

Thomas Gawron, Stefan Geyler, André Grüttner, Anja Kübler, Martina Kuntze,
Emanuel Selz, Christian Strauß, Barbara Warner

INSTRUMENTENDISKUSSION

DIE EIGNUNG RAUMWIRKSAMER INSTRUMENTE UND
KOOPERATIVER ANSÄTZE ZUR VERFOLGUNG
FLÄCHENPOLITISCHER STRATEGIEN

Der Forschungsverbund KoReMi ist ein Verbund des Instituts für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft, des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management und des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig sowie der Professur für Sozialgeographie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

ISSN 1864-5836

Herstellung:	Forschungsverbund KoReMi
Kontaktdaten:	Universität Leipzig Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft Grimmische Straße 12 04109 Leipzig
	Telefon: 0341/97 33 584 Telefax: 0341/97 33 589 E-Mail: info@koremi.de
Verlags-/Erscheinungsort:	Leipzig

© Forschungsverbund KoReMi 2010. Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der Herausgeber und Autoren unzulässig.

Vorwort

Die aktuellen Zahlen zum Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke deuten darauf hin, dass die Umsetzung des Flächensparziels der „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren nicht erreicht werden kann. Zudem scheint die Flächenentwicklung von den wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen entkoppelt. Welche Ursachen sind hierfür verantwortlich?

Bereits zwei zurückliegende Bände des Forschungsverbundes widmeten sich dieser Fragestellung. In Band 05 wurden die Planwerke als die wesentlichen (strategischen) Planungsinstrumente bezogen auf deren Aussagen zum Flächensparziel untersucht. Ziel war es, Erkenntnisse darüber zu erhalten, ob die Planaussagen im Wesentlichen durch die einschlägige Fachdiskussion gestützt und Maßnahmen zur Umsetzung des Flächensparziels formuliert werden. Der Band 06 ging der Frage nach, wie und ob das Flächensparziel auf kommunaler Ebene verfolgt wird, indem die gemeindlichen Planungsabsichten abgefragt wurden. Beide Bände zeigten im Ergebnis Handlungsbedarfe auf, wenn einen spürbaren Beitrag zum 30-ha-Ziel erreicht werden soll.

Mithin ergaben die Ergebnisse der beiden Bände - und was ebenfalls durch die Fachdiskussion immer wieder angesprochen wird - ist, dass es scheinbar mit Hilfe des gegenwärtigen raumplanerischen Instrumentariums nicht gelingt, auf das Flächensparziel hinzuwirken. Dabei stellt sich die Frage, ob diese Instrumente nicht konsequent angewandt werden oder ob sie zur Umsetzung des 30-ha-Ziels nicht geeignet sind.

Dieser Frage soll im vorliegenden Band 08 nachgegangen werden. Sowohl die bekannten formellen und informellen Instrumente der Raumplanung als auch fiskalische (Anreiz-) Instrumente werden dahingehend untersucht, ob sie zur Umsetzung des Flächensparziels beitragen können oder ob Defizite vorliegen. Zudem wird der zunehmenden Bedeutung von zwischengemeindlichen Kooperationen bei der Zielstellung des Flächensparens Rechnung getragen, indem untersucht wird, ob Kooperationen bei der Flächenpolitik einen gangbaren Weg zur Reduzierung der Flächen(neu)inanspruchnahme bieten können. Dieser Ansatz umfasst auch die Beurteilung, ob möglicherweise aufgrund des bestehenden formaler Instrumentariums Kooperationen erschwert werden.

Als Ergebnis dieser Analyse werden Handlungsfelder aufgezeigt, in welchen die vom Forschungsverbund definierten Akteure – Gemeinde, Regionalplanung und Land – tätig werden können, um Kooperationen zu befördern oder Instrumente anzupassen bzw. neu zu etablieren. Die entsprechenden Handlungsempfehlungen für einen nachhaltigen Umgang mit Flächen sind schließlich Gegenstand des Ergebnisbandes 09.

Prof. Dr. Thomas Lenk

Stellvertretender Verbundprojektleiter

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	V
Tabellenverzeichnis.....	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
1 Einleitung	1
2 Clusterübergreifende und clusterspezifische Herausforderungen an die Umsetzung der Handlungsstrategien	3
2.1 Herausforderungen in der Untersuchungsregion	4
2.2 Durch Instrumentendiskussion aufzugreifende Fragestellungen	6
3 Gegenwärtige flächenrelevante Instrumente	9
3.1 Systematisierung der Instrumente	11
3.1.1 Begrifflichkeiten.....	11
3.1.2 Klassifizierung von Instrumentengruppen	12
3.2 Instrumente nach Flächenstrategien und Akteursebenen – ein Überblick	14
3.2.1 Kommunale Ebene	14
3.2.1.1 Neuausweisung	15
3.2.1.2 Rücknahme.....	21
3.2.1.3 Innenverdichtung	23
3.2.1.4 Umnutzung	27
3.2.1.5 Verzicht auf Neuausweisung	31
3.2.2 Überkommunale Ebene.....	32
3.2.2.1 Region	32
3.2.2.2 Land	37
3.2.2.3 Bund	44
3.3 Defizite der Instrumente bei der Umsetzung der Handlungsziele	45
3.3.1 Eignung der gegenwärtigen Instrumente für eine Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme im Sinne einer Saldo-Bilanz?	47
3.3.2 Eignung der gegenwärtigen Instrumente zur Koordinierung von Flächenneuausweisung bei Gewerbegebieten.....	49
3.3.3 Eignung der gegenwärtigen Instrumente zur Durchsetzung von Mindestdichten	50

3.3.4	Eignung der gegenwärtigen Instrumente zur Lenkung von Flächennachfrage zwischen den Gemeinden.....	52
3.3.5	Eignung der gegenwärtigen Instrumente zur Reduzierung der Neuausweisungsrate von Gemeinden	55
3.3.6	Eignung bestehender Instrumente zur Stärkung von Innenverdichtung/Umnutzung	59
3.3.7	Eignung der gegenwärtigen Instrumente zur Rücknahme von Flächen	61
3.3.8	Eignung der gegenwärtigen Instrumente zur Stabilisierung der Flächennutzung in Zentralen Orten.....	63
3.3.9	Eignung der gegenwärtigen Instrumente zur innerörtlichen Differenzierung in nicht nicht-zentralen Orten und Ortsteilen	65
3.3.10	Abschließende Diskussion zur Defizitanalyse	67
4	Situationsanalyse zu kooperativen Ansätzen.....	72
4.1	Interkommunale Kooperationen – eine Einführung.....	72
4.1.1	Theoretische Vorüberlegungen.....	72
4.1.2	Chancen und Schwierigkeiten von kooperativen Ansätzen – ein Überblick.....	74
4.1.3	Zur Bedeutung von Kooperationen in der Kernregion Mitteldeutschland.....	81
4.2	Best-practice-Beispiele und Situationsanalyse in der KRM – kooperative Ansätze für Gewerbe	84
4.2.1	Gründe für Kooperation bei Gewerbe	84
4.2.2	Zur Situation in der KRM und Best-practice-Beispiele	87
4.2.3	Hindernisse und zu klärende Fragen für eine Kooperation bei Gewerbeflächen	91
4.3	Best-practice-Beispiele und Situationsanalyse in der KRM – kooperative Ansätze für Wohnen.....	95
4.3.1	Kooperation innerhalb von Gemeinden.....	96
4.3.2	Koordinierte Rückbaumaßnahmen: Stadtumbau Ost	98
4.3.3	Interkommunale Kooperation	100
4.3.4	Schlussfolgerungen	109
4.4	Bewertung der Umsetzungsmöglichkeiten der Handlungsziele durch gegenwärtige kooperative Ansätze in der Kernregion Mitteldeutschland.....	111
4.4.1	Gründe für und wider flächenpolitischer Kooperationen in der Kernregion Mitteldeutschland.....	111
4.4.2	Abschätzung der kooperativen Umsetzbarkeit der Handlungsziele auf Grundlage der Befunde zum Kooperationsverhalten.....	112
4.5	Ausblick: Umsetzung der Handlungsziele und Maßnahmen durch allgemeine kooperative Ansätze	116

5	Kooperation beim Flächensparen – Lösungsansätze.....	118
5.1	Konzeption neuer Lösungsansätze für Kooperative Ansätze in der Kernregion Mitteldeutschland – Vorbemerkungen	119
5.2	Kooperation beim Flächensparen – Lösungsansätze aus gemeindlicher Perspektive am Beispiel der Lenkung von Nachfrage.....	121
5.2.1	Einführung.....	121
5.2.2	Vorüberlegungen	123
5.2.2.1	Eine einfache Konzeption der Wirkung bei einer Lenkung von Nachfrage	123
5.2.2.2	Erweiterung des Modellrahmens – Lenkung von Eigenentwicklung.....	126
5.2.3	Gemeindespezifische Variabilität der Kosten und Einnahmen	129
5.2.3.1	Aufschlüsselung der Kosten und Einnahmen der Baulandbereitstellung	129
5.2.3.2	Strategietypen der Baulandbereitstellung	133
5.2.3.3	Gemeindespezifische Variation der Höhe der Kosten und Einnahmen	135
5.2.3.4	Auswirkungen der zeitlichen Dynamik von Baulandausweisung.....	150
5.2.4	Möglichkeit einer kooperativen Lenkung von Nachfrage und Alternativen	151
5.3	Kooperation beim Flächensparen – Lösungsansätze durch vertikale Kooperation	156
5.3.1	Vertikale Kooperation – Zusammenarbeit unter nicht Gleichen	157
5.3.1.1	Ziele und Handlungsformen vertikaler Kooperation	160
5.3.1.2	Vertikale Kooperation als Teil der Mehr-Ebenen-Governance	161
5.3.1.3	Stärken und Schwächen	162
5.3.1.4	Verbleibendes Machtgefälle	164
5.3.2	Nutzung der vertikalen Kooperation im Flächenmanagement	164
5.3.2.1	Konzept der „Flächenwahrheit“	165
5.3.2.2	Konzept des „Kooperativen regionalen Qualitätsmanagements (KreQ)“	167
5.3.2.3	Gleichstrom statt Gegenstrom	170
5.3.3	Organisatorische Anbindung der vertikalen Kooperation	172
5.3.3.1	Träger der Regionalplanung	173
5.3.3.2	Metropolregion	174
5.3.3.3	Bottom-up-Initiative	175

5.3.3.4	Ergebnis.....	176
5.3.3.5	Umsetzung des KreQ.....	177
5.3.4	Möglichkeiten und Grenzen einer vertikalen Kooperation	178
5.3.4.1	Möglichkeiten und Grenzen aus überörtlicher Sicht	178
5.3.4.2	Möglichkeiten und Grenzen aus gemeindlicher Sicht.....	179
5.3.4.3	Ergebnis.....	180
5.3.5	Fazit	180
5.4	Kooperation beim Flächensparen – Lösungsansätze aus Perspektive der Länder und des Bundes	181
5.4.1	Vorbemerkungen	181
5.4.2	Ansatzpunkte zur Förderung der Kooperation durch die Landesebene.....	183
5.4.2.1	Allgemeine Ansatzpunkte zur direkten Förderung von Kooperationen.....	183
5.4.2.2	Kooperationsförderung durch das Land unter Gewährung kommunaler Eigenständigkeit	183
5.4.2.3	Initiierung von Kooperationen bei der kommunalen Flächenpolitik durch den Kommunalen Finanzausgleich ...	187
5.4.2.4	Gemeindegebietsreform als robusteste Form zur Umsetzung interkommunaler Kooperationen.....	196
5.4.2.5	Veränderung der Förderpolitik durch das Land	199
5.4.2.6	Beförderung der interkommunalen Kooperation durch die Landesplanung	201
5.4.3	Ansatzpunkte zur Förderung der Kooperation durch den Bund.....	202
5.5	Zusammenfassung	207
6	Fazit	209
	Glossar	212
	Instrumentenübersicht	213
	Anhang.....	235
	Literaturverzeichnis	243

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Formelle, fiskalische und informelle Instrumente sowie Entscheidungshilfen nach Strategien.....	13
Abbildung 2:	Überblick der kommunalen Instrumente nach Strategien	14
Abbildung 3:	Überblick der Instrumente auf regionaler Ebene nach Strategien	32
Abbildung 4:	Überblick der Instrumente auf Landesebene nach Strategien	37
Abbildung 5:	Clusterspezifische Varianz der Gesamtinvestitionskosten öffentlich geförderter Gewerbegebiete im sächsischen Untersuchungsraum	137
Abbildung 6:	Clusterspezifische Varianz der preisrelevanten Kostenanteile öffentlich geförderter Gewerbegebiete im sächsischen Untersuchungsraum.....	138
Abbildung 7:	Clusterweiser Vergleich der Gewerbesteuerhebesätze in den sächsischen Gemeinden des Untersuchungsraumes (2008)	144
Abbildung 8:	Clusterweiser Vergleich von Gemeindeeinnahmen für die sächsischen Gemeinden des Untersuchungsraums (2008).....	146
Abbildung 9:	Fallspezifische Sinnhaftigkeit von Kooperationen zur Lenkung von Nachfrage.	153
Abbildung 10:	Planungsebenen in Deutschland	159
Abbildung 11:	Vertikale Kooperation statt Konnexion.	171
Abbildung 12:	Möglichkeiten der Kooperationsförderung durch das Land	185

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Maßnahmen zur Umsetzung der abgeleiteten Ziele	4
Tabelle 2:	Überblick zu den Ergebnissen der Defizitanalyse der Instrumente	46
Tabelle 3:	Effekte einer Lenkung von Nachfrage – bei externer Nachfrage	124
Tabelle 4:	Effekte einer Lenkung von Nachfrage – bei Nachfrage durch Eigenentwicklung von Gemeinde A.....	126
Tabelle 5:	Effekte einer Lenkung von Nachfrage – bei Nachfrage durch Eigenentwicklung von Gemeinde B.....	127
Tabelle 6:	Kosten und Einnahmen der Baulandbereitstellung	129
Tabelle 7:	Flächenspezifische Investitionskosten – Auswertung von neun Gewerbegebieten des sächsischen Untersuchungsraumes (bezogen auf Nettofläche).....	137
Tabelle 8:	Durchschnittliche Kaufpreise und Variationen für Sachsen- Anhalt – Mittelwert für 2006 und 2007	140
Tabelle 9:	Maximale und minimale Bodenrichtwert – Angaben für sachsen-anhaltinische Kreise im Untersuchungsraum	141
Tabelle 10:	Varianz der Hebesätze und des Realsteueraufkommens der Grundsteuer Bin den sächsischen Gemeinden des Untersuchungsraumes (2008)	143
Tabelle 11:	Variationsbreite der Gewerbesteuerereinnahmen der sächsischen Gemeinden des Untersuchungsraums (2008)	145
Tabelle 12:	Varianz des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in den sächsischen Gemeinden des Untersuchungsraumes (2008)	146
Tabelle 13:	Einfluss einer Unterauslastung der Baugebietes auf Kosten- und Einnahmekategorien der Gemeinden.....	148
Tabelle 14:	Prognostizierbarkeit der Wirkungen von Bauflächenausweisungen.....	149
Tabelle 15:	Strukturreformen der Bundesländer Sachsen-Anhalt und Sachsen seit 1992	236

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	an angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a. F.	aktuelle Fassung
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BbgFAG	Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Bd.	Band
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
B-Plan	Bebauungsplan
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
DIfU	Deutsches Institut für Urbanistik
div.	diverse
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
et. al.	et alia
etc.	et cetera
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau

FAG	Finanzausgleichsgesetz
FEV	Fachentwicklungsplan Verkehr
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FNP	Flächennutzungsplan
FRL Investitionen KMU	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur Förderung von Investitionen kleiner Unternehmen in strukturschwachen Räumen
gem.	gemäß
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
GewStG	Gewerbsteuergesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
ha	Hektar
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R	in der Regel
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
INSEK/SEKo	Integriertes Stadtentwicklungskonzept/ Stadtentwicklungskonzept
ISEP	Infrastrukturelle Entwicklungsplanung
i. S. v.	im Sinne von
IuK-Technologie	Informations- und Kommunikationstechnologie
Jg.	Jahrgang
KAG	Kommunalabgabengesetz
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KFAG	Kommunalfinanzausgleichsgesetz

KOMREG	Forschungsprojekt: Kommunales Flächenmanagement in der Region
KoReMi	Verbundforschungsprojekt „Ziele und übertragbare Handlungsstrategien für ein kooperatives regionales Flächenmanagement unter Schrumpfungstendenzen in der Kernregion Mitteldeutschland“
KregQ	Kooperatives regionales Qualitätsmanagement
KRM/KRMD	Kernregion Mitteldeutschland
LEP	Landesentwicklungsplan
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LfULG	Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie
LKGebNRG	Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung
LPIG	Landesplanungsgesetz
max.	maximal
MBA	Mehrbelastungsausgleich
MBI. LSA	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
m. H.	mit Hilfe
MI	Ministerium des Innern
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. ä.	oder ähnliches
o. J.	ohne Jahr
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PM	Pressemitteilung
RdErl.	Runderlass
RdNr.	Randnummer
REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
REK	Regionales Entwicklungskonzept

RL	Richtlinie
ROG	Raumordnungsgesetz
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule
S.	Seite
SachsAnhGVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
SachsAnhGO	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
sog.	sogenannte
SUK	Stadt-Umland-Konzept
SUP	Strategische Umweltprüfung
TAB	Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag
TöB	Träger öffentlicher Belange
u. a.	unter anderem
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v. a.	vor allem
VerwModGrG	Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz
Vgl./vgl.	Vergleich/vergleiche
WE	Wohneinheit
WfA	Wohnungsbauförderungsanstalt
WoBa	Wohnungsbaugesellschaft
z. B.	zum Beispiel
ZO	Zentraler Ort
ZOK	Zentrale-Orte-Konzept
z. T.	zum Teil
zw.	zwischen
:rak	Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr

1 Einleitung

Das Erreichen des in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung formulierten 30-ha-Ziels scheidet derzeit an der praktischen Umsetzung. Zur Zeit scheint es zudem nicht realisierbar, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30 ha am Tag zu reduzieren, denn noch immer werden täglich über 100 ha Fläche für Siedlungs- und Verkehrsflächen neu in Anspruch genommen. Eine Ursache wird in der beschränkten Wirkung bzw. der inkonsequenten Anwendung des gegenwärtigen Instrumentariums der Raumplanung gesehen.¹ Andererseits kam bzw. kommt es durch die über den Bedarf hinausgehende Angebotsplanung aufgrund der Konkurrenz der Gemeinden um Einwohner und Gewerbeansiedlungen zu einem Überangebot an Flächen, welche ebenfalls dem 30-ha-Ziel entgegenläuft. Kooperationen sind selten und meist nur bezogen auf Gewerbeansiedlungen zu finden. Gerade zwischengemeindliche Kooperationen² bei der Flächenpolitik auf der Grundlage einer gemeinsam (regional) definierten Entwicklungsstrategie können jedoch helfen, den Flächenverbrauch zu reduzieren. Häufig werden (wenig stichhaltige) Gründe gegen interkommunale Kooperationen aufgeführt, welche als fehlender Leidensdruck und Informationsdefizite über Nutzen von Kooperationen zusammengefasst werden können. Daher soll in diesem Band das gegenwärtige Instrumentarium sowie zwischengemeindliche Kooperationen analysiert werden, die aus Sicht des Forschungsverbundes wesentliche Pfeiler einer nachhaltigen Flächenpolitik bilden könnten.

