkreislaufwirtschaft kann der Zweckverband durch eine Verbandsumlage finanzieren. Von diesen Mitteln ist auch die Verbandsverwaltung zu finanzieren. Diese Kooperationsform könnte eine geeignete Grundlage bieten, um regionale Flächenkreislaufkonzepte zu erarbeiten, wie auch den regionalen Interessensausgleich (Lasten-Nutzen-Ausgleich) zu regeln. Sie könnte das strategische „Kooperationsdach“ bilden, unter welchem sich weitere Gesellschaften oder auch *Grundstücksfonds* vereinigen, die einzelne Bausteine für die Flächenkreislaufwirtschaft bilden.

5. Schlussfolgerungen für Planspiele

5.1 Strukturelle Probleme bei der Prüfung von Kooperationen im Planspiel

Auch wenn Kooperation ein elementarer Baustein für die Ausgestaltung der regionalen Flächenkreislaufwirtschaft bildet, ist doch die Methodik des Planspiels zur direkten Erprobung von Kooperationsformen nur bedingt geeignet. Sie bietet allenfalls eine Plattform für die systematische Untersuchung von fördernden und hemmenden Faktoren in den vier Modellregionen und der Stadt Duisburg.

Insbesondere folgende Aspekte in der Planspielsystematik schränken die „Spielbarkeit“ von Kooperation ein:

- Die Planspiele werden in einer Art „Zeitraffer“ durchgeführt. Die Entstehung von Kooperationen hingegen benötigt Information, Kommunikation, Transparenz, Vertrauen der beteiligten Akteure und somit in erheblichem Maße Zeit. Die langfristig erforderlichen umfassenden regionalen Verknüpfungen und das Durchlaufen der beispielsweise in MORO entwickelten Phasen sind in den Planspielen nicht zu simulieren.
- Im geschützten Raum der Planspiele lassen sich die real existierenden Interessenkonflikte, die gerade die Kooperation bestimmen bzw. diese verhindern, nur begrenzt simulieren. Die Klärung der grundsätzlichen Konflikte (insbesondere Festlegung des Flächensparziels und räumliche Verteilung des potenziellen Flächenzuwachses) ist in den Planspielen aufgrund der methodischen Anlage sowie des Zeitrahmens nicht möglich. Darüber hinaus ist für die Praktikabilität der Planspiele die Begrenzung der Akteurszahl erforderlich. Dieses bildet jedoch die realen Situationen in den Regionen nicht ab.
- Insbesondere die Möglichkeit, Chancen für interkommunale Kooperationen durch Beteiligung und Anreizsetzung durch das Land zu verbessern, lässt sich mangels Beteiligung der Länder im Planspiel nur eingeschränkt prüfen.
- Zudem ist Kooperation in starkem Maße institutionen- und personenabhängig. Die in dieser Hinsicht vorgefundenen Bedingungen können durch ein Planspiel nicht verändert werden.
- In den regionszugehörigen Kommunen bestehen unterschiedliche Kooperationsansätze. Auf dieser Grundlage können Empfehlungen zur Herstellung entsprechender regionaler Kooperationsstrukturen erarbeitet werden. Die Implementierung dieser neuen Kooperationsstrukturen kann im Rahmen des Planspiels nicht erfolgen. Sie kann lediglich analytisch vorge-dacht werden.
- Die Bedeutsamkeit und die etwaige Wirkungsweise von verschiedenen Kooperationsformen im Hinblick auf den Zielerreichungsgrad kann in den Planspielen nur qualitativ; wobei es problematisch ist die Kausalkette im Hinblick auf Zielerreichungsgrade herzustellen, untersucht werden. Eine Quantifizierung ist unmöglich.

5.2 Instrumentelle Empfehlungen für Planspiele

Flächenkreislaufwirtschaft ist durch mehrere Handlungsfelder gekennzeichnet:

- Informationen (vorrangig informell),
- Planung (informelle und förmliche),
- Kooperation (informelle und förmliche),
- Organisation/Management (informell und förmlich),
- Investitionen und Förderprogramme, Budget (vorrangig förmlich),
- Vermarktung (informell und förmlich),
- Rechtsetzung und Anordnungen (förmlich).