Mithin widmet sich das Arbeitsmodul III nach Skizzierung der Herausforderungen zur Umsetzung der Handlungsziele (Kapitel 2) der Analyse der den verschiedenen Ebenen zur Verfolgung und Beeinflussung flächenpolitischer Strategien verfügbaren Instrumente. Diese umfassende Instrumentenanalyse soll aufzeigen, ob die gegenwärtigen Instrumente geeignet sind, die im vorangegangenen Arbeitsmodul II abgeleiteten flächenpolitischen Handlungsziele und Maßnahmen zur Verfolgung flächenpolitischer Strategien umzusetzen. Andererseits sollen mögliche Defizite offengelegt werden (Kapitel 3).

Im Laufe des Untersuchungsfortgangs zeigte sich zudem immer deutlicher, dass zwischengemeindlichen Kooperationen für eine zukunftsfähige Flächenpolitik der gemeindlichen Ebene unumgänglich sind. Daher sollte die Instrumentenanalyse ebenso Erkenntnisse liefern, ob das gegenwärtige Instrumentarium für kooperative Lösungen angewandt werden kann oder ob und wo ggf. Hindernisse bestehen.³ So widmet sich Kapitel 4 einleitend theoretischen Betrachtungen zur zwischengemeindlichen Kooperation bezogen auf die Flächenpolitik von Gemeinden und geht anschließend auf die Situation im Untersuchungsgebiet ein. Hierzu ab-

¹ Zur Beurteilung der Wirksamkeit des Instrumentariums der Raumordnung vgl. bspw. Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) (2004): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure, in: Hintergrundpapier Nr. 10, S. 33.

² Die Begriffe zwischengemeindliche bzw. interkommunale Kooperation werden synonymisch verwandt.

³ Es ist nicht Zielstellung des vorliegenden Bandes, die innergemeindlichen Aspekte zu untersuchen. Bei den Handlungsempfehlungen wird dieser Aspekt jedoch aufgegriffen (vgl. Band 9 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes).

schließlich erfolgt eine kurze Bewertung der Umsetzung besagter Handlungsziele und Maßnahmen durch die vorgefundenen kooperativen Ansätze im Untersuchungsgebiet selber sowie durch kooperative Möglichkeiten generell. Das inhaltlich abschließende Kapitel 5 zeigt erste Lösungsansätze auf, wie Kooperationen zur Reduzierung der Flächen(neu)inanspruchnahme genutzt bzw. diese durch diverse Ebenen befördert werden können. Zudem wird aufgezeigt, ob und wie auch die vorhandenen Instrumente hierzu genutzt werden können. Es erfolgte somit eine enge Verzahnung der Nutzung der Instrumente zur Bedienung der abgeleiteten Flächenstrategien und zur Beförderung von kooperativen Flächenpolitiken.

Somit bildet das Arbeitsmodul III die Grundlage zur Ableitung konkreter Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der vom Forschungsverbund als wesentlich erachteten und in Arbeitsmodul II abgeleiteten flächenpolitischen Handlungsziele. Diese werden in einem Leitfaden als Ergebnis des Arbeitsmoduls IV formuliert und in Band 09 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi veröffentlicht.

2 Clusterübergreifende und clusterspezifische Herausforderungen an die Umsetzung der Handlungsstrategien

Aus der Zieldiskussion lassen sich generelle Herausforderungen für die Umsetzung des Flächensparziels und Förderung von Kooperationen ableiten. Hierzu zählen solche, die für die gesamte Untersuchungsregion Gültigkeit aufweisen, als auch raumtypen- (cluster-)spezifische Steuerungsziele⁴ betreffen. Diese Steuerungsziele werden abgeleitet aus den Handlungszielen und Maßnahmen, sowie durch die sich hierdurch ergebenden Flächenstrategien⁵:

- Neuausweisung,
- Innenverdichtung,
- Umnutzung,
- Rücknahme und
- Verzicht auf Neuausweisung trotz Nachfrage.

Die mit den Flächenstrategien verfolgten Handlungsziele und Maßnahmen⁶ sollen hier nochmals kurz zusammengefasst werden:

Es werden drei Handlungsziele für die Flächenpolitik in der Untersuchungsregion definiert. Zwei können als quantitative Ziele beschrieben werden und fordern die sparsame Entwicklung von Gewerbeflächen sowie die Anpassung der Wohnflächenentwicklung an den demographischen Wandel. Das dritte Handlungsziel ist qualitativer Natur und verlangt die Förderung einer qualifizierten Siedlungsstruktur. Diese Handlungsziele folgen den Oberzielen einer nachhaltigen Flächenpolitik, nämlich die „Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme“, die „Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ und der „Erhalt der Lebensqualität“. Anschließend wurden Maßnahmen benannt, mit welchen diese Ober- und Handlungsziele umgesetzt werden können (vgl. Tabelle 1).

⁴ Unter Steuerungszielen wird die Lenkung der Flächenentwicklung im Sinne einer Flächenneuausweisung auf die Zentralen Orte und Ortsteile verstanden. Zudem soll die Flächenentwicklung dahingehend gesteuert werden, als dass Neuausweisung außerhalb der Zentralen Orte auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte konzentriert wird. Weiterhin umfassen Steuerungsziele die Befriedigung von Nachfrage durch Bestandsnutzung.

⁵ Im Folgenden wird der Begriff Flächenstrategie und Strategie synonymisch zum Begriff flächenpolitische Entwicklungsstrategie verwendet. Die flächenpolitischen Entwicklungsstrategien wurden bereits in Band 05 definiert und den Handlungszielen und Maßnahmen zugeordnet, vgl. Geyley, Stefan et al. (2009): Flächenpolitische Ziele unter Schrumpfbedingungen in der Kernregion Mitteldeutschland, Normative überörtliche Aussagen im Spiegel der Fachdiskussion, Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 05, S. 157 ff.

⁶ Zur Herleitung und Erörterung siehe Geyley et al. 2009, a. a. O., Band 05 des Forschungsverbundes.

Tabelle 1: Maßnahmen zur Umsetzung der abgeleiteten Ziele

Quantitatives Handlungsziel 1: Sparsame Entwicklung von Gewerbeflächen.
Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen im Saldo
Vermeidung von unkoordinierter Ausweisung zur Befriedigung von gewerblicher (meist überörtlicher) Nachfrage, die nicht durch bestehende Flächen gedeckt werden kann
Lenken von Gewerbeansiedlungen auf bestehende Standorte – wo es möglich ist
Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbeflächen
Quantitatives Handlungsziel 2: Wohnflächenentwicklung an demographischen Wandel anpassen.
Begrenzung des Wachstums von Wohngebieten (Bilanzausgleich im Sinne einer „Null-Neuausweisung“)
Festlegung von Mindestdichten bei Flächenneuausweisungen für Wohngebiete
Ausnutzung bestehender und erschlossener Wohnbaugebiete anstelle Neuausweisung
Rücknahme nicht nachfragegerechter Wohnbauflächen
Qualitatives Handlungsziel: Qualifizierte Siedlungsstruktur fördern.
Stabilisierung der Flächennutzung ... in zentralen Ortsteilen der Zentralen Orte (auch im Verbund)
... innerhalb nicht-Zentraler Orte Konzentration auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte
Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen im „städtischen Raum“ auf Umnutzung
keine Umnutzung und Innenverdichtung von nicht-zentralen Ortsteilen im ländlichen Raum

2.1 Herausforderungen in der Untersuchungsregion

Aufgrund der Rahmenbedingungen und der zukünftigen demographischen Entwicklung⁷, der Planaussagen und dem Stand der Fachdiskussion⁸ sowie der Flächenpolitik der Gemeinden in der Untersuchungsregion und deren interkommunalen Kooperationsverhalten⁹ sind Herausforderungen für die Untersuchungsregion¹⁰ ableitbar, sollen die definierten Handlungsziele erreicht werden.

⁷ Vgl. Ringel, Johannes/Lenk, Thomas/Friedrich, Klaus/Holländer, Robert und Kühn, Wolfgang (Hrsg.) (2007): Die Kernregion Mitteldeutschland – ein erster Überblick – Bevölkerung, Finanzen, Infrastrukturen, Raumstruktur und Wirtschaft, Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 01.

⁸ Vgl. Geyler et al. 2009, a. a. O., Bd. 05 des Forschungsverbundes.

⁹ Zur gemeindlichen Flächenpolitik und interkommunalen Kooperation im Untersuchungsgebiet siehe Kübler, Anja (2010): Flächenpolitische der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland, Strategien und Herausforderungen, Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 06.

¹⁰ Die Ziele und deren Herleitung können ausführlich in Band 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes nachgeschlagen werden, Tabelle 1 dieses Bandes gibt sie zusammengefasst wieder.

Eine besondere Herausforderung – auch vor dem Hintergrund der weit verbreiteten Flächenpolitik als Angebotsplanung – stellt die *Verknüpfung der Flächenstrategien Neuausweisung und Rücknahme im Sinne eines Saldo-Kriteriums auf regionaler Ebene* dar, besonders wenn für weitere Flächenbedarfe die Strategien Innenverdichtung und Umnutzung nicht ausreichend Flächenpotenziale liefern und Neuausweisung erforderlich wird.

Vermutlich einfacher umzusetzen ist eine *Restriktion der Neuausweisung durch eine Verringerung der Neuausweisungsrate mittels stärkerer Innenverdichtung und Umnutzung*. Selbige könnten durch eine effizientere Flächennutzung mit höheren baulichen Dichten als gegenwärtig auf entsprechenden Flächen praktiziert wird und der Verringerung der Neuausweisung durch Lenkung von Nachfrage auf bestehende unausgelastete Flächen in anderen Gemeinden forciert werden. Die Herausforderung liegt insbesondere in der überkommunalen Lenkung der Nachfrage, die wohl nicht ohne Weiteres realisiert werden kann.

Weitere Herausforderungen ergeben sich aus den Zielen der *verstärkten Rücknahme von Bauflächen* und hier besonders aufgrund der Rücknahme von Bau-rechten mit damit verbundenen finanziellen Folgen¹¹, einer Einführung und Durchsetzung von Mindestdichten der baulichen Nutzung bei Wohnbauflächen¹² oder einer Verpflichtung zur Abstimmung bei der Neuausweisung von Gewerbe-flächen¹³.

Zudem stellt der *differenzierte Umgang mit den Flächenstrategien* ein weiteres wichtiges Ziel dar. Dabei soll besonders die Festlegung und vorrangige Entwicklung von Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkten (SVS) im Mittelpunkt stehen.

Auf diese Herausforderungen ist in diesem Band bei der Instrumentendiskussion, aber auch bei der Betrachtung der zwischengemeindlichen Kooperation, einzugehen.

Neben den zuvor genannten, eher übergeordneten Herausforderungen ergeben sich aufgrund raumtypenspezifischer Ziele¹⁴ konkrete Herausforderungen für Gemeinden mit bzw. ohne zentralörtlichen Status in verdichteten bzw. ländlichen Räumen. Teilweise spezifizieren diese die zuvor genannten Herausforderungen für konkrete Teilräume der Untersuchungsregion. Besonders bezogen auf flä-

¹¹ Entschädigungsansprüchen nach § 42 BauGB oder bei Fördermitteln die Rückzahlung dieser aufgrund von Bindungsfristen

¹² Bisher existieren nach § 17 BauNVO lediglich Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung.

¹³ Möglicherweise stellt dieses einen Eingriff in die kommunale Planungshoheit dar, besonders wenn Neuausweisungen durch Eigenentwicklung begründet werden.

¹⁴ Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde eine Clusteranalyse zur raumstrukturellen Typisierung vorgenommen. Damit sollte ermöglicht werden, dass für die verschiedenen Raumtypen und deren spezifischen Rahmenbedingungen problemorientierte Handlungsempfehlungen gegeben werden können. Das Ergebnis der Clusteranalyse, und damit der Raumtypisierung des Untersuchungsgebietes, ist in Geyler, Stefan/Warner, Barbara/Brandl, Anja und Kuntze, Martina (2008): Clusteranalyse der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland, eine Typisierung der Region nach Entwicklungsparametern und Rahmenbedingungen, Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 02, dargestellt.

chenpolitische Entscheidungen sind Unterschiede feststellbar. Andererseits ergeben sich diese aus raumordnerischen Zielvorstellungen, wie etwa der zukunftsfähigen Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Systems.

Raumtypenspezifische Ziele ergeben sich v. a. im Hinblick auf Neuausweisungsoptionen und Konzentrationsbestrebungen der Flächenentwicklung. Hierzu zählt zum einen die Fokussierung der Neuausweisung auf Zentrale Orte (ZO) bei gleichzeitiger Vermeidung von Neuausweisung außerhalb der ZO, auch wenn dort Bedarf bestehen würde. Zum anderen wird die generelle Beschränkung auf eine enger gefasste bauliche Eigenentwicklung in den nicht-zentralen Orten angestrebt.

Von besonderem Interesse sind somit nachstehende *Untersuchungsleitfragen*, die den Handlungszielen und Maßnahmen folgen und welche aufgrund der Besonderheiten der Untersuchungsregion bei der Instrumentendiskussion berücksichtigt werden müssen:

1. Leisten die vorhandenen Instrumente einen Beitrag zur Verknüpfung der Flächenstrategien Neuausweisung und Rücknahme im Sinne eines Saldo-Kriteriums auf regionaler Ebene?
2. Können die vorhandenen Instrumente Innenverdichtung und Umnutzung stärker fördern als es gegenwärtig der Fall ist?
3. Ist mit dem gegebenen Instrumentarium eine verstärkte Anwendung der Rücknahme von Bauflächen möglich?
4. Können die gegenwärtig existenten Instrumente für eine innerörtliche Differenzierung der Entwicklungsstrategien genutzt werden?

2.2 Durch Instrumentendiskussion aufzugreifende Fragestellungen

Zur Bewertung, ob das bestehende Instrumentarium die dargestellten Handlungsstrategien und Maßnahmen umsetzen kann und inwiefern Entwicklungsbedarf besteht, dienen spezifische Fragestellungen. Zu deren Beantwortung sind jedoch folgende Punkte zu berücksichtigen:

Hauptakteur bei Flächenentscheidungen sind die Gemeinden aufgrund ihrer entsprechenden Privilegierung durch Art. 28 GG¹⁵. In der Kernregion konnten Gemeinden gefunden werden, denen im Hinblick auf ihren Umgang mit Flächen eine Vorbildfunktion zukommt. Zugleich wurde auch im Band 06 die herausragende Bedeutung, die Einzelpersonen in der kommunalen und regionalen Verwaltung und Entscheidungsfindung zukommt, verdeutlicht. Bei der Bewertung der Umsetzungsansätze spielen solche Pionierleistungen jedoch im Folgenden keine Rolle. Vielmehr wird gefragt, inwieweit Umsetzungsmöglichkeiten bestehen, die relativ

¹⁵ In Art. 28 GG ist die kommunale Selbstverwaltungshoheit geregelt, aus welcher sich ebenso in Verbindung mit anderen Gesetzeswerken die kommunale Planungshoheit ableiten lässt.

unabhängig von der intrinsischen Motivation der Akteure zum Flächensparziel beitragen.

Hauptaugenmerk liegt hierbei auf überkommunalen Umsetzungsansätzen zu besagter Zielerreichung. Gefragt wird nach Einflussmöglichkeiten im Sinne eines Steuerungsinstrumentes, welches es überkommunalen Akteuren ermöglicht, die gemeindliche Ebene in ihrem Handeln zu beeinflussen. Ihnen stehen hierfür vielfältige Instrumente zur Verfügung.

Zugleich wäre zu hinterfragen, inwieweit das Steuerungsinstrumentarium den gemeindlichen Akteuren die Verfolgung von Flächenmanagement überhaupt erlaubt, insbesondere wenn durch den privaten Grundbesitz gemeindliche Flächenziele mit den Zielen der privaten Akteure in Übereinstimmung gebracht werden müssen.

Indem also die überkommunale Perspektive betont wird, ergeben sich für die *Untersuchungsleitfragen* der Instrumentenanalyse folgende detaillierte Fragestellungen, anhand derer die bestehenden Umsetzungsansätze in den folgenden beiden Kapiteln bewertet werden sollen. Hierbei wird nur nach den überörtlichen und zwischengemeindlichen Steuerungsinstrumenten gefragt:

1. *Leisten die vorhandenen Instrumente einen Beitrag zur Verknüpfung der Flächenstrategien Neuausweisung und Rücknahme im Sinne eines Saldo-Kriteriums auf regionaler Ebene?*

- Existieren Steuerungsinstrumente für eine Verknüpfung der Flächenstrategien und Steuerung im Sinne einer Saldo-Bilanz?
- Existieren Steuerungsinstrumente, um die Neuausweisung auf die zentralen Ortsteile zentraler Orte zu beschränken?
- Existieren Steuerungsinstrumente, welche die Neuausweisungsrate von Gemeinden dahingehend beeinflussen, sie dass sie niedriger ausfällt als unter gleichen Rahmenbedingungen zu erwarten wäre?
- Existieren Instrumente zur Durchsetzung von Mindestdichte?
- Existieren Steuerungsinstrumente, um zwischen Gemeinden Nachfrage zu lenken – aktiver als es durch das Verbot von Neuausweisung möglich wäre?
- Existieren Steuerungsinstrumente, um zwischengemeindlich die Abstimmung bei Ausweisung von Bauflächen zu verbessern?

2. *Können die vorhandenen Instrumente Innenverdichtung und Umnutzung stärker fördern als es gegenwärtig der Fall ist?*

- Existieren Instrumente zur Forcierung von Innenverdichtung/Umnutzung?
- Existieren überkommunale Umsetzungsansätze, um in Nicht-Zentralen-Orten auch die Flächen zu reduzieren, welche zur Innenverdichtung und Umnutzung zur Verfügung stehen;

- Existieren überkommunale Umsetzungsansätze, um die Verfolgung der Strategien Innenverdichtung und Umnutzung in den nicht-zentralen Ortsteilen zu begrenzen?
3. *Ist mit dem gegebenen Instrumentarium eine verstärkte Anwendung der Rücknahme von Bauflächen möglich?*
- Existieren Steuerungsinstrumente, um den Rücknahme von Flächen zu forcieren?
4. *Können die gegenwärtig existenten Instrumente für eine innerörtliche Differenzierung der Entwicklungsstrategien genutzt werden?*
- Existieren überkommunale Umsetzungsansätze, um die differenzierten Flächenstrategien innerhalb von Gemeinden flächendeckend zu forcieren?
 - Existieren Instrumente, um zwischen den Ortsteilen der Gemeinden hinsichtlich der Flächenstrategien zu differenzieren?

Um die oben aufgestellten Fragen beantworten zu können sollen im anschließenden Kapitel 3 zuerst die gegenwärtigen Instrumente betrachtet werden, mit welchen direkt oder mittelbar auf die Flächeninanspruchnahme Einfluss genommen werden kann. Sie werden für die Untersuchung den drei Gruppen formelle Instrumente, informelle Instrumente und fiskalische bzw. ökonomische (Anreiz-) Instrumente zugeordnet. Hinzu kommen sogenannte Entscheidungshilfen, welche den handelnden Akteuren für flächenpolitische Entscheidungen relevante Informationen geben (bspw. Bedarfsabschätzungen, Prognosen etc.).

3 Gegenwärtige flächenrelevante Instrumente

Die Bundesregierung hat in ihrer Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie die Reduktion der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke formuliert. Insofern fokussiert die Strategie eines Flächenmanagements auf eine nachhaltige Entwicklung und Nutzung von Flächen unter ökonomischen und ökologischen Aspekten. Damit ist unmittelbar auch die Senkung des Flächenverbrauchs durch Neuversiegelung verbunden. Allerdings hat diese Schlüsselstrategie keinen verbindlichen Charakter, so dass formelle, darunter im speziellen ökonomische Instrumente, wie auch informelle Instrumente zu betrachten sind, um im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements zumindest für die KRM der Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung zu geben.¹⁶ Auf diese Weise würde erfolgreich die Ausbreitung des Siedlungskörpers begrenzt und die Umsetzung eines nachhaltigen Flächenmanagements erfolgen.

Den jeweiligen Gebietskörperschaften Bund und Ländern sowie den dazugehörigen Gemeinden steht eine Vielzahl an formellen und informellen Instrumenten zur Verfügung, um die identifizierten Flächenstrategien

- Neuausweisung,
- Rücknahme,
- Innenverdichtung,
- Umnutzung und
- schließlich der Verzicht auf jegliche, auch durch Nachfrage begründete Flächenneuausweisung

zu verfolgen. Es stellt sich folglich die Frage, welche Defizite bestehen, um die in Kapitel 2 aufgeworfenen Herausforderungen in Bezug auf die Handlungsziele und Maßnahmen umzusetzen.

Dieses Kapitel soll zuerst einen Überblick geben, welcher Instrumente sich die verschiedenen Akteursebenen bei Umsetzung der jeweiligen Flächenstrategie bedienen können. Neben den direkten flächensteuernden Instrumenten der Raumplanung wird veranschaulicht, dass auch Instrumente aus anderen Bereichen¹⁷ die benannten Strategien forcieren können. Abschließend wird zusammengefasst, dass diese Instrumente¹⁸ Defizite aufweisen. Daher wird als Alternative zu den formellen und informellen Instrumenten im darauffolgenden Kapitel 4 explizit auf den Kooperationsaspekt in der Flächenpolitik eingegangen. Auf diese Weise kommt das Projekt seinem Forschungsansatz nach, ein *kooperatives* nachhaltiges Flächenmanagement zu verfolgen. Insofern wird der These des Projektes, dass

¹⁶ Die Herleitung dieser Zielsetzung erfolgte ausführlich in Band 05 der Schriftenreihe des Forschungsbundes.

¹⁷ Dem interdisziplinären Charakter des Forschungsansatzes folgend, werden auch Instrumente aus dem Bereich der Infrastrukturen und der öffentlichen Finanzen betrachtet. Maßnahmen der Sozialgeographie sind hingegen eher Entscheidungshilfen bei der Verfolgung der Strategien.

¹⁸ Eine Vielzahl der untersuchten Instrumente waren bereits Gegenstand diverser Studien. Daher werden nicht alle Instrumente ausführlich behandelt.

mithilfe kooperativer Steuerungsformen¹⁹ flächenpolitische Ziele in einer Region besser verfolgt werden können als mit nicht-kooperativen Formen Rechnung getragen. Dabei wird unter anderem angenommen, dass bestimmte Instrumente bereits vorhanden sind und entsprechend genutzt werden können, allerdings aufgrund von Unwissenheit über das Instrument, Unsicherheit hinsichtlich Anwendung und Auswirkung des Instrumentes sowie institutioneller Rationalität politischer Akteure nicht zur Anwendung kommen. Hier bedeutet Kooperation oftmals die Schaffung einer neuen Wissensbasis. Bei anderen Instrumenten ist hingegen eine Nachjustierung oder Weiterentwicklung erforderlich, um ihre Wirkung zu optimieren. Bevor auf die Analyse der Instrumente eingegangen wird, ist es zur Vermeidung begrifflicher Unklarheiten unerlässlich, eine Definition des hier genutzten Instrumentenbegriffs vorzunehmen. Die Annäherung an die Instrumentendebatte erfolgt anschließend vom Allgemeinen zum Besonderen. So schließt das Kapitel 3.1 mit einer Klassifizierung in formelle und informelle sowie ökonomische²⁰ Instrumente bevor in Kapitel 3.2 die einzelnen diesen Kategorien zugehörigen Instrumente mit ihrem Bezug zur Flächenschonung im Überblick betrachtet werden. Abschließend wird in Kapitel 3.3 zusammenfassend bewertet, inwieweit das für die Kernregion Mitteldeutschland zur Verfügung stehende Instrumentarium die in Kapitel 2 abgeleiteten Herausforderungen umsetzen kann.

¹⁹ Unter kooperativen Formen werden dauerhafte Zusammenschlüsse verstanden, die zum Nutzen möglichst aller Beteiligten sind. Darüber hinaus wird aber auch das zwangsweise Zusammenwirken der Partner als Kooperation aufgefasst. Letztgenannter Aspekt findet in Kapitel 5 Niederschlag. Nicht-kooperative Formen umfassen folglich das singuläre, ungestimmte Agieren der Akteure.

²⁰ Die Gruppe der ökonomischen Instrumente kann zum Großteil den formellen Instrumenten untergeordnet werden. Allerdings sind sie für das Ziel der Flächenschonung von so hohem Interesse, dass eine gesonderte Betrachtung erfolgt.

3.1 Systematisierung der Instrumente

3.1.1 Begrifflichkeiten

Eine einheitliche Definition des Begriffs *Instrument* ist sowohl in der Planungspraxis als auch in den Planungswissenschaften nicht existent.²¹ Um dennoch eine handhabbare Spezifizierung zu finden, soll sich dem Instrumentenbegriff aus einer allgemein sozialwissenschaftlichen Perspektive genähert werden. So sind nach MAYNTZ *Instrumente* (...) Maßnahmen, die bewusst zu Steuerungszwecken eingesetzt werden können.²²

Diese Definition wirft sofort die Frage nach dem Begriff der *Steuerung* auf. Unter Steuerung wird eine gezielte Einflussnahme verstanden. Zugleich ist es aber auch ein System, das von einem Ort oder Zustand zu einem bestimmten anderen gebracht wird.²³ Dieser Definition folgt auch MEYER, indem unter Steuerung

„(...) die Einstellung, Erhaltung oder Veränderung der Zustände eines Systems durch externe Festlegung einer oder mehrerer das Verhalten des Systems bestimmender Größen ohne Rückkopplung“

verstanden wird.²⁴ Steuerung bedingt einen *Steuerungsakteur* (Steuerungssubjekt) und damit entweder Personen oder handlungsfähige soziale Kollektive.²⁵ Im Falle des Projektes werden darunter die Gebietskörperschaften Bund und Länder sowie die dazugehörigen Gemeinden verstanden. In ihrer Funktion als Steuerungsakteure können sie die Instrumente ausgestalten und somit versuchen, durch Weiterentwicklung ihrer Instrumente ihre Ziele effektiver durchzusetzen.

Zugleich sind die Gebietskörperschaften, und hier insbesondere die Gemeinden die Akteure, deren Verhalten durch die Instrumente beeinflusst werden soll.

Um diese besondere Rolle, die Gemeinden aufzugreifen, wird bei Analyse der Instrumente folgender Ansatz verfolgt. Die Instrumente werden den Gebietskörperschaften zugeordnet betrachtet. Auf Gemeindeebene werden sowohl die Instrumente, bei denen die Gemeinden Steuerungssubjekt sind als auch solche, bei denen sie zu steuernde Akteure darstellen, dargestellt. Dies erfolgt in Kapitel 3.2.1.

²¹ Vgl. bspw. Sinning, Heidi (o. J.): Leistungsfähigkeit und Grenzen kommunikativer Planungsinstrumente am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen, Dissertation an der Fakultät für Architektur der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen, S. 12. Fundstelle: <http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=965662691>, Abfrage am 27.07.2009.

²² Mayntz, Renate (1986): Steuerung, Steuerungsakteure und Steuerungsinstrumente, Siegen, S. 7.

²³ Mayntz, R. (1986), a. a. O., S. 6.

²⁴ Meyers großes Taschenlexikon, Band 21, S. 120, Bibliographisches Institut; Mannheim, Wien, Zürich, 1981.

²⁵ Mayntz, R. (1986), a. a. O., S. 6 f.

Die übergeordneten Ebenen, d. h. die regionale Ebene sowie die Landes- und Bundesebene werden demgegenüber in ihrer Eigenschaft als Steuerungssubjekt analysiert (Kapitel 3.2.2).

Daraus ergibt sich die in Kapitel 3.2 vorgenommene Unterscheidung der Instrumente nach Strategien *aus Sicht der Akteure*. So wird in einem ersten Schritt auf den Maßnahmenkatalog der kommunalen Ebene eingegangen (Kapitel 3.2.1), während in einem zweiten Schritt die Aufmerksamkeit der überkommunalen und damit der regionalen als auch der Landes- und Bundesebene gewidmet wird (Kapitel 3.2.2). Die kooperative Steuerung auf und zwischen den Ebenen findet in Kapitel 4 und Kapitel 5 Niederschlag. Dem Steuerungsbegriff ist darüber hinaus eine Intention (das *Steuerungsziel*) immanent. So wird zur Systematisierung der Instrumente in Kapitel 3.2 auf die Flächenstrategien, Neuausweisung, Innenverdichtung, Umwidmung, Rücknahme sowie der Verzicht auf Neuausweisung auch bei existenter Nachfrage als Steuerungsziele abgestellt. Folgende Fragestellungen ergeben sich: Welche Ziele verfolgt das jeweilige Instrument? Welchen Beitrag kann es im Hinblick auf einen sparsamen Umgang mit Fläche leisten? Welche Akteure können dieses Instrument beeinflussen bzw. werden beeinflusst? Eher beispielhaft wird darüber hinaus auf folgende Fragen eingegangen: Inwieweit ist das Instrument kooperativ einsetzbar? Welche Ursachen sind für die z. T. geringe Nutzung der bestehenden Instrumentarien verantwortlich?

Kapitel 3.3 bewertet anschließend, inwieweit die quantitativen und qualitativen Handlungsziele und Maßnahmen umgesetzt werden können, die ausführlich in Band 05 der Schriftenreihe abgeleitet und in Kapitel 2 dieses Bandes als Herausforderungen formuliert wurden.

3.1.2 Klassifizierung von Instrumentengruppen

Im Zentrum der Analyse steht die Frage, welche Instrumente grundsätzlich welche Flächenstrategie bedienen. Die folgende Abbildung stellt einen ersten Versuch der Systematisierung der vielfältigen Instrumente in formelle, informelle und fiskalische Kategorien dar.

Entscheidungshilfen				
Neuausweisung	Rücknahme	Innenverdichtung	Umnutzung	Verzicht auf Neuausweisung
Formelle Instrumente	Formelle Instrumente	Formelle Instrumente	Formelle Instrumente	Formelle Instrumente
Fiskalische bzw. ökonomische Instrumente	Fiskalische bzw. ökonomische Instrumente	Fiskalische bzw. ökonomische Instrumente	Fiskalische bzw. ökonomische Instrumente	Fiskalische bzw. ökonomische Instrumente
Informelle Instrumente	Informelle Instrumente	Informelle Instrumente	Informelle Instrumente	Informelle Instrumente

Abbildung 1: Formelle, fiskalische und informelle Instrumente sowie Entscheidungshilfen nach Strategien

Es zeigt sich, dass gegenwärtig jede der Strategien *schwerpunktmäßig* von einer anderen Instrumentengruppe gefördert wird (hier dunkelgrau):

So wird Neuausweisung primär durch formelle Instrumente (d. h. rechtlich verbindliche, wie etwa Bebauungsplan) befördert. Auch finanzielle Instrumente (etwa bestimmte Fördermittel bei der Neuausweisung und Entwicklung von Gewerbeflächen) unterstützen diese Strategie. Kaum relevant sind hingegen informelle Instrumente (rechtlich nicht verbindlich, etwa Flächenpool; hellgrau), da Neuausweisungen bestimmte rechtlich verbindliche Vorgaben erfordern.

Bei Rücknahme und Innenentwicklung zeichnet sich eine Dominanz fiskalischer Instrumente ab.

Umnutzung und Verzicht auf Neuausweisung wird gegenwärtig durch informelle Instrumente getragen.

Des Weiteren stehen den Akteuren verschiedene Entscheidungshilfen zur Verfügung, um ihre jeweilige Flächenpolitik nach innen und außen transparenter zu gestalten. Hierzu werden u.a. Bevölkerungsprognosen gezählt, also Maßnahmen, die nicht unmittelbar zur Umsetzung, sondern lediglich zur Vorbereitung einer Strategie dienen.

Die nachfolgenden Ausführungen werden verdeutlichen, dass ein Teil der dargestellten Instrumente mehrere Strategien bedient. Um Wiederholungen der Instrumentenbeschreibungen zu vermeiden, können diese der Instrumentenübersicht entnommen werden. Folglich wird im fortlaufenden Text ausschließlich der Bezug des Instrumentes zur jeweiligen Strategie nach Akteursebenen erläutert.

3.2 Instrumente nach Flächenstrategien und Akteursebenen – ein Überblick

Nachfolgend wird auf Instrumente eingegangen, derer sich die Gemeinden und Städte zur Verfolgung der identifizierten Flächenstrategien Neuausweisung, Rücknahme, Innenentwicklung, Umnutzung und Verzicht auf Neuausweisung bedienen können. Anschließend erfolgt die Betrachtung des Instrumentenkataloges auf Ebene der Region, der Länder und des Bundes.²⁶

3.2.1 Kommunale Ebene

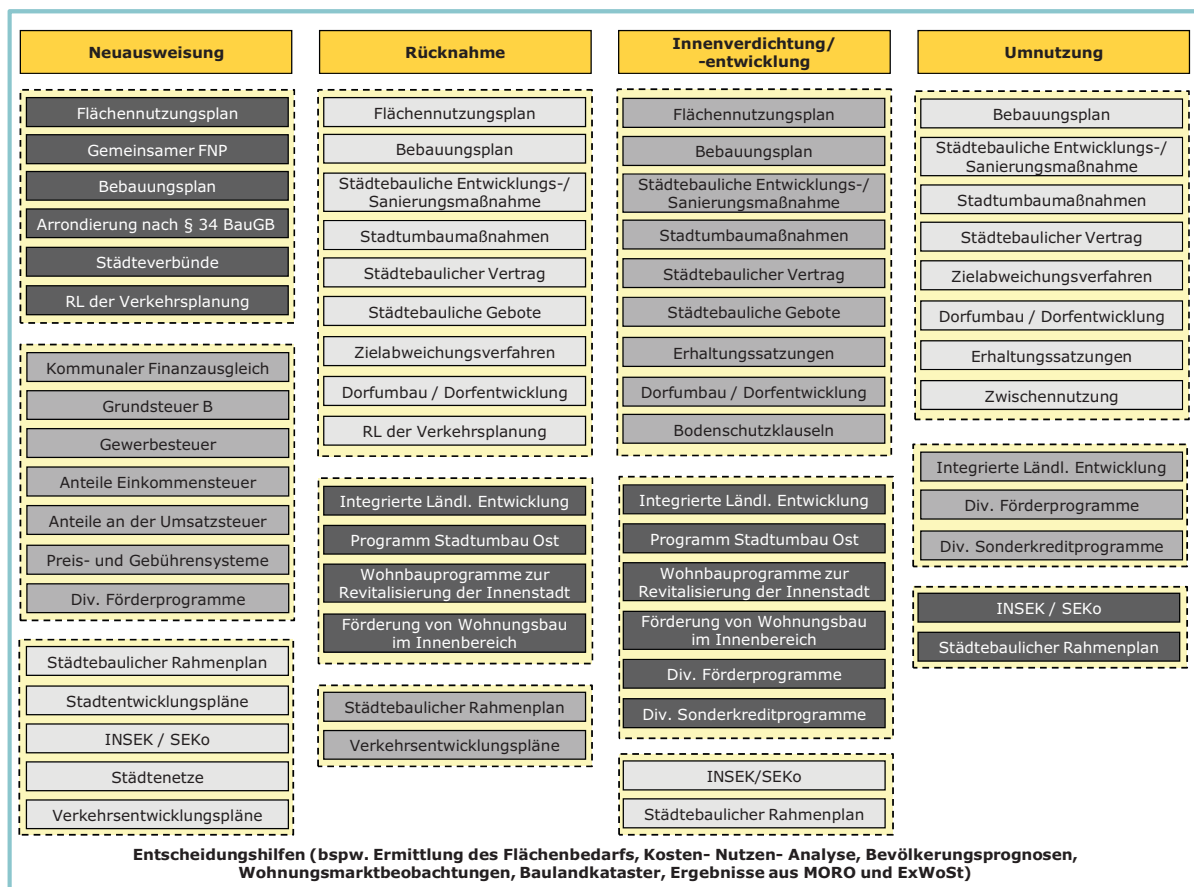


Abbildung 2: Überblick der kommunalen Instrumente nach Strategien

Hinsichtlich einer flächenorientierten Politik steht auf kommunaler Ebene eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente zur Verfügung. Diese lassen sich den verschiedenen Strategien Neuausweisung, Rücknahme, Innenverdichtung, Umnutzung und dem Verzicht²⁷ zuordnen. Ferner können die Kommunen in besonderen Fällen gem. § 9 Abs. 2 BauGB das „Baurecht auf Zeit“ anwenden, das für alle flächenpolitischen Strategien relevant, allerdings an bestimmte Bedingungen geknüpft wird. Der Grundsatz unbefristet geltender Baurechte wird durch das Bau-

²⁶ Der Bund wird als Akteur nur am Rande betrachtet, da er letztlich als zentrale Gebietskörperschaft vielfältige Gesetzgebungskompetenzen hat, deren juristische Betrachtung ausgeklammert wird.

²⁷ Die Strategie „Verzicht auf Neuausweisung“ ist in der Abbildung zu den vorhandenen Instrumenten nicht dargestellt, da es keine eigenen Instrumente hierfür gibt. Verzicht würde dann das „Nichtanwenden“ der bestehenden Instrumente bedeuten.

recht auf Zeit nicht aufgeben. Aufgrund seiner Sonderbedingungen wird das Instrument im Folgenden nicht weiter thematisiert. Zudem wird der Instrumentenkatalog durch Formen interkommunaler Kooperation ergänzt, wobei eine genaue Beleuchtung der kooperativen Aspekte gesondert in Kapitel 4 erfolgt. An dieser Stelle gilt es, die Instrumente hinsichtlich ihres Beitrages zur Umsetzung der Strategie sowie ihres Unterstützungspotentials in Bezug auf die identifizierten Handlungsstrategien zu untersuchen.

Als kommunale Ebene wird die kommunale Ebene im engeren Sinne – Städte und Gemeinden – verstanden. Die Landkreise, als kommunale Körperschaften, werden hingegen im Kontext der Region näher betrachtet.

3.2.1.1 Neuausweisung

In Bezug auf die Flächenneuausweisung stehen den Städten und Gemeinden unterschiedliche **formelle Instrumente** der Raumplanung zur Verfügung. Hierzu zählen:

1. der Flächennutzungsplan,
2. der gemeinsame Flächennutzungsplan,
3. der Bebauungsplan,
4. der § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB (Arrondierung des Siedlungskörpers),
5. Städteverbände und
6. die in der Verkehrswegeplanung relevanten Richtlinien.