Die Handlungsfelder sind dabei keineswegs scharf zu trennen. In jeder Planspielregion sollen jedoch Instrumente aus jedem der aufgezeigten Handlungsfelder geprüft werden. Die Kooperation kann sich dabei als Schlüsselstrategie auf alle übrigen Handlungsfelder der Flächenkreislaufwirtschaft erstrecken. Kooperationen sind grundsätzlich in allen übrigen Handlungsfeldern möglich (z.B. gemeinsame Investitionen, gemeinsame Planung etc.).

Dabei können projektbezogene Kooperationen als Experimentierfeld für neue Kooperationsformen durchaus hilfreich und notwendig sein. Aufgrund der übergreifenden integrativen Anforderungen der Flächenkreislaufwirtschaft wird man perspektivisch jedoch umfassende Kooperationsinhalte abdecken müssen. Auch hier dürfte die weniger aufwändige projektorientierte Kooperation jedoch ggf. als Initialzündung für die umfassendere und damit natürlich auch konfliktträchtigere und anspruchsvollere umfassende Rahmenkooperation erforderlich sein.

Welche kooperativen Instrumente für die Zwecke der Flächenkreislaufwirtschaft grundsätzlich in Betracht kommen, ist in der Instrumentenanalyse dargestellt. Die konkreten Instrumente und Kooperationsformen für eine Planspielregion sind jedoch abhängig von den lokalen Gegebenheiten, wie beispielsweise dem Problembewusstsein, der jeweiligen Problemstellung, dem Regionszuschnitt, der regionalen und kommunalen Verfasstheit, der Förderkulisse, den bereits bestehenden Kooperationsformen sowie dem daraus resultierenden Instrumenteneinsatz auszuwählen. Die erheblichen Unterschiede zwischen den teilnehmenden Regionen und Kommunen erlauben keine für alle Planspielgebiete allgemeingültigen Empfehlungen für zweckmäßige Kooperationen. Somit wird in den Planspielen an den Gegebenheiten vor Ort angeknüpft.

5.2.1 Ausgangssituation in den Planspielregionen und in der Stadt Duisburg

Im Folgenden werden auf Grundlage der Bewerbungsunterlagen die jeweiligen Rahmenbedingungen in den Planspielregionen für den Aufbau, die Weiterentwicklung und die Optimierung von Kooperationsformen im Rahmen der regionalen Flächenkreislaufwirtschaft zusammengefasst. Dabei zeigen sich die erheblichen Unterschiede und daraus resultierende Erfordernisse vor Ort.

Region Mölln

In der Region besteht eine informelle Zusammenarbeit der Stadt Mölln mit den drei umgebenden Ämtern Breitenfelde, Gudow-Sterley und Nusse, organisiert über den Regionalbeirat Region Mölln mit eigener Geschäftsordnung. Der Beirat behandelt alle Fragen der regionalen Zu-

sammenarbeit und spricht Empfehlungen aus. Darüber hinaus koordiniert die Arbeitsgemeinschaft aller Ämter und Städte im Kreisgebiet mit dem Kreis Herzogtum Lauenburg ortsübergreifende Projekte aus den ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSE). Die Wirtschaftliche Förderungsgesellschaft (WFL) im Kreis Herzogtum Lauenburg kooperiert mit allen Kommunen bei Vermarktung von baureifen Gewerbeflächen.

In den Planspielen ist zu klären, inwieweit an diese vorhandenen Strukturen, insbesondere im Hinblick auf den Regionalbeirat, angeknüpft werden kann (regionale Entwicklungskonzepte, Gebietsentwicklungsplanungen, Städtenetze, Raumordnungsverträge, Kreisentwicklungskonzept) und welche Konsequenzen die Änderung des Landesraumordnungsgesetzes haben könnte.

Für die Verbreiterung der Informationsgrundlagen, insbesondere der regionalen Brachflächenerfassung, sind neue Kooperationsformen erforderlich, wobei das Hauptproblem das Automatische Liegenschaftskataster ist, das sich noch in der Vorbereitung befindet. Weiterhin bestehen in den Gemeinden Bedarfs-, jedoch keine Potenzialanalysen.