Im Flächennutzungsplan ist entsprechend den Regelungen des Baugesetzbuches für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in Grundzügen darzustellen. Der Plan enthält lediglich eine Selbstbindung der Gemeinde zur Umsetzung der Planinhalte, entfaltet jedoch gegenüber Privaten keine unmittelbare Außenwirkung. Eine Alternative stellt ein zwischengemeindlich abzustimmender gemeinsamer Flächennutzungsplan mehrerer Kommunen dar. Da nach Möglichkeit nicht nur bestehende separate Flächennutzungspläne zusammengeführt werden, sondern im Rahmen einer Neuaufstellung eine gemeinsame flächenpolitische Entwicklungsperspektive erarbeitet werden sollen, kann durch diesen Prozess Flächenpotenzial für Neuausweisung in einem sinnvollen Maß forciert werden.

Hinsichtlich des Bebauungsplans (B-Plan) lassen sich ebenfalls Effekte für die Flächenschonung bei Neuausweisung erzielen, indem etwa kompakte Baustrukturen festgesetzt werden oder die Versiegelung auf ein Mindestmaß begrenzt wird; allerdings werden entsprechende Vorgaben in der Planungspraxis kaum aufgegriffen. Eine weitere Möglichkeit der Neuausweisung bietet eine Satzung nach § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB zur Arrondierung von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen. Weiterhin können Gemeinden in der Bauleitplanung Grün- und Freiflächen festlegen. Für den Freistaat Sachsen besteht zudem durch besondere Festlegung im Landesentwicklungsplan die Möglichkeit zur Bildung von Städteverbänden. Städte und Gemeinden, welche zentralörtliche Leistungen für eine

Region separat nicht (effektiv) bereitstellen können, sollen dieses durch eine gemeinsame Aufgabenerfüllung als entsprechender Zentraler Ort vornehmen und werden in Sachsen durch formale Festlegung als Städteverbände in den Planwerken verankert und somit zur Kooperation verpflichtet. Hierdurch kämen sie in das Privileg, verstärkt Neuausweisung anhand potentieller überörtlicher Bedarfe begründen zu können. Die in der Verkehrsplanung relevanten Richtlinien, die zum Beispiel Details des Ausbaus (Festlegung von Erreichbarkeitsstandards, des Straßenquerschnitts, Knotenpunktformen etc.) festlegen, haben – bezogen auf die Gesamtfläche einer Stadt oder Gemeinde – nur einen sehr geringen Einfluss auf die Flächenschonung.

Als besonders relevante Untergruppe der formellen Instrumente sollen **fiskalische (Anreiz-)Instrumente** im Bezug auf die Neuausweisung beleuchtet werden. Hier wirken sich einerseits Instrumente der Gebühren- und Steuerpolitik und andererseits das System des Kommunalen Finanzausgleichs auf die Neuausweisungspolitiken der Kommunen aus. Die gegenwärtigen Preis- und Gebührensysteme für technische Infrastrukturdienstleistungen begünstigen tendenziell flächenintensive Wohnformen. Infolge der nur verzerrt wahrnehmbaren Folgekosten kommunaler Flächenpolitik werden die Anreize zum Flächensparen verringert. Bestehen darüber hinaus Zweckverbände als überkommunale Organisationsmodelle der Aufgabenträgerschaft, werden über die Gebühren die infrastrukturellen Folgekosten von kommunalen Flächenentscheidungen überkommunal umverteilt und verzerrt. Negative Konsequenz ist, dass diejenigen Gemeinden, welche vergleichsweise flächenintensive Wohnformen unterstützen, Teile der Folgekosten abwälzen können. Gleichzeitig werden die infrastrukturkostenspezifischen Wirkungen von Flächensparansätzen einzelner Kommunen im Zweckverband „sozialisiert“ und kommen nicht allein den flächensparenden Gemeinden zugute. Insofern verringern sich für die einzelnen Kommunen die Anreize für eine sparsame Neuausweisung. Die Flächenpolitik der Gemeinden wird des Weiteren von bestimmten Einnahmepositionen beeinflusst. Die wichtigste Einnahmequelle für die Städte und Gemeinden stellt die Gewerbesteuer dar. Wie die Grundsteuer zählt diese zu den Realsteuern. Die Gewerbesteuer befördert dann Neuausweisung, wenn durch die Hebesatzpolitik²⁸ der Stadt oder Gemeinde versucht wird, Unternehmen anzuziehen und diese Ansiedlung im Außenbereich des Siedlungskörpers verortet wird. So können nach WÜSTENHÖFER sehr große Unterschiede bei den Hebesätzen der Städte und Gemeinden die Standortwahl eines Unternehmens beeinflussen.²⁹ Allerdings ist zu bezweifeln, dass sich Unternehmen allein an der Höhe des Gewerbesteuerhebesatzes bei ihren Niederlassungsabsichten orientieren. Hier kommen auch andere weiche wie harte Faktoren³⁰ zum Tragen. Darüber

²⁸ Die Hebesatzhöhe wird durch Haushaltssatzung bestimmt, so dass das Gewerbesteueraufkommen individuell von jeder Gemeinde beeinflusst werden kann. Um einen Steuersenkungswettbewerb und damit ein race to the bottom zu vermeiden, muss der Gewerbesteuerhebesatz mindestens 200 % betragen, vgl. § 16 Abs. 4 Gewerbesteuergesetz (GewStG).

²⁹ Wüstenhöfer, Ulrich (2005): Gewerbesteuer, München, S. 122.

³⁰ Harte Standortfaktoren sind quantifizierbar und in der Unternehmensbilanz erfassbar. Zu diesen zählen u. a. Steuern, so auch die Gewerbesteuer aber auch die Infrastruktur. Weiche Faktoren spielen bei der Standortentscheidung eine wesentliche Rolle, sind allerdings nicht bilanzierbar. Hierzu zählen bspw. Kul-

hinaus verbleiben nicht alle Gewerbesteuereinnahmen bei der Gemeinde. Vielmehr wird ein Teil als Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abgeführt. Auch werden durch die Einrechnung der Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden in den Kommunalen Finanzausgleich die ihnen zufließenden Schlüsselzuweisungen mit steigender Höhe verringert. Inwiefern Gemeinden daher einen Anreiz haben, über Gewerbesteuerhebesätze tatsächlich Standortpolitik zu betreiben, geschweige denn, zu welchem Grad ihnen das aufgrund der Hebesatzpolitik erfolgreich gelingt, kann zwar grundsätzlich analytisch für die spezifische Gemeinde bestimmt werden, ist aber im Sinne der Praxisrelevanz und einer Ableitung allgemeingültiger Aussagen nicht zielführend. Der Grundsteuer kann unterstellt werden, dass sie keine Anreize zur Minderung der Flächeninanspruchnahme bietet, da mit Erhöhung von Flächennutzung deren Bemessungsgrundlage erhöht wird. Zugleich verleitet die Grundsteuer durch ihre geringe Höhe zur spekulativen Bevorratung unbebauter Grundstücke im Siedlungsbestand und kann dadurch die Neuausweisung von Siedlungsflächen über den eigentlichen Bedarf hinaus weiter erhöhen. Damit schafft sie ein Preisgefälle zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken, welches den Neubau begünstigt. Zudem behindert die Grundsteuer Transaktionen zur Revitalisierung von Brachen oder Wiedernutzung leer stehender Gebäude und verteuert den Bestandserwerb. Zum anderen wird der Prozess der Suburbanisierung gefördert, da Nachfrage in periphere und ländliche Räume gelenkt wird, wo Grundstückspreise geringer ausfallen. Dies führt zu erhöhtem Verkehr und Pendlerströmen und -entfernungen. Der kommunale Anteil an Verbundsteuern insbesondere der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer hat selbst vornehmlich keine direkten Auswirkungen auf die Flächeninanspruchnahme. Durch ihre vor allem auf die Zahl der Einwohner abstellende Zuweisung können sie allerdings dazu anregen, durch Neuausweisung zusätzliche Einwohner anziehen zu wollen. Damit wirken sie mittelbar einer flächenschonenden Strategie entgegen. Ähnliche Wirkungsmuster werden dem System des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) unterstellt: Indem durch (Neu-) Ausweisung von Wohnbau- und Gewerbegebieten versucht wird, zusätzliche Einwohner anzusiedeln, können auch die einwohnerbezogen gewährten Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich erhöht werden. Die Wirkung zur Flächenschonung sei dem entsprechend gering. Die Vorhaltung von Freiflächen für ökologische Funktionen und Erholungszwecke oder die ökologische Aufwertung von Siedlungsflächen wird in diesem System nicht berücksichtigt. In einer neuen Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik wird allerdings anhand von Beispielrechnungen entsprechend nachgewiesen, dass eine Neuausweisung von Bauland zu höheren Kosten als Erträgen in sehr vielen Fällen führt kann, insbesondere wenn eine äußere Erschließung noch erstellt werden muss. Das oftmals angebrachte Argument, zusätzliche Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich zu generieren, scheint damit widerlegt. Das gilt sowohl für Wohnbau- als

tur- und Bildungseinrichtungen, Freizeitmöglichkeiten und das Prestige des Standortes. Vgl. Grabow/Busso et. al. (1995): Weiche Standortfaktoren, in: DIfU (Hrsg.) (1995): Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 89, Stuttgart.

auch Gewerbebauland.³¹ Weitere, vergleichbare Rechnungen³² kommen zu ähnlichen Ergebnissen, und dieses gleichwohl der Tatsache unterschiedlicher räumlicher Spektren dieser Studien (polyzentrischer Wirtschaftsraum um Stuttgart, monozentrischer Wirtschaftsraum um Hamburg, eher wirtschaftsschwacher Raum in Brandenburg, Rhein-Sieg-Kreis). Somit kann festgestellt werden, dass relativ unabhängig von der räumlichen Lage sich neue Baugebiete nicht mehr oder maximal mittelfristig lohnen. Nicht zuletzt deshalb sollten sich die Städte und Gemeinden auf eine der anderen Strategien, wie Umwidmung, Innenverdichtung, Rücknahme und „Verzicht auch bei Nachfrage“ konzentrieren. Es bleibt hierbei zu hinterfragen, inwieweit die für diese Schlussfolgerungen notwendigen umfassenden Informationen auch Gemeinden im Rahmen ihrer alltäglichen Arbeit zur Verfügung stehen.

Städten und Gemeinden stehen diverse **Förderinstrumente** zur Verfügung, die sich unterschiedlich auf die Neuausweisung und damit auf die Flächenschonung auswirken. Gemeinden in ausgewählten und strukturschwachen Regionen können sich dem Programm Gemeinschaftsaufgabe³³ „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bedienen. Damit werden gewerbliche Investitionen und Investitionen in kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur³⁴ in Form von Zuschüssen gefördert. Diese Fördertatbestände werden mit Beschluss des Koordinierungsrahmens³⁵ der Gemeinschaftsaufgabe zunehmend um nicht-investive Förderinstrumente ergänzt. Hierzu zählen bspw. die Förderung von Regionalmanagements und die Förderung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte.³⁶ Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern haben zudem Zugriff auf zwei weitere Förderprogramme. Zum einen stellt das Sonderkreditprogramm „Ländliche Entwicklung“ Darlehen zur Finanzierung von Erneuerungsmaßnahmen in Gemeinden mit dörflichem Charakter zur Verfügung. Zum anderen fördert das Sonderkreditprogramm „Räumliche Strukturmaßnahmen“ durch vergünstigte Kredite Investitionen, die einen Beitrag zur Verbesserung des gesamten wirt-

³¹ Reidenbach, Michael et al. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten, Edition Difü – Stadt Forschung Praxis, Bd. 3.

³² Dieses sind beispielhaft nachfolgend genannte Untersuchungen zu fiskalischen Wirkungen von Baugebieten:

Verband Region Stuttgart/Ökconsult GbR (o. J.): Neubaugebiete und demographische Entwicklung – Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen in der Region Stuttgart.

Krause-Junk, Katharina (2006): Kommunale Gewerbeansiedlungspolitik im Spannungsfeld fiskalischer Anreize und planerischer Anforderungen, ECTL Working Paper Nr. 36.

Gutsche, Jens-Martin (2003): Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg, ECTL Working Paper Nr. 18.

³³ Zukünftig werden Gemeinschaftsaufgaben mit dem Kürzel GA bezeichnet.

³⁴ Zu den förderfähigen kommunalen wirtschaftsnahen Infrastrukturtatbeständen vgl. Deutscher Bundestag (2009): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009, Drucksache 16/13950, S. 23 ff.

³⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2009): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009, Drucksache 16/13950, zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 3. September 2009 gemäß Beschluss vom 15. Januar 1998 (Bundestagsdrucksache 13/8228 in Verbindung mit § 4 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“).

³⁶ Ebenda, S. 22.

schaftlichen und kommunalen Umfeldes leisten, insbesondere zur Erhöhung des Wohn- und Lebenswerts ländlich geprägter Gebiete durch Erschließung, Ordnung und Schutz sowie durch Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen. Je nach Förderschwerpunkten wirken sich diese Programme unterschiedlich auf den Flächenverbrauch aus. Hinsichtlich der Flächenschonung sind sie daher als ambivalent zu charakterisieren. Gemeinden in Sachsen kommen zudem in den Genuss einer besonderen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer. Dieses Programm enthält hinsichtlich der Flächenschonung sowohl förderliche als auch kontraproduktive Förderschwerpunkte. Ebenfalls für Gemeinden und Gemeindeverbände³⁷ und im Freistaat Sachsen kommt die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur in Frage. Der Einfluss dieses Instruments auf die Flächenschonung ist vor dem Hintergrund der Förderschwerpunkte eher gering. Dieser kann sich aber bei Umnutzung bzw. bei vorhandenen Flächen im Innenbereich deutlich erhöhen. Weiterhin steht allen sächsischen Gemeinden (außer den Städten Leipzig und Dresden) Mittel der FRL Investitionen KMU³⁸ als Teilprogramm des Förderprogramms Regionales Wachstum zur Verfügung. Es wirkt unmittelbar auf Flächenneuanspruchnahme, sofern Fördertatbestände außerhalb des geschlossenen Siedlungskörpers liegen. Gemeinden in Sachsen-Anhalt können wiederum im Kontext der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ das Programm zur Förderung der Gewerblichen und touristischen Infrastruktur nutzen. Je nach Art der genutzten Flächen und Förderschwerpunkte ist die flächenschonende Wirkung des Programms als ambivalent zu bezeichnen. Als Förderinstrumente steht den Gemeinden weiterhin das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz GVFG)³⁹ zur Verfügung, welches durch die Förderung des Baus und Ausbaus von örtlicher Verkehrsinfrastruktur einen Einfluss auf Flächenneuanspruchnahme hat.

Neben den formellen Instrumenten steht den Gemeinden im Bereich der Neuausweisung ein umfangreiches Set an **informellen Instrumenten** zur Verfügung. Zunächst werden Beispiele aus dem Bereich Raumordnung aufgezeigt. So können der Städtebauliche Rahmenplan und weitere informelle Pläne, wie Stadtentwicklungspläne oder städtebauliche Entwicklungskonzepte (im Stadtumbau) Neuausweisung forcieren. Aufgrund der Informalität können sie rechtlich lediglich eine vorbereitende oder ergänzende Planung darstellen; allerdings sind sie Abwägungsmaterial für die Bauleitplanung und haben damit Potenzial mittelbarer Steuerungswirkung, indem sie für flächenplanerische Themen sensibilisieren können. Wird eine gemeinsame Aufgabenerfüllung, vergleichbar zu der bei Städteverbänden, freiwillig vorgenommen, so spricht man von Städtenetzen als informelles, kooperatives Instrument. Weiterhin können die Städte und Gemeinden

³⁷ Dies gilt auch für Landkreise.

³⁸ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur Förderung von Investitionen kleiner Unternehmen in strukturschwachen Räumen, vom 5. April 2007.

³⁹ Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986) geändert worden ist.

Instrumente aus dem Bereich Verkehr nutzen. Verkehrsentwicklungspläne stellen hauptsächlich für Mittel- und Großstädte ein wesentliches informelles Planungsinstrument dar. Der Einfluss auf die Flächenneuinanspruchnahme ist im Allgemeinen deutlich geringer als bei überörtlichen Planungsinstrumenten (z. B. Bundesverkehrswegeplan). Grund hierfür ist, dass es sich in der Regel um geringer dimensionierte Anlagen des örtlichen und regionalen Verkehrsbedarfs handelt.

Damit die gemeindliche Entscheidung zur Verfolgung der Strategie Neuausweisung objektiv begründet und ein gezielter Instrumenteneinsatz vorgenommen werden kann, stehen bestimmte **Entscheidungshilfen** zur Verfügung. Hierzu zählen Infrastrukturkostenkalkulatoren, deren Einfluss auf die Flächenschonung mittelbar über die Folgekosten erfolgt. Die Wirkung ist tendenziell flächensparend, da die Neuausweisung von Flächen bspw. gegenüber der Innenverdichtung höhere Folgekosten aufweist. Eine Ermittlung des Flächenbedarfs – sowohl für Gewerbeflächenbedarfe als auch für Wohnflächenbedarfe ist demgegenüber ein direkter, flächenbezogener Ansatz, um auf eine Versachlichung politischer Entscheidungsprozesse hinzuwirken. Allerdings erschwert diese Methode durch ihre Angebotsorientierung insbesondere bei der Gewerbeflächenpolitik die Prognose. Intendiert wird, die künftige Flächeninanspruchnahme an prognostizierte Entwicklungen anzupassen. Sofern dadurch Flächen im Außenbereich eingespart werden, ist der entsprechende Flächenschonungseffekt hoch; bei Neuausweisungen im Außenbereich entsprechend gering. Implizit werden durch diese Abschätzung bspw. alle Strategien des 2. Flächenzieles, nämlich die Wohnflächenentwicklung an den demographischen Wandel anzupassen,⁴⁰ unterstützt. Diese Abschätzung kann systematisch auch zusammen mit dem Wohnbau- und Brachflächenkataster gefasst werden. Für konkrete Projekte bzw. Baugebiete, welche entwickelt werden sollen, kann eine wichtige Entscheidungshilfe für deren Realisierung eine Kosten-Nutzen-Analyse⁴¹ darstellen. Diese stellt den Kosten des Baugebietes⁴² die Erträgen des Baugebietes⁴³ gegenüber und bewertet damit dessen (möglichst langfristige) Rentabilität. Eine weitere, die eben beschriebenen Ansätze grundlegend ergänzende Entscheidungshilfe stellen Bevölkerungsprognosen dar, die ihrerseits wiederum zur Begründung von Eigenentwicklung, aber auch von Wanderungsgewinnen und -verlusten dienen können. Die Ergebnisse können sowohl den Städten und Gemeinden als auch dem Land als Handlungs-

⁴⁰ Konkrete Erläuterungen zu den einzelnen Flächenzielen können dem Band 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi entnommen werden.

⁴¹ In der Literatur existieren hierfür einige Synonyme wie Folgekosten der Siedlungsentwicklung oder fiskalische Wirkungsanalysen. Auch wenn die Methodik unterschiedlich sein mag, so haben sie doch alle das Ziel, Kosten und Erträge bzw. Nutzen langfristig darzustellen und mögliche Alternativen zu vergleichen.

⁴² Die wesentlichen Kosten für eine Gemeinde, welche das Gebiet selber entwickelt sind dabei die Kosten der inneren und äußeren Erschließung, die Planungskosten, die Kosten der Kompensationsmaßnahmen, die Kosten der sozialen Infrastruktur (hier können bspw. Mehrbedarf an Kindergarten- oder Grundschulplätzen mit den daraus folgenden höheren Betriebskosten genannt werden), laufende Kosten des fertig gestellten Baugebietes wie Betriebskosten (dieses sind u. a. Kosten für Straßenreinigung, Instandhaltung etc.) und möglicherweise Kosten für den Grunderwerb.

⁴³ Wesentliche Erträge bzw. Einnahmen stellen dabei die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Gewerbesteuer, sonstige Steuern und Abgaben, Zuweisungen aus dem KFA, Umlagen und Planwertabschöpfung sowie möglicherweise Verkaufserlöse der Grundstücke dar.

leitlinie und zur Begründung der Eigenentwicklung (Neuausweisung) dienen. Neben dem Flächenziel 2 stützen diese Prognosen auch das qualitative Flächenziel, wenn für die Definition zentraler Ortsteile oder von Siedlungsschwerpunkten eine solche Prognose herangezogen wird. Weiterhin können Städte und Gemeinden auf Wohnbau- bzw. Wohnflächenprognosen und Wohnungsmarktbeobachtung zurückgreifen. Diese werden als Grundlage zur Begründung von Eigenentwicklung und von Erweiterungsabsichten auch auf kleinräumiger Ebene angewendet. Das Flächenschonungspotential ist hierbei ebenfalls hoch, wenn dadurch Fläche im Außenbereich eingespart wird. Bei Neuausweisungen im Außenbereich ist die Flächenschonung entsprechend gering. Die Kongruenz mit den Handlungsstrategien ergibt sich analog zur Bevölkerungsprognose. Kommunen haben des Weiteren die Möglichkeit der Infrastrukturellen Entwicklungsplanung (ISEP). Sie trägt dazu bei, die Flächenstrategien einer Gemeinde oder auch auf Ebene eines überkommunalen Versorgers im Hinblick auf Infrastrukturfolgeworkungen zu optimieren. Dies führt indirekt zur Schonung von Flächen und direkt zur Verminderung der infrastrukturellen Folgekosten. Schließlich können Kommunen Baulandkataster anlegen. Diese enthalten Informationen zur Größe, planungsrechtlichen Situation, Nutzungen etc. der enthaltenen Flächen. Als Grundlage für Flächennutzungsentscheidung kann dieses Instrument auch bei Neuausweisung eine hohe flächenschonende Wirkung entfalten.

3.2.1.2 Rücknahme

Städten und Gemeinden, die die Strategie der Rücknahme verfolgen, steht ebenfalls ein umfangreiches Instrumentenset zur Verfügung. Dazu gehören zunächst **formelle Instrumente** der Raumplanung, wie

- die Bauleitplanung,
- städtebauliche Entwicklungs-/Sanierungsmaßnahmen,
- Stadtumbau und Städtebaulicher Vertrag,
- städtebauliche Gebote,
- das Zielabweichungsverfahren,
- Dorfumbau bzw. Dorfentwicklung und
- Richtlinien der Verkehrsplanung.

Mit der Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplanung) können für bisher tatsächlich baulich genutzte oder bislang als Bauflächen planungsrechtlich gesicherte Flächen neue Nutzungen dargestellt oder festgesetzt werden, die eine zukünftige bauliche Inanspruchnahme unterbinden. Hier ist etwa die Ausweisung von Grünflächen denkbar. Unter Umständen sind jedoch Entschädigungsansprüche zu beachten.⁴⁴ Städte und Gemeinden können weiterhin auf Städtebauliche Entwicklungs-/Sanierungsmaßnahmen zurückgreifen. Bei entsprechender Umsetzung kann eine deutliche flächenschonende Wirkung dieses Instruments attestiert werden. Allerdings stellt sich bei Rücknahme bisheriger Nutzungen ebenfalls die Frage nach Entschädigung. Ähnliches gilt für den Stadtumbau als Instrument

⁴⁴ Zur Frage von Entschädigungsansprüchen vgl. Band 10 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi.

des besonderen Städtebaurechts sowie für den Städtebaulichen Vertrag. Beide ermöglichen einen flächenpolitischen Umgang, der über die Angebotsplanung der formellen Bauleitplanung hinausgeht und befähigen daher die Städte und Gemeinden, Rücknahme von Fläche zu forcieren, entweder durch Aufnahme einer Rückbaumaßnahme in einen Antrag zur Bereitstellung von Fördermitteln oder durch vertragliche Vereinbarung. Weiterhin können Städte und Gemeinden sog. Städtebauliche Gebote verfügen. Für die Strategie Rücknahme ist dabei das Rückbau- und Entsiegelungsgebot von besonderem Interesse. Die Anwendung dieser Instrumente zur Verwirklichung des Bebauungsplanes setzt voraus, dass die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Die Maßnahmen sind zuvor mit den betroffenen Eigentümern, Mietern oder Pächtern zu erörtern. Dabei haben die Betroffenen die Durchführung der Maßnahmen zu dulden, es stehen ihnen jedoch Rechtsmittel zur Verfügung, die die tatsächliche Umsetzung des Gebots um Jahre hinauszögern kann.⁴⁵ Im Regelfall wird die Gemeinde deshalb nach einer einvernehmlichen Lösung suchen, bevor sie ein Gebot durch Verwaltungszwang vollstrecken lässt. Durch diese rechtliche Bindungswirkung kann diesem Instrument bei konsequenter Anwendung jedoch eine sehr positive Wirkung auf die Flächenschonung zugeschrieben werden. Das Zielabweichungsverfahren stellt ein Prüfinstrument dar. Es ist hinsichtlich der Flächenschonung als ambivalent zu bezeichnen. Je nachdem, auf welches Ziel dieses Instrument gerichtet ist, kann es auf verschiedene Intensitäten der Flächeninanspruchnahme hinwirken. Wenn bspw. in einem Zielabweichungsverfahren eine vormals nicht zulässige Nutzung statt bspw. einem Flächenschutzziel ermöglicht wird, muss die Wirkung als negativ beurteilt werden. Anders verhält es sich, wenn z. B. in einem Vorranggebiet zur Gewerbeentwicklung ein Zielabweichungsverfahren aus umweltbezogenen Aspekten durchgeführt wird. Dies hätte eine Einschränkung der Gewerbeflächenentwicklung zur Folge. Mithin wäre die Wirkung im Sinne des Flächensparziels eher positiv. Eine pauschale Aussage zur Flächenschonung ist hier daher nicht möglich; es kann maximal eine fallweise Beurteilung erfolgen. Für vornehmlich ländliche Gemeinden steht zudem das Instrument Dorfumbau bzw. Dorfentwicklung für die Strategie der Rücknahme zur Verfügung. Richtlinien der Verkehrsplanung, die ggf. Details des Ausbaus von Verkehrswegen (Festlegung von Erreichbarkeitsstandards, des Straßenquerschnitts, Knotenpunktformen etc.) verankern, tragen nur im Detail zu Flächenreduzierung bei.

Auch im Kontext der Rücknahme stehen darüber hinaus verschiedene **Förderinstrumente** und folglich **fiskalische (Anreiz-)Instrumente** für Städte und Gemeinden zur Verfügung. Für ländliche Gemeinden im Freistaat Sachsen ist dies insbesondere das Programm Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE). Sind entsprechend Rückbaumaßnahmen Gegenstand der Förderung, so ist der flächenschonende Effekt dieses Programms sehr deutlich. Rücknahme wird im Rahmen dieses Programmes insbesondere durch Maßnahmen nach Kapitel D 1.1.3 und F

⁴⁵ Im härtesten Fall kann ein städtebauliches Gebot nur durch Enteignung des entsprechenden privaten Grundstücks durchgeführt werden (vgl. § 176 Abs. 8 BauGB, Baugebot). Die rechtlichen Hürden hierfür sind jedoch sehr hoch und sicherlich mit dem Weg durch alle rechtlichen Instanzen verbunden.

1.2 gefördert. Ostdeutschen Gemeinden kommt wiederum das Programm Stadtumbau Ost zu Gute, während es im Westen parallel das Programm „Stadtumbau West“ existiert. So können Gemeinden, die Gebiete mit erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten haben, Fördermittel nach diesem Bund-Länder-Programm zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen beantragen. Erhebliche städtebauliche Funktionsverluste liegen gem. § 172 BauGB u. a. dann vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist. Ebenfalls in den gemeindlichen Bereich fallen Wohnbauprogramme zur Revitalisierung der Innenstadt oder die Förderung von Wohnungsbau im Innenbereich⁴⁶, die Rücknahme bestehender Wohnbaugebiete unterstützen können.

Weiterhin können **informelle Instrumente** der Raumplanung in Bezug auf die Rücknahme zum Einsatz kommen. Hier ist der Städtebauliche Rahmenplan anzuführen, der im Gegensatz zu den städtebaulichen Entwicklungskonzepten des Stadtumbaus allerdings nicht mit Fördermitteln verknüpft ist. Seine mittelbare Wirkung ist entsprechend geringer als die der Konzepte im Stadtumbau. Im Bereich Verkehr stehen den Städten und Gemeinden in erster Linie Verkehrsentwicklungspläne als mögliche informelle Instrumente zur Verfügung. So kann in diesen Festlegungen der Rückbau von Verkehrsanlagen fixiert werden. Da aber in der Regel parallel Neubaumaßnahmen verankert werden, hält sich der Flächenschonungseffekt stark in Grenzen.

Als **Entscheidungshilfe** bei der Verfolgung von Rücknahme können die Städte und Gemeinden, aber auch die örtlichen Aufgabenträger die bei der Neuausweisung bereits genannten Maßnahmen heranziehen.

3.2.1.3 Innenverdichtung

Für die Strategie der Innenverdichtung steht den Städten und Gemeinden ein umfassendes Spektrum von Instrumenten zur Verfügung.

Dabei kommen folgende **formelle Instrumente** der Raumplanung zur Anwendung:

- Flächennutzungsplan
- Bebauungsplan
- städtebaulichen Entwicklungs-/ Sanierungsmaßnahmen
- Stadtumbau bzw. Städtebaulicher Vertrag
- Dorfumbau
- städtebauliche Gebote
- Erhaltungssatzungen
- Bodenschutzklauseln

⁴⁶ In Sachsen-Anhalt werden bspw. Wohnbauprogramme über die Investitionsbank Sachsen-Anhalt und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (Bundesfördermittel) betreut. Selbstgenutztes Wohneigentum in Städten und Gemeinden, die am Programm "Stadtumbau Ost" beteiligt sind, wird in Sachsen-Anhalt durch verbilligte Baudarlehen der Investitionsbank Sachsen-Anhalt gefördert.

In Bezug auf die Innenverdichtung wenig präsent ist das Instrument des Flächennutzungsplans. Da im Flächennutzungsplan keine konkreten Innenentwicklungsziele, sondern hierfür lediglich Flächenpotenziale aufgezeigt werden können, diese aber dem Charakter eines FNPs entsprechend keine Rechtsverbindlichkeit aufweisen, sind die flächensparenden Wirkungen eher gering. Demgegenüber besteht mit dem Bebauungsplan die Möglichkeit für rechtsverbindliche Festsetzungen. Er kann nicht nur für die städtebauliche Entwicklung von Flächen im bisherigen Außenbereich, sondern auch zur Entwicklung und Ordnung im Innenbereich genutzt werden. Allerdings stellt er nur eine Angebotsplanung dar und enthält keine Elemente zur Aktivierung von Baulandpotenzialen. Die Städtebaulichen Entwicklungs-/Sanierungsmaßnahmen sind Teil des Besonderen Städtebaurechts (§§ 136 bis 171 BauGB) und können nur für entsprechend festgelegte Gebiete angewendet werden. Wenn die Voraussetzungen für die genannten Maßnahmen gegeben sind (§ 136 BauGB für Sanierungs- bzw. § 165 BauGB für Entwicklungsmaßnahmen), kann die Gemeinde mittels Satzung ein entsprechendes Gebiet festlegen. Je nachdem, ob und welche Maßnahmen zur Innenverdichtung umgesetzt werden, können diese ein sehr hohes Flächenschonungspotential entwickeln. Gleiches gilt für den Stadtumbau bzw. den Städtebaulichen Vertrag, der stark flächenschonende Wirkungen haben kann. Diese sind bereits bei der Strategie Rücknahme beschrieben worden. Für kleinere, eher ländliche Gemeinden besteht zudem die Möglichkeit des Dorfumbaus bzw. der Dorfentwicklung um eine stärkere Innenverdichtung zu erreichen. Ein weiteres Instrument stellen Städtebauliche Gebote dar. Je nach inhaltlicher Ausrichtung können diese sehr deutliche, positive Wirkungen auf die Flächenschonung ausüben. So kann bspw. ein Baugebot erlassen werden, mit dem Innenverdichtungspotenziale aktiviert werden können. Allerdings werden Baugebote in der Planungspraxis selten angewendet, da die Umsetzung dieser Gebote mittels zahlreicher Rechtsmittel auf Jahre verzögert werden kann und i. d. R. nach einer einvernehmlichen Lösung gesucht wird. Städte und Gemeinden können darüber hinaus Erhaltungssatzungen erlassen. In den Fällen der geforderten Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt betrifft dies auch die Errichtung (Neubauten) von baulichen Anlagen. Sie können zudem sogenannte Bodenschutzklauseln (ggf. im Zusammenwirken mit Umwidmungsklauseln) einführen. Bei stringenter Umsetzung können diese stark flächenschonend wirken. Diese Klauseln beschreiben vor allem das Primat der Innen- vor der Außenentwicklung bzw. den Schutz von Freiräumen generell.

Die Innenverdichtung wird durch ein breites Spektrum an **Förderinstrumenten** und **fiskalischen (Anreiz-) Instrumenten** unterstützt. So können kleine und mittelgroße Städte und Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern auf zwei Sonderkreditprogramme zurückgreifen. Das Sonderkreditprogramm Dorferneuerung und ländliche Entwicklung finanziert über Darlehen u. a. Erneuerungsmaßnahmen in Gemeinden mit dörflichem Charakter. Weiterhin stellt das Sonderkreditprogramm Räumliche Strukturmaßnahmen Kredite für Erneuerungsmaßnahmen in Gemeinden mit dörflichem Charakter zur Verfügung. Beide Programme haben in Abhängigkeit des konkret geförderten Projekts ambivalente Auswirkungen auf die Flächenschonung. Gemeinden in Sachsen stehen bei der Innenverdichtung

zudem Zuschüsse bzw. Darlehen aus der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer zur Verfügung. Ziel des Programms ist die Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer als wirtschaftlich tragfähige, sozial ausgewogene, ökologisch verträgliche und somit nachhaltige Entwicklung der ländlichen Regionen. Entsprechend den unterschiedlichen Förderschwerpunkten kann das Programm sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Flächenschonung haben. Der Gesamtheit der sächsischen Kommunen (auch Landkreisen) stehen Mittel aus der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur zu. Ein Förderschwerpunkt ist die Erschließung und Wiederherrichtung von Industrie- und Gewerbegebiete. Erfolgt dies im Innenbereich trägt dieses Instrument zur Innenverdichtung bei. Ebenfalls für sächsische Städte und Gemeinden, hier insbesondere in ländlichen Regionen, steht das Programm Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE) bereit. Soweit Anpassungs- und Umbaumaßnahmen Gegenstand der Förderung sind, können die flächenschonenden Auswirkungen dieses Instrumentes bei einer Innenverdichtungsstrategie erheblich sein. Innenverdichtung wird dabei besonders durch Maßnahmen nach Kapitel A 1.4, B 1.3, C 1.3 und 1.4, E 1.2 und 3 sowie G 1.1 gefördert. Weiterhin können Gemeinden in Sachsen (außer die Städte Leipzig und Dresden) auf Mittel der FRL Investitionen KMU⁴⁷ als Teilprogramm des Förderprogramms Regionales Wachstum zurückgreifen. Förderfähig sind dabei u. a. Investitionsvorhaben zur Neuerrichtung aufgrund der Erweiterung bestehender Betriebsstätten an einem anderen Standort. Sofern dieser im Innenbereich liegt, fördert dieses Programm Innenverdichtung. Gemeinden in Sachsen-Anhalt stehen wiederum im Kontext der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Mittel aus dem Programm zur Förderung der gewerblichen und touristischen Infrastruktur zur Verfügung. Je nach Art und Lage der genutzten Flächen und Förderschwerpunkt ist die flächenschonende Wirkung des Programms als ambivalent zu bezeichnen. Darüber hinaus können Städte und Gemeinden am Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren partizipieren. Dies zielt auf den Erhalt und die Weiterentwicklung zentraler innerörtlicher Versorgungsbereiche ab, soll auf die Aufwertung von Ortszentren, innerstädtischen Quartieren und Stadtteilzentren hinwirken und schont somit Fläche. Schließlich steht für die Innenverdichtung insbesondere für Städte auch das Programm Stadtumbau Ost zur Verfügung. Stadtumbaumaßnahmen werden in Gebieten durchgeführt, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind und in denen Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden. Zu den wichtigsten Maßnahmen zählen u. a. die Umgestaltung der randstädtischen Großsiedlungen der 1960er bis 1980er Jahre, die Revitalisierung der Stadtzentren sowie die Konversion nicht mehr genutzter inner- und randstädtischer Flächen. Im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost wird auch die Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum in Städten in Form von „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“⁴⁸ als eine Maßnahme der Innenverdichtung gefördert.

⁴⁷ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur Förderung von Investitionen kleiner Unternehmen in strukturschwachen Räumen vom 5. April 2007.

⁴⁸ Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2002): Programm Stadtumbau Ost, Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, Berlin. Wohneigentumsbildung in der Innenstadt ist ein eigenständiger

Letztendlich befördern Wohnbauprogramme zur Revitalisierung der Innenstadt oder die Förderung von Wohnungsbau im Innenbereich⁴⁹ Innenverdichtung. Dabei wird innerstädtische Wohnbebauung für die klassische Suburbanisierungsklientel gefördert. Beispiele für diese Strategie sind die Großstädte Hannover, Leipzig und Hamburg. Diese Programme sind allerdings auch oft informell und daher nicht immer einer bestimmten Förderung zuzuordnen. Wenn durch diese Strategie Flächen im Außenbereich gespart werden, kommt es zu einem entsprechend hohen Effekt der Flächenschonung. Dem entsprechend unterstützt dieses wichtige Instrument das 2. Handlungsziel, nämlich die Anpassung der Wohnflächenentwicklung an den demographischen Wandel, insbesondere zur Begrenzung des Wachstums von Wohngebieten (Bilanzausgleich im Sinne einer Null-Neuausweisung) und Ausnutzung bestehender und erschlossener Wohngebiete anstelle von Neuausweisung von Wohngebieten.

In den Bereich der eher **informellen Instrumente der Raumplanung** zur Umsetzung der Innenverdichtung fällt das Integrierte Stadtentwicklungskonzept (INSEK/ SEKO), das spürbar flächenschonende Wirkung hat und zu dem auch eine Neubebauung und damit potenziell eine Innenverdichtung gezählt werden kann. Schließlich können Städte und Gemeinden zu einer stärkeren Innenverdichtung auch einen Städtebaulichen Rahmenplan entwickeln. Dieser verfolgt den Zweck, im Vorfeld der rechtsverbindlichen Planung durch kooperative Prozesse mögliche Konflikte zu beseitigen oder auszugleichen. Damit können Potenziale zur Innenverdichtung aktiviert werden.