StadtRegion Stuttgart

Von großer Bedeutung sind in dieser Region die Kooperationserfahrungen im Rahmen des Forschungsvorhabens MORO-RESIM „Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement“, im Modellvorhaben Flächenmanagement Baden-Württemberg (BW plus) sowie im Nachhaltigen Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS), dessen Bestandteil auch das „ISA-Informationssystem Altlasten“ ist.

Wichtiger Akteur im Planspiel ist der Verband Region Stuttgart, dessen Pflichtenaufgaben Regionalplanung, Landschaftsrahmenplanung, Regionalverkehrsplanung, Regionale Wirtschaftsförderung, regionalbedeutsamer öffentlicher Personennahverkehr, Teile der Abfallentsorgung sowie regionales Tourismusmarketing sind. In der Weiterentwicklung von Kooperationsinhalten sowie -formen wird die Tatsache problematisch sein, dass die Modellregion (Stuttgart, Filderstadt, Ostfildern) lediglich einen Teil der Verbandsregion darstellt.

Gleichwohl ist davon auszugehen, dass auf den vorgenannten Kooperationsformen aufgebaut werden kann und in den Planspielen von langjährigen Erfahrungen profitiert werden kann. Auch können die umfassenden Kooperationen (PPP) zwischen öffentlicher Hand und Privaten in den Gesellschaften „Flughafen Stuttgart GmbH“ und „Neue Messe GmbH“ gegebenenfalls mit ausgewertet werden.

Planungsregion Nordthüringen

Die grundlegenden formalisierten Kooperationsformen, die in den Planspielen relevant sein werden, sind insbesondere der Städtebund Nordhausen/Sondershausen, das Städtetz SEHN (Kommunale Arbeitsgemeinschaft der Nordthüringer Städte und der Regionalen Planungsgemeinschaft Nordthüringens), die Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen und die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung Thüringen (GfAW).

Die vorhandenen Bausteine in der Flächenkreislaufwirtschaft sind:

- F 3 – Arbeitskreis „Flächenschutz-Flächenmanagement-Flächenrecycling“, einem interdisziplinären AK in Thüringen,

- Projekt der Brachflächenerfassung im Freistaat Thüringen (Kooperation zwischen LEG, Regionale Planungsgemeinschaften, Landkreise, GfAW, Kommunen),
- Arbeit des Verein zur Förderung des weltweiten Projektes „Salz der EXPO“, der die Revitalisierung der Kali-Südharzregion betreibt,
- regionales Förderkonzept 2005 der GfAW,
- abgeschlossene Studie „Brachflächenmanagement und Flächenrecycling“,
- Brachflächenkataster der Modellregion Nordhausen, Vervollständigung und Optimierung des Pilotprojektes (LEG, LK NDH),
- abgeschlossenes BMBF-Vorhaben – Entwicklung eines offenen Geodateninformationssystems zur Planung und Standortklassifizierung im Flächenmanagement,
- laufende Entwicklung einer Konzeption zur „short-time/low-budget“ Aufbereitung von Brachflächen im Modellraum Nordhausen,
- aktuelle Expertise „Fallstudien zum Flächenrecycling in suburbanen Räumen (Ost), Handlungsempfehlungen zur Nutzung brachliegender Flächen am Stadtrand und in Streulagen“,
- laufende Machbarkeitsstudie zur Errichtung eines Geodateninformations-Zentrums im Kompetenzzentrum der Fachhochschule Nordhausen,
- Kommunalen Leitfadens für ein intelligentes Brachflächenmanagement.

In mehreren Realisierungsprojekten werden verschiedene Kooperationsformen erprobt:

- Planungsverband zwischen Nordhausen und Niedersachswerfen zur Überplanung des Industriegebietes „Kohnstein“ (Kooperation zwischen Kommunen),
- Überplanung des Industriegebietes IFA-Motorenwerk in Nordhausen (Kooperation zwischen Kommune und LEG),
- A/E-Maßnahme im Zuge des Baus der Bundesautobahn in der Region (Kooperation zwischen Kommunen, Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau (DEGES) und LEG).