Den Städten und Gemeinden stehen des Weiteren verschiedene **Entscheidungshilfen** zur Verfügung, um die Möglichkeiten für eine Innenverdichtung abzuwägen. So können sie auf die Wohnstandortberatung abstellen. Dabei erfolgt die Beratung Wohnungssuchender nach deren individuellen Wohnwünschen. Bisher wurde dies in Schwerin und Wilhelmshaven⁵⁰ erfolgreich angewandt. Durch die Lenkung der Wohnnachfrage auf bereits bestehende (ausgewiesene) Standorte ist der Flächenschonungseffekt sehr hoch. Folglich kann dieses Instrument Grundlage für das gesamte 2. Handlungsziel „Anpassen der Wohnflächenentwicklung an den demographischen Wandel“ sein, wenn bestehende innerstädtische Wohnbaugebiete bspw. besser genutzt werden sollen. Da hier die Lenkungswirkung entscheidend ist, werden auch die ersten beiden Strategien des qualitativen Flächenziels – „Stabilisierung der Flächennutzung in zentralen Ortsteilen“ und

Themenschwerpunkt in diesem Förderprogramm. Viele Städte haben aber auch in Eigenverantwortung dieses Ziel umgesetzt und geben städtische Zuschüsse, bspw. in Halle (Saale) und Leipzig in Form der Möglichkeit zur Denkmalabschreibung für Selbstnutzer. Vgl. Stadt Leipzig (2005): Werfen sie ihr Geld zum Fenster rein, S. 16.

⁴⁹ In Sachsen-Anhalt werden bspw. Wohnbauprogramme über die Investitionsbank Sachsen-Anhalt und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (Bundesfördermittel) betreut. Selbstgenutztes Wohneigentum in Städten und Gemeinden, die am Programm "Stadtumbau Ost" beteiligt sind, wird in Sachsen-Anhalt durch verbilligte Baudarlehen der Investitionsbank Sachsen-Anhalt gefördert.

⁵⁰ Das Projekt „Integrierte Wohnstandortberatung als Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ wird seit Oktober 2006 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert; der Bearbeitungszeitraum reicht bis März 2010. Seit Februar 2008 sind das Wohnstandortinformationssystem und die persönliche Wohnstandortberatung unter der zusammenfassenden Marke Wohnstandortinfo in den Modellstädten in Betrieb, vgl. www.wohnstandortberatung.de.

„Innerhalb nicht-zentraler Orte Konzentration auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte“ – unterstützt. Wiederum können die Kommunen auch bei der Innenverdichtung auf Mittel des Programms Stadt 2030 zurückgreifen. Selbiges gilt für den ExWoSt und das Regional- bzw. Stadtmarketing. Letzteres kann mindestens mittelbare Wirkung auf die Flächenschonung entfalten, da es die Innenentwicklung stärkt und gleichsam das Außenwachstum hemmt. Ebenso dienen Brach-/ Freiflächenkataster und Wohnbaukataster als Entscheidungshilfen. Mit diesen Katastern kann durch Brachflächenreaktivierung und Innenentwicklung die Flächenneuausweisung deutlich gemindert werden. Darüber hinaus sind sie auch und im besonderen Maße für kooperative Ansätze in allen Flächenstrategien enthalten und werden in verschiedenen wissenschaftlichen Studien regelmäßig als wichtigste Grundlage für ein angemessenes kooperatives Flächenmanagement bezeichnet.⁵¹ Weiterhin können die Kommunen den Wohnflächenbedarf abschätzen (Wohnflächenbedarfsabschätzung). Dies führt dann zur Anpassung der künftigen Flächeninanspruchnahme an prognostizierte Entwicklungen und kann, wenn dadurch Flächen im Außenbereich unbeanspruchte bleiben, eine hohe Flächenschonung bewirken. Diese Abschätzung kann damit auch mit dem Wohnbau- und Brachflächenkataster zusammengeführt werden. Ein solches Kataster enthält Informationen zur Größe, planungsrechtlichen Situation, Nutzungen etc. der eingetragenen Flächen. Sofern dieses wiederum als Grundlage für Flächennutzungsentscheidungen dient, kann die flächenschonende Wirkung sehr hoch sein. Für eine Abwägung zwischen Innen- und Außenentwicklung (also Neuausweisung) kann wiederum eine Kosten-Nutzen-Analyse herangezogen werden, um die Alternativen abzuwiegen. Ebenso können Städte und Gemeinden auf Entscheidungshilfen im Bereich der technischen Infrastruktur, wie die Infrastrukturelle Entwicklungsplanung (ISEP) zurückgreifen. Sie impliziert eine indirekt flächenschonende Wirkung, die sich durch ihre direkte Wirkung, nämlich der Verminderung der negativen infrastrukturellen Folgen ergibt. Infrastrukturkostenkalkulatoren informieren über infrastrukturenspezifische Folgekosten für einzelne Bauvorhaben und können so als Argumentationsgrundlage für eine stärkere Innenverdichtung herangezogen werden.

3.2.1.4 Umnutzung

Für eine Umnutzung von Flächen können ebenfalls **formelle Instrumente** der Raumplanung zur Anwendung kommen. Im Überblick handelt es sich um folgende:

- Bebauungsplan
- städtebauliche Entwicklungs- und/oder Sanierungsmaßnahme
- Stadtumbau bzw. städtebauliche Verträge
- Zielabweichungsverfahren
- Dorfumbau

⁵¹ Vgl. bspw. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft; Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis; Ein ExWoSt-Forschungsfeld; Instrumente und Akteure in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise); Berlin/Darmstadt/Göttingen, S. 75.

- Erhaltungssatzung
- Zwischennutzungen

Vor allem mithilfe des Bebauungsplanes kann die zukünftige Art der baulichen Nutzung festgesetzt werden; allerdings sind hierbei der Bestandsschutz der bestehenden Nutzungen bzw. mögliche Entschädigungsansprüche aus einer Nutzungsänderung zu beachten. Weiterhin stehen Gemeinden die Instrumente der städtebaulichen Entwicklungs- und/oder Sanierungsmaßnahmen zur Verfügung. Diese entfalten besonders bei Umnutzungen eine sehr starke flächenschonende Wirkung. Mit diesen Maßnahmen, die im Baugesetzbuch gesetzlich geregelt sind, sollen Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Die Maßnahmen sollen dem Wohl der Allgemeinheit dienen, insbesondere durch Wiedernutzung brachliegender Flächen. Eine ebenfalls erhebliche positive Wirkung auf die Flächenschonung kann der Stadtumbau bzw. ein Städtebaulicher Vertrag entfalten. Ein Instrument, welches neben der Region und dem Land auch seitens der Städte und Gemeinden als Planungsträger angewandt werden kann, ist das Zielabweichungsverfahren. Hinsichtlich der Flächenschonung ist auch dieses Instrument als ambivalent zu bezeichnen. Den Gemeinden steht mit dem Dorfumbau/ der Dorfentwicklung ein zum Stadtumbau ähnliches Instrumentarium zur Verfügung. Gemeinden können darüber hinaus die Aufstellung einer Erhaltungssatzung beschließen, nach der in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete ausgewiesen werden können, die für Nutzungsänderungen baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. Ziel ist der Erhalt der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt oder der Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung bei städtebaulichen Umstrukturierungen. Hilfreich erscheinen darüber hinaus Zwischennutzungen⁵² zu sein. Diese stellen temporäre Nutzungen bei gleichzeitiger Duldung/ Förderung der Eigentümer dar. Diese führen zur Aufwertung öffentlichen Raumes durch Innutzungnahme bzw. Umnutzung von Brachen bzw. Zwischenräumen.

Auch im Bereich der Umnutzung lassen sich zahlreiche **Förderinstrumente** und damit **fiskalisches (Anreiz-)Instrumente** finden. So werden Gemeinden in bestimmten strukturschwachen Regionen durch die GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gefördert, die eine Verbesserung der kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur vorsieht. Zwei weitere Förderprogramme können von Städten und Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern genutzt werden. Das Sonderkreditprogramm Dorferneuerung und ländliche Entwicklung stellt Finanzie-

⁵² In Leipzig gibt es zur Umsetzung von Zwischennutzungen eigene vertragliche Lösungen, die sog. „Gestattungsvereinbarung“ (vgl. Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung (Hrsg.) (2002): Flyer: Lücken in der Stadt, Interimslösungen durch Zwischennutzung von Baulücken in Stadterneuerungsgebieten, abrufbar unter http://erlebnis-zwenkauerssee.de/imperia/md/content/64_stadterneuerung/Luecken_Flyer.pdf, Abfrage am 01.02.2010). Ebenso werden in Band 10 der Schriftenreihe (in Vorbereitung) Möglichkeiten der Zwischennutzung vorgestellt.

rungsdarlehen für Erneuerungsmaßnahmen in Gemeinden mit dörflichem Charakter zur Verfügung; das Sonderkreditprogramm Räumliche Strukturmaßnahmen befördert die Finanzierung von Investitionen, die zur Verbesserung des gesamten wirtschaftlichen und kommunalen Umfeldes beitragen. Beiden Instrumenten ist gemein, dass sie je nach Förderschwerpunkt sehr unterschiedlich auf die Flächenschonung wirken können.⁵³ Gemeinden in Sachsen können zudem eine umfangreiche Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer nutzen. Je nach Förderschwerpunkt und Zielstellung ist auch hier die mögliche Auswirkung auf die Flächenschonung im Einzelfall zu bestimmen. Diese können sowohl positiv als auch negativ wirken. Ebenfalls Gemeinden (auch Landkreisen und Gemeindeverbänden) im Freistaat Sachsen kommt die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur zu. Entsprechend der originären Förderschwerpunkte ist die flächenschonende Wirkung dieses Instruments als eher gering zu bewerten. Sofern diese Maßnahmen aber auf Umnutzung oder die Entwicklung von Maßnahmen auf Flächen im Innenbereich abzielen, kann auch dieses Programm flächenschonende Wirkung entfalten. Ländliche Gemeinden im Freistaat Sachsen können zudem auf Mittel aus dem Programm Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE) zugreifen. Hierbei kann die flächenschonende Wirkung des Programms für die Umnutzungsstrategie groß sein, sofern entsprechende Anpassungsmaßnahmen Gegenstand der Förderung sind. Zusätzlich zu den in Kapitel 3.2.1.3 genannten Maßnahmen wird Umnutzung hier weiterhin durch Maßnahmen nach Kapitel A 1.1 und 1.2 sowie E 1.1 gefördert. Gemeinden in Sachsen-Anhalt wiederum steht die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ - Gewerbliche und touristische Infrastruktur für die Förderung der Umnutzung zur Verfügung. Je nachdem auf welchen Förderschwerpunkt vornehmlich abgestellt wird, stellt sich eine positive bzw. negative Wirkung hinsichtlich der Flächenschonung ein.⁵⁴ Städten und Gemeinden steht darüber hinaus das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren zur Verfügung. Es zielt auf den Erhalt und die Weiterentwicklung zentraler innerörtlicher Versorgungsbereiche ab und soll zur Aufwertung von Ortszentren, innerstädtischen Quartieren und Stadtteilzentren beitragen. Städten steht zudem das Programm „Soziale Stadt“ offen. Für ostdeutsche Städte ist weiterhin das Programm Stadtumbau Ost entwickelt worden, welche auch Maßnahmen zur Umnutzung als Fördergegenstand enthalten.

⁵³ So kann durch das Sonderkreditprogramm Dorferneuerung und ländliche Entwicklung mittels der Förderung von Investitionen von Unternehmen, die mit ihrer Geschäftstätigkeit in ländlichen Regionen die Wirtschaftsstruktur und das Arbeitsplatzangebot in den ländlichen Räumen verbessern Flächenneuinanspruchnahme induziert werden; durch die Förderung des Erwerbs, der Erhaltung, der Erweiterung oder der Umnutzung landwirtschaftlich oder ehemals landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz zu Wohn- oder Gewerbebezwecken hingegen Flächenneuinanspruchnahme reduziert bzw. vermieden werden. Zweitgenanntes Programm ist bezüglich der Flächenbeanspruchung wesentlich schwerer zu bewerten, da generell Investitionen gefördert werden, die den Wohn- und Lebenswert ländlich geprägter Gebiete durch Erschließung, Ordnung und Schutz sowie durch Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen erhöhen. Hier sind dann für eine Bewertung die konkreten geförderten Projekte ausschlaggebend.

⁵⁴ Da schwerpunktmäßig die Erschließung von Industriegebieten und der Ausbau von Forschungs-, Telematik-, Technologie- und Gründerzentren bzw. -parks sowie Vorhaben der touristischen Infrastruktur gefördert werden hängt eine Bewertung der Flächenbeanspruchung davon ab, wo diese Standorte verortet sind und auf welchen Flächen diese möglicherweise erweitert werden sollen.

Städte und Gemeinden können sich weiterhin **informeller Instrumente** der Raumplanung bedienen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (INSEK/SEKO); zu einer wiederum eher geringen Flächenschonung trägt der Städtebauliche Rahmenplan bei.⁵⁵

Ob Umnutzung eine geeignete Strategie für die betreffenden Kommunen ist, kann unter Nutzung bestimmter **Entscheidungshilfen** beurteilt werden. So kann die Kommune eine aktive Informationspolitik⁵⁶ betreiben. Diese umfasst dabei die frühzeitige Beteiligung der Einwohner an Stadtumbau- und Dorfumbauprozessen und das Sichtbarmachen von Entscheidungsprozessen. Auch wenn dies in der bisherigen Praxis nicht ausreichend betrieben worden ist, birgt diese Maßnahme doch erhebliches Flächenschonungspotential. Ein weiteres Instrument stellt das Quartiersmanagement dar. Dieses soll das „Umkippen“ von Stadtteilen aufhalten und gleichzeitig zur Aufwertung des Quartiers als Wohnstandort beitragen. Bei einer entsprechenden Verankerung am Standort kann die flächenschonende Wirkung ebenfalls hoch sein. Insbesondere vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung hat in der jüngeren Vergangenheit eine weitere Maßnahme an Bedeutung für die Städte und Gemeinden gewonnen: Mit dem Umbau zu altengerechten Wohnungen oder Mehrgenerationenhäusern besteht eine weitere Möglichkeit, Leerstand zukunftsorientiert umzunutzen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass Ältere in vielen Kommunen als einziges Zuzugspotenzial angesehen werden können. Sofern dieses Potential nicht zur Neuausweisung genutzt wird, kann diese Maßnahme der Umnutzung die Flächeninanspruchnahme zusätzlich verringern. Zu weiteren Entscheidungshilfen aus dem Bereich der technischen Infrastruktur zählt einerseits die Infrastrukturelle Entwicklungsplanung (ISEP). Diese informiert über infrastrukturelle Folgewirkungen von möglichen Flächenstrategien (technische und Kostenaspekte) auf Gemeindeebene. Darüber hinaus trägt diese dazu bei, die Flächenstrategien einer Gemeinde oder auch auf Ebene eines überkommunalen Versorgers im Hinblick auf Infrastrukturfolgewirkungen zu optimieren. Im Ergebnis führt diese Maßnahme zur direkten Verminderung der infrastrukturellen Folgekosten und trägt indirekt zur Schonung von Flächen bei. Andererseits können Infrastrukturkostenkalkulatoren zur Anwendung kommen. Diese informieren über infrastrukturelspezifische Folgekosten für einzelne Bauvorhaben. Daher können diese die Optimierung im Zuge von Neuausweisungen fördern, aber auch bei Innenverdichtung und vor allem Umnutzung Nutzen stiften. Die flächenschonende Wirkung lässt sich dabei noch nicht abschließend beurteilen. Durch die indirekt hemmende Wirkung auf die Neuausweisung ist der Flächenschonungseffekt aber vermutlich positiv. Darüber hinaus kann die Ermittlung des Flächenbedarfs stark positive Auswirkungen auf die Flächenschonung haben und auf eine Versachlichung der politischen Entscheidungsprozesse hinwirken. Allerdings erschwert insbesondere die Angebotsorientierung bei der Gewerbeflächenpolitik die Progno-

⁵⁵ Beide Instrumente wurden bereits bei den vorherigen Strategien erläutert. Wie bei jeder Maßnahme kann auch deren genaue Beschreibung der Instrumentenübersicht am Ende dieses Bandes entnommen werden.

⁵⁶ Dabei umfasst diese mehr als die planungsrechtlich vorgeschriebene Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der Planaufstellung.

sen. Auch ein Brach- bzw. Freiflächenkataster kann durch Städte und Gemeinden angelegt werden. Diese Entscheidungshilfe, welche insbesondere zur Brachflächenreaktivierung und Innenentwicklung herangezogen werden kann, entwickelt dabei eine stark flächenschonende Wirkung und stellt eine inhaltliche Vorleistung zum haushälterischen Flächenmanagement dar. Auch im Bereich der zwischen-gemeindlichen Kooperation stehen den Städten und Gemeinden verschiedene Instrumente zur Verfügung. Dabei können sie ähnlich wie Länder und Regionen bspw. einen sog. Demographie-Check durchführen. Etwa bei der Vergabe von Fördermitteln bzw. Mitteln der Kommune werden dabei Projekte/Vorhaben auf ihre Umsetzbarkeit unter demographischen Schrumpfungsbedingungen geprüft.

3.2.1.5 Verzicht auf Neuausweisung

Bei **formellen Instrumenten** kann ein Verzicht auf Neuausweisung maßgeblich durch den Verzicht auf Aufstellung von weiteren Bebauungsplänen vorgenommen werden. Auch im Flächennutzungsplan kann explizit festgelegt werden, dass keine Neuausweisung von Wohnbauland erfolgen soll bzw. dieser könnte durch großzügige Festlegung von Grün- und Freiflächen für eine Negativ-Planung genutzt werden.

Als **Entscheidungshilfen** scheinen der Infrastrukturelle Entwicklungsplan (ISEP), als auch strategische Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie die Entscheidungshilfen, die der Bedarfsabschätzungen dienen, geeignet, die Strategie des Verzichts auf Neuausweisung zu begründen.