Neben den Gebietskörperschaften sind die Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen, die Fachhochschule Nordhausen, die Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen sowie die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung Thüringen in das Modellvorhaben eingebunden. Mit diesen Akteuren und vor dem Hintergrund der o.g. umfassenden Erfahrungen werden Kooperationsansätze in Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft weiter entwickelt.

Region Rheinhessen-Nahe

Die grundlegende formalisierte Kooperationsform, die in den Planspielen relevant sein wird, ist die Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (Vertretung der Gebietskörperschaften sowie der Landwirtschaftskammern, der IHKs, der HWKs, der Arbeitgeber und Gewerkschaften). Im Rahmen der Regionalen Raumordnungsplanung erarbeitet die Planungsgemeinschaft ergänzend zum Regionalplan ein regionales Flächenmanagementkonzept (2004 wurde der Regionale Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe vom Rheinland-Pfälzischen Ministerium des Innern und für Sport genehmigt).

Es liegen verschiedene Konzepte und Gutachten vor, die ebenfalls auf Kooperationen aufbauen:

- ExWoSt-Sondergutachten „Umsetzungsstrategien zur Koordination von ÖV Erschließung und städtebaulicher Entwicklung“, Fallbeispiel Rhein-Main Verkehrsverbund,
- ExWoSt-Vorhaben „Städtebau und Wirtschaft“ Modellvorhaben Gewerbegebiet Hechtsheim Süd, Mainz ,
- Regionales Entwicklungskonzept für Weltkulturerbegebiet Mittelrheintal, Rheinknie bei Worms, Nahe-Hunsrück.

Ferner bestehen diverse Fachkonzepte, wie beispielsweise das Zentrenkonzept Mainz, Wohnflächenentwicklungskonzept Mainz, Fachkonzept Wohnen im Landkreis Alzey-Worms, Fachkonzept Gewerbe/Industrie in Mainz und im Landkreis Alzey-Worms, Fachkonzept Sport/Freizeit/Erholung im Landkreis Mainz-Bingen und das Fachkonzept Freiflächen/Biotopverbund in den Landkreisen Mainz-Bingen und Alzey-Worms. Hier ist zu klären, welche interkommunalen Abstimmungs- und Kooperationsprozesse diesen Konzepten zugrunde liegen und in wieweit hierauf aufgebaut werden kann.

Darüber hinaus befindet sich zum einen derzeit das Regionalparkkonzept in Bearbeitung, zum anderen arbeiten einige Gemeinden mit Ausgleichsflächenpools und Ökokonten. Dies kann eine Grundlage für Standortdiskussionen und die Verortung von zusätzlichen Bauflächen bilden.

Stadt Duisburg

Kerninhalt der Planspiele wird in Duisburg voraussichtlich die verstärkte Reaktivierung von Brachen für bauliche Nachnutzungen für Wohnen und Gewerbe als auch für nicht bauliche Nachnutzungen sein, wobei das Brachflächenrecycling im Zusammenspiel mit der Mobilisierung weiterer Flächenreserven im Bestand zu betrachten ist. In den Planspielen kann in großem Umfang an bisherige Erfahrungen der Stadt und Strategien für zukünftig vorgesehene Flächenrecyclingvorhaben angeknüpft werden. Dieses Modellvorhaben wird ausschließlich in einer Kommune – ohne den regionalen Kontext herzustellen – durchgeführt, um an diesem Beispiel die kommunalen Spielräume auszuloten. So werden als Kooperationsform zum einen intrakommunale, das heißt verwaltungsinterne Erfordernisse untersucht werden, zum anderen kann auf langjährige PPP-Erfahrungen aufgebaut werden.

Neben der Stadt Duisburg sollen die Universität Duisburg-Essen, die Duisburger Häfen AG, die Logport Logistic-Center Duisburg GmbH, die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung, die EG DU Entwicklungsgesellschaft Duisburg GmbH sowie Vertreter der Ruhrkohle AG (MGG) und der LEG Nordrhein-Westfalen am Planspiel teilnehmen. Diese Zusammensetzung dokumentiert bereits den PPP-Schwerpunkt in dieser Modellstadt, der zudem geprägt sein wird durch die prospektive Befassung mit zukünftigen großen Brachflächen.

Auch wenn vorrangig der kommunale Blickwinkel der Flächenkreislaufwirtschaft Thema sein wird, werden Kooperationsstrategien auch im Hinblick auf die Regionalen Fachkonzepte für Gewerbe, Einzelhandel, Regionalpark sowie Sport, Freizeit und Erholung untersucht. Auch werden die bestehenden Kooperationsformen im Rahmen des Regionalen Gewerbeflächenkatalogs sowie des im Entwurf vorliegenden Konzeptes EmscherLandschaftsPark in den Planspielen berücksichtigt. Eine weitere mögliche Planspielvertiefung ist die potenzielle Optimierung von Planungsgrundlagen, zu denen unter anderem Prognosen wie Bedarfsanalysen zählen.

5.2.2 Folgerung für den Ablauf von Planspielen

Die Planspiele sind darauf gerichtet, gemeinsam mit den Planspielteilnehmern nach Möglichkeit Empfehlungen für die zukünftige Ausrichtung von Kooperation auf die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft in zweierlei Hinsicht zu entwickeln:

- Empfehlungen für die Organisation und strategische Steuerung der gesamten regionalen Flächenkreislaufwirtschaft,
- Empfehlungen für die jeweilig zweckmäßigen Kooperationsformen im Hinblick auf bestimmte Instrumente.

Wie gezeigt, ist Kooperation dabei zwischen ganz verschiedenen Akteuren in unterschiedlichen Intensitäten, Verbindlichkeiten, Organisationsformen und mit unterschiedlich umfangreichem Gegenstand möglich. Dabei ist davon auszugehen, dass verschiedene Kooperationsformen kontinuierlich weiter entwickelt werden und sozusagen fließend ineinander übergehen (informelle Kooperation wird zu formeller, interkommunale Kooperation und Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren können gleichzeitig in ein und derselben privaten Gesellschaft stattfinden). Um die Flächenkreislaufwirtschaft als konstanten Bestandteil örtlicher Politik zu verankern, kann es auf Dauer nicht nur einzelfallbezogene Kooperationsformen im Schatten der Hierarchie geben. Perspektivisch sind auf kommunaler und regionaler Ebene politische Mandate erforderlich. Um zu einer solch intensiven Form der Kooperation zu gelangen, orientiert sich das Forschungsteam an folgendem Stufenmodell für die Entwicklung von Kooperation:

- erste Informations- und Verhandlungsrunden,
- Etablierung eines Runden Tisches,
- informelle Kooperation,
- Festlegung eines Stufenmodells zur Konkretisierung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Arbeit,
- Mandate von den Kommunalparlamenten (z.B. flächenpolitische Grundsatzbeschlüsse),
- Vorbereitung von konkreten regionalen Vereinbarungen (Klärung der zweckmäßigen Rechtsform)
- unter Einschluss der Möglichkeit für eine Entwicklung zu einem Zweckverband oder einer gleichartigen Organisationsstruktur,
- ggf. Gründung einer Flächenkreislaufwirtschaftsgesellschaft.

Für jeden einzelnen Baustein wird die aktuelle Ist-Situation auf kommunaler und regionaler Ebene anhand folgender Fragen geklärt:

- Wie ist der aktuelle Stand?
- Wo bestehen Probleme?
- Wer ist in die Bearbeitung des jeweiligen Bausteins involviert?
- Sind alle relevanten Akteure beteiligt?

- Wie funktioniert die laufende Bearbeitung?
- Wie wird die Qualität (Zielerreichung im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft) beurteilt?
- Was ist hinsichtlich Kooperationsformen zu verbessern, zu verändern, um die Bearbeitung des Bausteins zu optimieren?
- Welche Form der Unterstützung (z. B. Anreizsysteme) wird benötigt?

Auf der Grundlage der Vor-Ort-Analyse werden die Kooperationserfordernisse bzw. die Empfehlungen für die Ausgestaltung der Kooperationsformen im Hinblick auf politische Legitimation, Zuständigkeiten, Aufgabenübertragung, Organisationsstruktur und Regelungen für den Risikoausgleich (Verteilungsschlüssel für Lasten-Nutzen-Ausgleich) entwickelt.