3.2.2 Überkommunale Ebene

3.2.2.1 Region

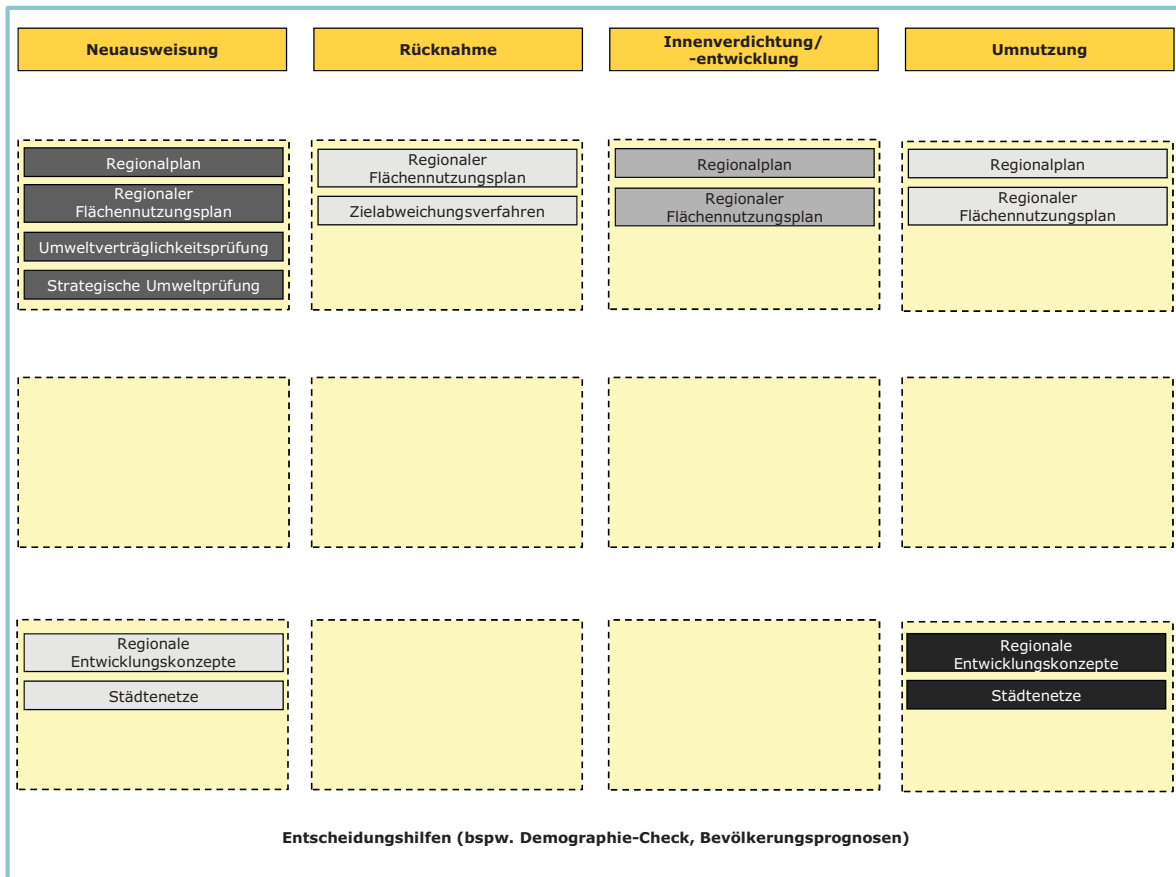


Abbildung 3: Überblick der Instrumente auf regionaler Ebene nach Strategien⁵⁷

Das zur Steuerung auf regionaler Ebene verfügbare Instrumentarium zeichnet sich durch die große Bedeutung formeller, insb. der der Raumordnung, wie auch informeller Instrumente aus. Letztere beziehen sich auf ein regionales Flächenmanagement, um Siedlungsentwicklung zu steuern. Das zwischengemeindliche und überörtliche Zusammenwirken von regionalen und kommunalen Akteuren auf freiwilliger Koordinierungs-, Motivations- und Moderationsbasis trägt zur Umsetzung und Weiterführung regionaler Entwicklungsprozesse bei, wobei die Entwicklungsvorstellungen der regionalen Akteure unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen einfließen sollen. Bei formellen und informellen Ansätzen spielen Entscheidungshilfen, wie u. a. Bevölkerungsprognosen, eine besondere Rolle. Demgegenüber gehen von der regionalen Ebene wenige Steuerungsimpulse durch Förder- und fiskalische Anreizinstrumente aus.

⁵⁷ Die Strategie „Verzicht auf Neuausweisung“ wird hier nicht weiter betrachtet, zur Begründung vgl. Fußnote 27.

3.2.2.1.1 Neuausweisung

Die Strategie der Neuausweisung auf der regionalen Ebene wird durch die **formellen Instrumente**

- Regionalplan, darunter im Speziellen:
 - Zentrale Orte und Entwicklungsachsen mit Grundzentren/ Grundzentralen Verbände,
 - Ausweisung von Gemeinden mit besonderer Gemeindefunktion,
 - Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete,
 - Ausweisung von Grünzügen und -zäsuren,
- Regionaler Flächennutzungsplan,
- Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und
- Strategische Umweltprüfung (SUP)

unterstützt bzw. beeinflusst.

Der Regionalplan konkretisiert raumordnerische Aussagen des Landesentwicklungsplans. So führen die dort festgelegten Zentralen Orte (ZO) und Entwicklungsachsen aufgrund des damit verbundenen Privilegs, auch Flächen aufgrund überörtlichen Bedarfs auszuweisen, zu einer Schwerpunktsetzung der Flächenentwicklung. Die Bedeutung ergibt sich weniger durch eine Flächenschonung als durch die raumstrukturierende Wirkung (vgl. Kapitel 3.3). Dies trifft auch auf Grundzentren/Grundzentrale Verbände zu. Ebenfalls im regionalen Kontext ist die Ausweisung von Gemeinden mit besonderen Gemeindefunktionen zu bewerten. Sofern sich diese auf die Ansiedlung von Gewerbe beziehen, können diese aufgrund des meist hohen Flächenbedarfs zu einer starken Flächeninanspruchnahme führen. Diese Überlegungen müssen aber raumstrukturellen Wirkungen gegenüber gestellt werden. Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete sind für die Unterstützung der Flächenstrategie „Neuausweisung“ von hoher Relevanz, da sie kommunale Neuausweisung vorbereiten, räumlich strukturieren und zugleich auch Neuausweisung vermindern und von bestimmten Orten fernhalten können.⁵⁸ Der Regionale Flächennutzungsplan verknüpft institutionell die Flächennutzungs- und die Regionalplanung und ist daher ein Instrument für eine regionale Flächenpolitik. Im neuen Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt (2010) wird er als Pflicht für die neu zu gründenden Zweckverbände in den Ordnungsräumen um die Oberzentren genannt: „Zur Lösung der im unmittelbaren Stadt-Umlandbereich der Oberzentren Halle und Magdeburg auftretenden Probleme innerhalb des Ordnungsraums wurden Zweckverbände gegründet, deren Pflichtaufgabe die gemeinsame Planung der Flächennutzung ist. Sie dienen der interkommunalen Abstimmung sowie der Vermeidung von konkurrierenden Entwicklungen zu Lasten der Oberzentren als Versorgungskerne und Kerne wirtschaftlichen Wachstums.“ Ein Regionaler Flächennutzungsplan stützt als vorbereitende Bauleitplanung alle die Flächenziele, die auch durch den Fläche-

⁵⁸ Ein Beispiel hierfür sind die Vorrangstandorte für landesbedeutsame, großflächige Industrieanlagen als Ziele der Landesplanung, die durch regional bedeutsame Standorte in den Regionalplänen erweitert werden können. (Vgl. bspw. LEP Sachsen-Anhalt (1999), Z 3.4 und Z 3.4.1, S. 21 f.)

nnutzungsplan gestützt werden. Im Vergleich zum Gemeinsamen Flächennutzungsplan kann es hier eher gelingen, eine überörtliche Perspektive einzunehmen, weil nicht nur bestehende gemeindliche Zielvorstellungen addiert, sondern zugleich die raumordnerischen integriert werden. Durch diese regionale Perspektive, am ehesten geeignete Standorte zu wählen, kann mit dem regionalen FNP ein Beitrag zur bedarfs- und nachfragegerechten Flächenbereitstellung geleistet werden. Ziel ist u. a. auch die Stärkung der regionalen Ebene im zunehmenden regionalen Wettbewerb. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Strategische Umweltprüfung (SUP) zeichnen sich hingegen sehr stark bei der Flächenschonung aus, da beide den Fokus auf ökologisch-orientierten Flächenumgang legen. Besonders die UVP kann dann für eine Neuausweisung genutzt werden, wenn sie durch ihr Ergebnis eine entsprechende Nutzung ausnahmsweise zulässt.

Zu den **informellen Instrumenten** der Raumordnung zählen maßgeblich regionale Entwicklungskonzepte und Städtenetze. Regionale Entwicklungskonzepte (REK) sind in der Regel wirtschaftlich motiviert, dennoch beinhalten sie oft sehr detaillierte Angaben zu Flächen, die in der Regionalplanung so oft nicht gegeben sind.⁵⁹ Sie verfügen über gute Möglichkeiten, innerhalb der REK-Region Flächen passgenau zu generieren, umzuwidmen oder zu verbinden, hierbei spielt die interkommunale Kooperation eine entscheidende Rolle. REKs können alle Handlungsstrategien unterstützen, die nicht explizit ans ZOK gekoppelt sind. Innerhalb eines REK existieren gute Möglichkeiten für Saldolösungen, da die beteiligten Partner in der Regel in engen Abstimmungsprozessen stehen und auf diese Weise auch zu einer hohen Intensität der Flächenschonung beitragen können. Bei entsprechender Abstimmung im REK ist die Intensität der Flächenschonung durchaus hoch. Allerdings sind identifizierte Ziele und Maßnahmen des REK weder für die kommunale Flächenpolitik noch für die formelle Regionalplanung verbindlich. Dies schmälert die Wirkungskraft des Instruments erheblich. Bei den Städtenetzen ist die Schonung der Fläche hingegen wenig bis mittelmäßig spürbar, da diese oft thematisch ausgerichtet sind.

Hohes Flächenschonungspotential liegt bei der Ermittlung des Flächenbedarfs vor, welche auch die regionale Ebene als **Entscheidungshilfe** nutzen kann. Es versachlicht potentiell zwar den politischen Entscheidungsprozess, allerdings kann davon ausgegangen werden, dass die Angebotsorientierung besonders bei der Gewerbeflächenpolitik die Prognosen beeinflusst.

3.2.2.1.2 Rücknahme

Für die Rücknahme bestehen auf der Ebene der Regionalplanung keine **formellen Instrumente**, weil außenverbindliche Planungen nur über die kommunale, rechtlich verbindliche Bebauungsplanung erfolgen können. Ein Regionaler Flächennutzungsplan kann zwar die Rücknahme von Bauflächen darstellen, jedoch löst dieser nicht das Problem eines Überangebots an rechtlich gesicherten Flächenbe-

⁵⁹ Ein Beispiel wäre das REK Schkeuditzer Kreuz (vgl. Büro USBECK (2007): Regionales Entwicklungskonzept (REK) Aktionsraum Schkeuditz, Abschlussbericht, Leipzig).

stand, da dessen Festlegungen kein Baurecht darstellen und sie relativ einfach und ohne Entschädigungsansprüche zurückgenommen werden können. Bei der Strategie der Rücknahme ist die Intensität der Flächenschonung durch Zielabweichungsverfahren ambivalent. Eine Konkretisierung des Zielbezuges ist erforderlich.

Regionale Ansätze für **Entscheidungshilfen** zur Rücknahme basieren hauptsächlich auf den Entscheidungshilfen der Städte und Gemeinden, die von der regionalen Seite aus kommuniziert werden können. Ebenfalls eignen sich grundsätzlich Regionale Entwicklungskonzepte für die Darstellung zurückzunehmender Flächen, auch wenn diese keine Verbindlichkeit entfalten.

3.2.2.1.3 Innenverdichtung

Im Regionalplan können die Gemeinden über die Formulierung eines raumordnerischen Ziels verpflichtet werden, Potenziale zur Innenverdichtung zu prüfen. Denkbar ist ferner, von Seiten einer Genehmigungsbehörde die Zustimmung für die Ausweisung neuer Bauflächen erst dann zu erteilen, wenn die Gemeinde nachweist, dass sie keine Potenziale in im Zusammenhang bebauten Ortseilen sieht. Die in dem Regionalplan festgelegten Zentralen Orte und Entwicklungsachsen forcieren zwar ebenfalls die Innenverdichtung, sind allerdings bezüglich der Flächenneubeanspruchung ambivalent zu beurteilen, da auf diese primär auch Neuausweisungen und zukünftige Bedarfe gelenkt werden sollen.

Zu den **formellen Instrumenten** der Raumordnung zählt ferner der Regionale Flächennutzungsplan. Ihm sind neue Einsatzbereiche in schrumpfenden Regionen zuzusprechen, wenn dieser mit seinen Festsetzungen auf diese Entwicklungen aufbaut. Allerdings erlangt der Plan lediglich Behördenverbindlichkeit; eine Aktivierung vorhandener Flächenpotenziale ist darüber hinaus nicht möglich.

Die für die regionale Ebene geeigneten **Entscheidungshilfen** entsprechen denen der für Städte und Gemeinden verfügbaren Ansätze zur Verfolgung der Rücknahmestrategie. So eignen sich grundsätzlich Regionale Entwicklungskonzepte für die Darstellung von gemeindlichen Möglichkeiten zur Innenverdichtung.

3.2.2.1.4 Umnutzung

Die nachfolgenden **formellen Instrumente** der Raumordnung sind zum Großteil bereits bei der Innenverdichtung aufgeführt, forcieren aber auch die Umnutzung von Flächen. So wirken der Regionalplan und der Regionale Flächennutzungsplan zwar kaum direkt auf die Schonung von Fläche, können allerdings neue Einsatzbereiche in Regionen unter Schrumpfungsbedingungen enthalten, indem bspw. großflächige Flächenumwidmungen festgeschrieben werden. Zielabweichungsverfahren sind je nach verfolgtem Zweck ambivalent auf das Flächenschonungsziel zu beurteilen. Neben diesen formellen Instrumenten hat das Regionale Entwicklungskonzept **informellen Charakter**. Da Entwicklungsprobleme, wie z. B. die Dispersion der Siedlungsstrukturen, in der Regel nicht bei Gemeindegrenzen aufhören, dienen REKs der Lösung der selbigen im regionalen Zusammenhang. Bei-

spielhaft könnte ein Schulgebäude für die Unterbringung des Feuerwehrdepots dienen, wenn das Haus der Feuerwehr nicht mehr den technischen Anforderungen genügt.⁶⁰

Als **Entscheidungshilfen** eignen sich ebenfalls die auf Gemeindeebene verfügbaren Maßnahmen, welche bei den Strategien zur Rücknahme und zur Innenverdichtung aufgeführt wurden. Besonders hervorzuheben sind auch bei der Umnutzung sog. Demographie-Checks. Bei der Vergabe von Fördermitteln werden dabei Projekte/ Vorhaben auf ihre Umsetzbarkeit unter demographischen Schrumpfbedingungen geprüft.

3.2.2.1.5 Verzicht auf Neuausweisung

Mit dem Regionalplan als **formelles Instrument** kann der Verzicht auf Neuausweisung dahingehend verbindlich fixiert werden, dass festgelegt wird, welche Städte und Gemeinden noch Flächen in bestimmten Ortsteilen neu ausweisen dürfen und welche nicht. Dies wird in der Planungspraxis bislang oft aber nicht rigide und vor allem nicht ortsteilkonkret festgelegt; darüber hinaus bestehen hier Vollzugsdefizite. Ferner kann im Regionalplan ein Verbot von Neuausweisung für überörtlichen Bedarf in Nicht-Zentralen-Orten als auch eine Negativplanung vorgesehen werden. Letztere würde sich durch Festlegung von Vorranggebieten für Natur, Wasserschutz und Sicherung oberflächennaher Rohstoffe etc. auszeichnen. Eine Positivplanung könnte hingegen die Ausweisung von Vorranggebieten für Wohnen und Gewerbe festschreiben, wenn zugleich ein Verzicht in anderen Orten formuliert wird.

Auf der Ebene der **informellen Instrumente** und **Entscheidungshilfen** sind alle Instrumente zu nennen, die auch bei den anderen Strategien angeführt worden sind, darunter insbesondere Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung und Vorgaben zur gemeindlichen Bedarfsabschätzung für Flächen.

⁶⁰ So geschehen im thüringischen Landkreis Sonneberg, 15. April 2002.

3.2.2.2 Land

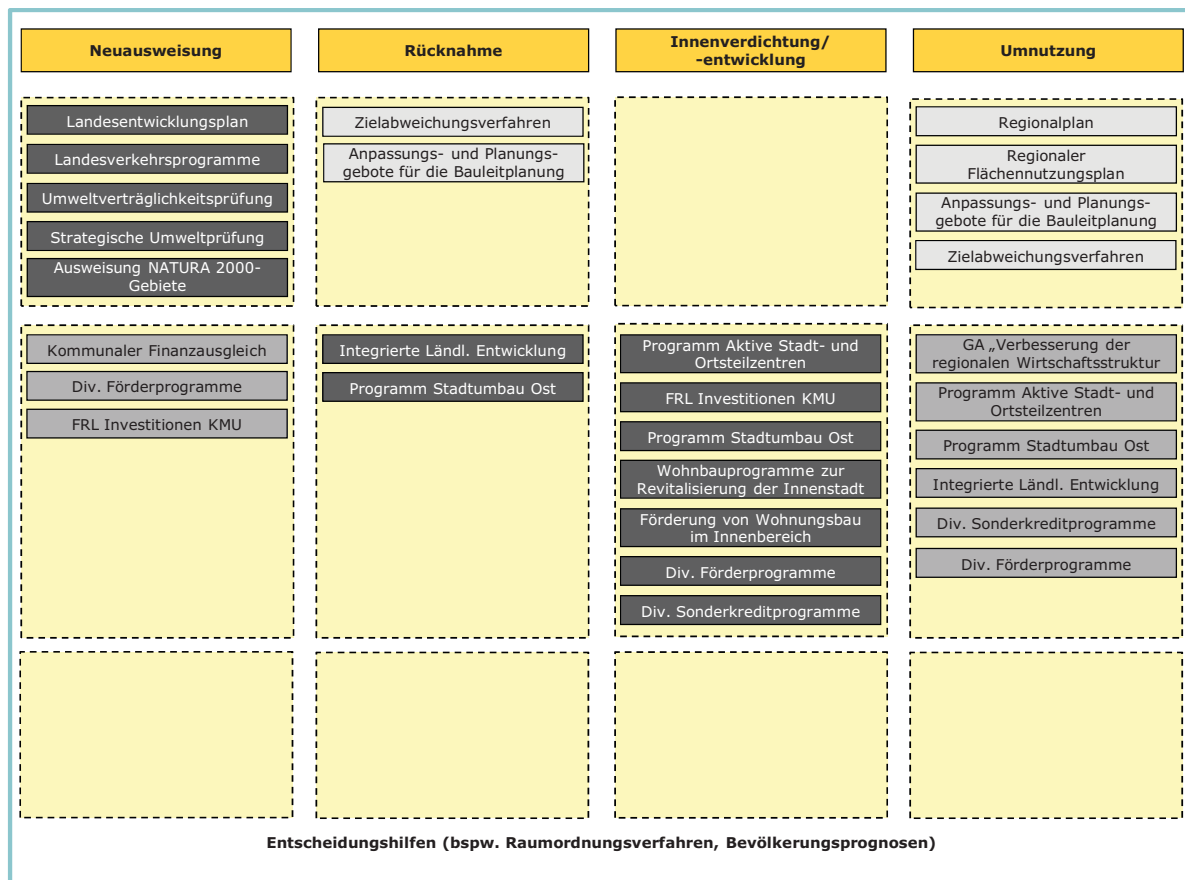


Abbildung 4: Überblick der Instrumente auf Landesebene nach Strategien⁶¹

Die Ebene des Bundeslandes gliedert sich in mehrere ministerielle Akteure, durch deren eigenständiges Handeln ein Gesamtpaket an formellen Instrumenten wie die Landesplanung als auch an Förderinstrumenten und vielfältigen fiskalischen (Anreiz-)Instrumenten entsteht. Grundsätzlich könnten mittels der Ausgestaltung der Programme alle Strategien bedient werden. Hier wird aber dargelegt, wie bzw. welche Strategien durch die derzeitige Ausgestaltung seitens der Länder-ebene unterstützt werden.