Es sind verschiedene, teilweise miteinander verschränkte Kooperationsformen erforderlich, die in starkem Maße auch von den bereits angewandten Strategien sowie der Bearbeitung einzelner Bausteine im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft abhängen.

Literatur

- Albert, Stephanie* (2000), Informelle Kooperation als Aufgabe der Regionalplanung, Kaiserslautern.
- Albrech-Struckmeyer, Joachim* (1996), Interkommunales Gewerbegebiet Hunsrück-Mosel „Hun-Mos“ – Rahmenbedingungen und Ergebnisse der Projektforschung, in: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., NIW-Vortragsreihe, Bd. 11, Hannover.
- Bruns, Diedrich, und Astrid Heck* (2003), Kreatives Flächenmanagement, in: Garten + Landschaft, H. 9, S. 25.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (2002), Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung, Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)* (2004), Querauswertung von ExWoSt-Modellvorhaben zum Flächenrecycling; Kaiserslautern.
- Bunzel, Arno, Frank Reitzig und Robert Sander* (2002), Interkommunale Kooperation im Städtebau, Berlin 2002.
- Diller, Christian* (2004), Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“, RuR, S. 270-279.
- Doll, Christiane, und Birgit Gröning* (1997), Steuerung der Wohnbauflächenausweisung als Baustein nachhaltiger Siedlungsentwicklung. Möglichkeiten interkommunaler Kooperation am Beispiel der Region Stuttgart, Dortmund (unveröffentlicht).
- Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.)* (o.J.), Auftaktveranstaltung Forum Baulandmanagement NRW, Dokumentation, Dortmund.
- Fürst, Dietrich, und Jörg Knieling (Hrsg.)* (2002), Regional Governance, Hannover.
- Gawron, Thomas*, Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation?, Leipzig 2004 (UFZ-Bericht 25/2004).
- Henckel, Dietrich* (1996), Strategien der Einnahmeverbesserung durch Ansiedlung von Einwohnern und Gewerbebetrieben, in: Michael Reidenbach (Hrsg.), Kommunale Finanzen, Berlin (Difu-Materialien 4/96), S. 127.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)* (1994), Interkommunale Kooperation – Gemeinsame Industrie- und Gewerbegebiete, Dortmund 1994 (ILS-Schriften 84).
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)* (2002), Nachhaltige Siedlungsentwicklung – raumverträglich und kooperativ. Ausgewählte Aktionsbereiche, Gestaltungsmöglichkeiten, Praxisbeispiele, Dortmund, S. 90 ff.
- Jan, Hilligardt* (2002), Nachhaltige Regionalentwicklung durch freiwillige regionale Kooperation, Darmstadt.
- Jansen, Dorothea* (1998), Theoretische Annäherung an den Netzwerkbegriff, in: Rolf G. Heinze und Heiner Minssen (Hrsg.), Regionale Netzwerke – Realität oder Fiktion?, Bochum (Diskussionspapiere aus der Fakultät für Sozialwissenschaft Ruhr-Universität-Bochum), S. 42 ff.
- Junkernheinrich, Martin* (1994), Wohnen versus Gewerbe? Fiskalische Effekte der Baulandausweisung, in: Informationen zur Raumentwicklung, S. 61-64.
- Knieling, Jörg, Dietrich Fürst und Rainer Danielczyk* (2003), Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland, Dortmund.
- Kopp, Klaus* (1994), Was bleibt von 100 DM Gewerbesteuer in der Gemeindekasse, in: Die Gemeinde Baden-Württemberg, S. 11-13.
- Krieger, Fritz*, Interkommunale Kooperation – Gemeinsame Industrie- und Gewerbegebiete, S. 17 f.

- Kühl, Claus, und Frank Liebrecht* (1999), Durchbruch bei der interkommunalen Zusammenarbeit in Schleswig-Holstein, in: *Raumforschung/Raumpolitik*, H. 2, S. 5 ff.
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg* (2003), Kommunales Flächenmanagement. Strategie und Umsetzung, Karlsruhe; www.uvm.baden-wuerttemberg.de/xfawb/.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt in Verbindung mit dem Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg* (Hrsg.) (2003), Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS), Schlussbericht, Stuttgart.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt in Verbindung mit dem Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg* (Hrsg.) (2003), Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS), Schlussbericht, Kurzfassung, Stuttgart.
- Landeshauptstadt Stuttgart* (Hrsg.) (2003), Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS), Schlussbericht Kurzfassung, Stuttgart (Beiträge zur Stadtentwicklung 34).
- Landesregierung Schleswig-Holstein* (1995), Flächenentwicklung ohne Grenzen. Wie Gemeinden zusammenarbeiten können, Kiel, S. 65.
- Landesregierung Schleswig-Holstein* (Hrsg.) (1995), Flächenentwicklung ohne Grenzen. Wie Gemeinden zusammenarbeiten können; Kiel.
- Müller-Pfannenstiel, Klaus, Heike Brunken-Winkler, Johann Köppel und Helmut Straßer*, (1998), Kompensationsflächenpools zum Vollzug der Eingriffsregelung, in: *Naturschutz und Landschaftsplanung*, S. 182 ff.
- Niedersächsisches Innenministerium* (1997), Regionale Kooperation in Niedersachsen, Hannover, S. 59 f.
- Priebs, Axel* (1997) Kooperations- und Konsensstrategien. Erfahrungen aus dem Großraumverband Hannover zu Möglichkeiten und Grenzen einer regionalen Siedlungsflächenentwicklung und -steuerung, in: Robert Sander (Hrsg.), *Flächensteuerung in Großstadtreionen – Ansätze für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung*, Berlin (Difu-Seminardokumentation „Forum Stadtökologie“ 3), S. 143-156.
- Regionalverband Neckar-Alb* (Hrsg.) (2004), Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb, Mössingen.
- Rehsöft, Fritz, und Ulrich Ziegenhagen* (2000), Eine Region baut auf die Zukunft – Wohnungsbau durch regionale Kooperation, in: *vhw*, H. 2, S. 74 ff.
- Reidenbach, Michael* (1997), Die Zukunft der kommunalen Finanzen, in: Dietrich Henckel u.a., *Entscheidungsfelder städtischer Zukunft*, Berlin 1997 (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 90), S. 39 (73 u. 75).
- Scheilpmeier, Holger* (1998), Finanzausgleich für zentrale Orte?, in: *Raumordnung und Raumforschung*, H. 4, S. 299.
- Scholland, Reinhard* (2004), Regionale Branchenrevitalisierung – Erfahrungen aus Thüringen, in: *Flächenmanagement und Bodenordnung*, 3/2004, S. 107-112.
- Straßer, Helmut, Helmut Gels und Michael Meier* (2000), Interkommunale Kompensationsflächenpools für das Städtequartett Damme, Diepholz, Lohne, Vechta, in: *Niedersächsisches Umweltministerium* (Hrsg.), *Handlungsmöglichkeiten zur Abarbeitung der Eingriffsregelung auf kommunaler Ebene: Flächenagenturen, Ökokontos, Flächenpool*, Hannover.
- Thiel, Fabian*, Strategisches Flächenmanagement und Eigentumspolitik. Bodenrechtliche Hemmnisse und Herausforderungen für die Etablierung einer lokalen Flächenkreislaufwirtschaft, Leipzig 2004 (UFZ-Bericht 24/2004).
- Trommer, Sigurd*, Wohnungsmarkt und Kooperation, in: *Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler* (Hrsg.), S. 7-10.

- von Rohr, Götz H.-G* (1996), Interkommunale Kooperation im öffentlich geförderten Wohnungsbau, in: Zeitschrift für Angewandte Geographie, H. 1.
- Wentz, Martin* (1998), Raumordnung in der Region Frankfurt am Main: Anlass und Zielsetzung des Kolloquiums, in: Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung, Amt für kommunale Gesamtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.), Raumordnung in der Region Frankfurt a.M., Kolloquium der Stadt Frankfurt am Main, 24. März 1998, Frankfurt a.M.
- Wilke, Helmut* (1987), Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, S. 285-305.
- www.bbr.bund.de/exwost/pdf-files/3stadt2_Kurzfassung.pdf, S. 5. (Stand: 24.11.2004).