3.2.2.2.1 Neuausweisung

Auf der Landesebene kann die Strategie der Neuausweisung durch formelle Instrumente der Raumordnung, fiskalische Anreizinstrumente (darunter auch Förderinstrumente) mit den dazugehörigen Entscheidungshilfen verfolgt werden. Der **formelle** raumordnerische **Instrumentenkatalog** setzt sich aus

- dem Landesentwicklungsplan,
- der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP),
- der strategischen Umweltprüfung (SUP),

⁶¹ Vgl. Fußnote 27.

- Städteverbänden,
- der Ausweisung von NATURA 2000 – Gebieten sowie
- Landesverkehrsprogrammen

zusammen.

Durch den Landesentwicklungsplan werden die quantitativen Flächenziele „Sparsame Entwicklung von Gewerbeflächen“ und „Wohnflächenentwicklung an den demographischen Wandel anpassen“ größtenteils forciert.⁶² Allerdings werden weder Saldolösungen noch Entwicklungen, die über die Prämisse der Innenentwicklung und der sparsamen/konzentrierten Ausweisung hinaus gehen, unterstützt. Sachsen versucht, eine Konzentration der Siedlungsentwicklung über eine Festlegung von Siedlungs- und Versorgungskernen zu erreichen. Folglich reicht es über das Zentrale Orte-Konzept (ZOK) hinaus. Sachsen-Anhalt konzentriert sich auf Siedlungsschwerpunkte im Bereich des ÖPNV, es besteht keine innerörtliche Differenzierung. Durch die Konzentration weiterer Flächenentwicklungen auf das ZOK und hier weiterhin auf bestimmte Siedlungsschwerpunkte bzw. -kerne ist die Intensität der Flächenschonung durchaus beachtlich, aber durch konsequente Beschränkung auf unabdingbar erforderliche Neuausweisungen wäre sie auch dort noch steigerbar. Die Strategie der Stabilisierung der Flächennutzung in Zentralen Orten würde dadurch gestützt. Besonders groß ist das Potential der Flächenschonung hingegen bei der Umweltverträglichkeitsprüfung⁶³ und der Strategischen Umweltprüfung, da sie den Umwelt- und Ressourcenschutzzielen ein besonderes Gewicht zuweisen. Städteverbände können konkret das erste quantitative Flächenziel „Sparsame Entwicklung von Gewerbeflächen“ unterstützen.⁶⁴ Die Ausweisung von NATURA 2000-Gebieten⁶⁵ ist eine weitere Maßnahme, Neuausweisung zu befördern. Für die Verkehrsplanung stellen die Landesverkehrsprogramme das wesentliche Planungsinstrument dar. Die Landesverkehrsprogramme (in Sachsen: FEV – Fachentwicklungsplan Verkehr⁶⁶, in Sachsen-Anhalt Landesverkehrswegekonzept (Landesverkehrswegeplan) - Straße⁶⁷ und ÖPNV-Plan⁶⁸) untersetzen den Bundesverkehrswegeplan und konkretisieren diesen. Während Sachsen hierbei einen verkehrsmittelübergreifenden Plan besitzt, werden die Verkehrsmittel in Sachsen-Anhalt in separaten Plänen betrachtet. Durch den Neubau von Umgehungsstraßen sowie die Schaffung von Anbindungen an

⁶² Nähere Erläuterungen zu den Handlungszielen können dem Band 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi entnommen werden.

⁶³ Die UVP wird nur der Vollständigkeit halber an dieser Stelle erwähnt, da diese i. d. R. durch die höhere Raumordnungsbehörde bzw. die Planfeststellungsbehörde durchgeführt wird.

⁶⁴ Siehe bspw. Industriestandort Böhlen-Lippendorf, der gemeinsam von den beiden Gemeinden entwickelt wurde. Die Zusammenarbeit erfolgte nach § 204 Abs. 1 BauGB.

⁶⁵ FFH-Richtlinie, vom 21. Mai 1992, 92/43/EWG und Vogelschutzrichtlinie vom 2. April 1979, 79/409/EWG.

⁶⁶ Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Fachlichen Entwicklungsplan Verkehr des Freistaates Sachsen (1999).

⁶⁷ Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2004): Landesverkehrswegeplan Teil: Straße – Ermittlung des Bedarfs –, Magdeburg.

⁶⁸ Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2006): Plan des öffentlichen Personennahverkehrs des Landes Sachsen-Anhalt – ÖPNV-Plan - Zeitraum 2005 bis 2008/2015, in: Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt (MBL. LSA Grundaussgabe) vom 13. März 2006, 16. Jg., Nr. 10.

das überregionale Netz ist der Einfluss auf die Flächenneuanspruchnahme in aller Regel höher als auf der kommunalen, aber geringer als auf der Bundesebene.

Die Strategie der Neuausweisung wird neben den beschriebenen formellen Instrumenten durch diverse **fiskalische Anreizinstrumente**⁶⁹ unterstützt. Indem das Land Sachsen bzw. Sachsen-Anhalt diese Förderprogramme modifizieren kann, trägt es unmittelbar dazu bei, Neuausweisung in den Städten und Gemeinden zu forcieren bzw. zu drosseln. Zu diesen Förderprogrammen zählt die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", welche zunächst bezogen auf die Flächenbeanspruchung nicht eindeutig beurteilt werden kann. So wird der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur gefördert. Entsprechend den jeweiligen Förderschwerpunkten ist die Intensität der Flächenschonung bei der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur eher gering.⁷⁰ Gemeinden in Sachsen kommen zudem in den Genuss einer besonderen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer. In Abhängigkeit des Förderschwerpunktes wird Neuausweisung forcieren. Der Freistaat Sachsen unterstützt die gemeindliche Ebene weiterhin durch die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, als auch durch Maßnahmen der FRL Investitionen KMU als Teilprogramm des Förderprogramms Regionales Wachstum.⁷¹ Das Land Sachsen-Anhalt unterstützt wiederum im Kontext der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ durch das Programm zur Förderung der Gewerblichen und touristischen Infrastruktur Neuausweisung in den sachsen-anhaltischen Gemeinden. Darüber hinaus erleichtert die Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen in den Gemeinden durch beide Länder indirekt Neuausweisung, da hierbei die Folgekosten von Flächeninanspruchnahme subventioniert werden.⁷²

Eine formelle **Entscheidungshilfe** stellt das Raumordnungsverfahren dar, weil dessen Ergebnis letztendlich keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber dem Träger des Vorhabens entfaltet, sondern bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens zu berücksichtigen ist. Zudem ist zunächst zu prüfen, ob ein Raumordnungsverfahren überhaupt erforderlich ist. Für die Strategie Neuausweisung kann es genutzt werden, da das Ergebnis die Unbedenklichkeit eines Vorhabens aus raumordnerischer Perspektive darstellen kann, auch wenn hierfür Neuausweisung von Fläche erforderlich ist. Durch die besondere Bedeutung der überörtlichen Wirkung einer zu prüfenden Maßnahme kommt dieses auch nur für die überörtliche Ebene als Entscheidungshilfe in Betracht.

⁶⁹ Der Kommunale Finanzausgleich wird hier nicht näher betrachtet, da durch Anwendung der Haupt- und Nebensätze zwar raumordnerische Belange, wie die Stabilisierung des Zentrale-Orte-Systems, berücksichtigt werden, er betreibt aber keine direkte Flächenpolitik. Vgl. Scherf (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausweisungen, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere der Justus-Liebig-Universität Gießen, Arbeitspapier Nr. 66, Gießen.

⁷⁰ Werden jedoch Flächen anderweitig weiter genutzt oder sind im Innenbereich vorhanden, ist die Flächenschonung hoch.

⁷¹ Die gemeindliche Ebene außer die Städte Leipzig und Dresden sind förderungsfähig.

⁷² Vgl. Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZWas 2008) für Sachsen-Anhalt und Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft vom 4. Februar 2009, Sächsisches Amtsblatt Nr. 9 vom 26. Februar 2009, S. 419.

3.2.2.2.2 Rücknahme

Für die Strategie der Rücknahme greift der **formelle Landesentwicklungsplan** nicht.⁷³ Hingegen kann das Zielabweichungsverfahren herangezogen werden. Die Flächenschonung dieses Instrumentes ist zwar als ambivalent zu bewerten, je nachdem, auf welches Ziel in erster Linie abgestellt wird. Aber wenn durch ein Zielabweichungsverfahren Entwicklungsziele i. S. v. Neuausweisung abgeschwächt bzw. aufgegeben werden, dient es der Strategie der Rücknahme. Mittels Anpassungs- und Planungsgebote für die Bauleitplanung (als Instrument zur Verwirklichung von Raumordnung und Landesplanung⁷⁴) kann das Land im Landesplanungsgesetz die Anpassung der gemeindlichen Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung verlangen.⁷⁵ Wenn also für bestimmte Teilgebiete eines Landes ein Ziel die Rücknahme von Bauflächen darstellt und ein Anpassungs- und Planungsgebot formuliert ist, kann eine Gemeinde zur Rücknahme von Flächen veranlasst werden. Hierbei können Entschädigungspflichten entstehen: „Für den Fall, dass einer Gemeinde gegenüber Dritten Entschädigungspflichten entstehen, weil sie einen in Kraft getretenen Bebauungsplan aufgrund verbindlicher Ziele der Raumordnung auf Verlangen geändert oder aufgehoben hat, sehen die Landesplanungsgesetze Ersatz- bzw. Freistellungsansprüche gegenüber dem Land vor.“⁷⁶

Auf Landesebene sind zur Verfolgung der Strategie „Rücknahme“ vor allem finanzielle Instrumente geeignet. So forcieren Sachsen bzw. Sachsen-Anhalt durch verschiedene **Förderinstrumente** Rücknahme in den Gemeinden und Städten. Hierzu zählen für ländliche Gemeinden im Freistaat Sachsen insbesondere das Programm Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE) mit dem Förderschwerpunkt der Rückbaumaßnahmen. Unter Kapitel F „Siedlungsökologische Maßnahmen“ wird der Abbruch baulicher Anlagen, Flächenentsiegelung und Rückbau überdimensionierter, finanziell nicht tragfähiger öffentlicher Infrastruktur gefördert. Der flächenschonende Effekt dieses Programms ist entsprechend deutlich. Darüber hinaus kommt ostdeutschen Gemeinden das Programm Stadtumbau Ost zu Gute. Folglich können Gemeinden mit Gebieten, welche sich durch erhebliche städtebauliche Funktionsverluste auszeichnen, Fördermittel zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen beantragen.⁷⁷ Als flächenschonend ist in Sachsen der Programmpunkt „Brachflächenrevitalisierung“ im Rahmen der EFRE-Förderung zu beurteilen

⁷³ Dies liegt darin begründet, dass dieser die überörtliche Ebene zum Gegenstand hat; Rücknahme jedoch die örtliche Ebene betrifft.

⁷⁴ Grundlage hierfür bildet die bundesrechtliche Verpflichtung nach § 1 Abs. 4 BauGB, die Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung anzupassen.

⁷⁵ In den Landesplanungsgesetzen des Freistaat Sachsens und des Landes Sachsen-Anhalts sind entsprechende Gebote nicht enthalten. Aber bspw. enthält das Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg ein Planungsgebot (§ 21 LPIG).

⁷⁶ Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 485.

⁷⁷ Erhebliche städtebauliche Funktionsverluste liegen gem. § 172 BauGB insbesondere vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist.

Bei den **Entscheidungshilfen** müssen prioritär Bevölkerungsprognosen angeführt werden, die das gesamte quantitative Handlungsziel 2 „Wohnflächenentwicklung an demographischen Wandel anpassen“⁷⁸ forcieren. Dabei werden insbesondere die Strategien zur Begrenzung und Rücknahme von Fläche gestützt. Des Weiteren wird auch das qualitative Flächenziel „Qualifizierte Siedlungsstruktur fördern“⁷⁹ gestärkt, wenn für die Definition zentraler Ortsteile oder von Siedlungsschwerpunkten eine solche Prognose herangezogen wird.

3.2.2.2.3 Innenverdichtung

Mit dem **formellen** Instrument des Landesentwicklungsplanes können keine detaillierten Aussagen zur Innenverdichtung getroffen werden. Allerdings könnte dies als flächenpolitische Grundsatzaussage formuliert werden, indem die Gemeinden zur vorrangigen Innenverdichtung angehalten werden. Vollzuginstrumente stehen dem Land hierzu nicht zur Verfügung; vielmehr muss diese Forderung über die Regionalplanung konkretisiert werden. Auch existieren auf Länderebene keine **informellen** Instrumente zur Unterstützung der Innenverdichtung sowie keine **fiskalischen Anreizinstrumente**⁸⁰ und **Entscheidungshilfen**.

Förderinstrumente, welche die Strategie der Innenverdichtung bedienen, sind bereits in den Strategien der Neuausweisung bzw. der Rücknahme beschrieben. Darüber hinaus können kleine und mittelgroße Städte und Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern auf zwei Sonderkreditprogramme zurückgreifen. Das Sonderkreditprogramm Dorferneuerung und ländliche Entwicklung finanziert über Darlehen Erneuerungsmaßnahmen in Gemeinden mit dörflichem Charakter. Weiterhin stellt das Sonderkreditprogramm Räumliche Strukturmaßnahmen Kredite für Erneuerungsmaßnahmen in Gemeinden mit dörflichem Charakter zur Verfügung. Beide Programme haben je nach Förderschwerpunkt ambivalente Auswirkungen auf die Flächenschonung.⁸¹ Gemeinden in Sachsen stehen bei der Innenverdichtung zudem Zuschüsse bzw. Darlehen aus der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer zur Verfügung. Das Programm stellt darauf ab, die Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer als wirtschaftlich tragfähige, sozial ausgewogene, ökologisch verträgliche und somit nachhaltige ländlichen Regionen zu unterstützen. Entsprechend den unterschiedlichen Förderschwerpunkten kann das Programm sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Flächenschonung haben.⁸² Der Gesamtheit der sächsischen Gemeinden (auch Landkreisen) stehen Mittel aus der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur zu. Ein Förderschwerpunkt ist die Sanierung von öffentlichen

⁷⁸ Nähere Erläuterungen zu den Handlungszielen können dem Band 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi entnommen werden – siehe auch Kapitel 2 dieses Bandes.

⁷⁹ Nähere Erläuterungen zu den Handlungszielen können dem Band 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi entnommen werden – siehe auch Kapitel 2 dieses Bandes.

⁸⁰ Auf die Stellschrauben in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen wird in Kapitel 5 eingegangen.

⁸¹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 3.2.1.4.

⁸² Dieses wurde ebenfalls in besagtem Kapitel beschrieben.

Fremdenverkehrseinrichtungen. Folglich kann dieses Instrument zur Innenverdichtung beitragen. Ebenfalls für sächsische Kommunen und hier insbesondere in ländlichen Regionen steht das Programm Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE) bereit. Hier können Maßnahmen nach Kapitel B, ansatzweise E und G der RL ILE/2007 besondere flächenschonende Auswirkungen haben. Weiterhin können Kommunen in Sachsen (außer die Städte Leipzig und Dresden) auf Mittel für Maßnahmen entsprechend der FRL Investitionen KMU als Teilprogramm des Förderprogramms Regionales Wachstum zurückgreifen. Förderfähig sind dabei u. a. Investitionsvorhaben zur Erweiterung bestehender Betriebsstätten am Standort. Gemeinden in Sachsen-Anhalt stehen wiederum im Kontext der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Mittel aus dem Programm zur Förderung der gewerblichen und touristischen Infrastruktur zur Verfügung. Je nach Art der genutzten Flächen und Förderschwerpunkt ist die flächenschonende Wirkung des Programms als ambivalent zu bezeichnen. Es kann aber auch Innenverdichtung fördern, wenn bspw. ein Schwerpunkt in der Bestandsentwicklung liegt. Innenentwicklung kann das Land weiterhin durch Anwendung von Wohnbauprogrammen⁸³ zur Revitalisierung der Innenstadt oder von der Förderung von Wohnungsbau im Innenbereich unterstützen. Weiterhin können Städte und Gemeinden am Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren partizipieren. Dies zielt auf den Erhalt und die Weiterentwicklung zentraler innerörtlicher Versorgungsbereiche ab und soll auf die Aufwertung von Ortszentren, innerstädtischen Quartieren und Stadtteilzentren hinwirken. Schließlich stellen die Länder den Gemeinden und insbesondere den Städten Mittel für die Innenverdichtung durch das Programm Stadtumbau Ost bereit. Besonders in Gemeinden mit erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten werden Stadtumbaumaßnahmen gefördert, die zur Anpassung und Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen beitragen. Beispielhaft kann zur Forcierung der Innenverdichtung die Revitalisierung der Stadtzentren angeführt werden.

3.2.2.2.4 Umnutzung

Zur Verfolgung der Strategie Umnutzung kann das Land ähnlich wie bei der Rücknahme als **formelles Instrument** der Raumplanung Anpassungs- und Planungsgebote für die Bauleitplanung nutzen. Auf der Landesebene stehen wie bei der Innenverdichtung keine **informellen Instrumente** zur Verfolgung der Strategie Umnutzung zur Verfügung.

Die Verfolgung dieser Strategie in Städten und Gemeinden unterstützen hingegen zahlreiche **Förderinstrumente**, die durch den Freistaat und Sachsen-Anhalt bereit gestellt werden. So können Gemeinden in ausgewählten, strukturschwachen Regionen im Zuge der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Mittel beantragen. Die Auswirkungen der Flächenschonung wurden dabei be-

⁸³ In Sachsen-Anhalt werden bspw. Wohnbauprogramme über die Investitionsbank Sachsen-Anhalt und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (Bundesfördermittel) betreut. Selbstgenutztes Wohneigentum in Städten und Gemeinden, die am Programm "Stadtumbau Ost" beteiligt sind, wird in Sachsen-Anhalt durch verbilligte Baudarlehen der Investitionsbank Sachsen-Anhalt gefördert.

reits in einigen vorangestellten Kapiteln⁸⁴ beschrieben. Städte und Gemeinden werden des Weiteren Mittel aus den Programmen Sonderkreditprogramm Dorferneuerung und ländliche Entwicklung und Sonderkreditprogramm Räumliche Strukturmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Auch hier wurde die Wirkung auf die Flächenschonung bereits kurz dargelegt. Gemeinden in Sachsen können zudem eine umfangreiche Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer nutzen. Je nach Förderschwerpunkt und Zielstellung ist auch hier die mögliche Auswirkung auf die Flächenschonung im Einzelfall zu bestimmen. Diese können sowohl positiv als auch negativ wirken. Ebenfalls kommt Städten und Gemeinden (auch Landkreisen und Gemeindeverbänden) im Freistaat Sachsen die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur zu. Entsprechend der originären Förderschwerpunkte ist die flächenschonende Wirkung dieses Instruments als eher gering zu bewerten. Sofern diese Maßnahmen aber auf Umnutzung oder Flächen im Innenbereich abzielen, können diese flächenschonende Wirkung entfalten. Ländlichen Gemeinden im Freistaat Sachsen können zudem auf Mittel aus dem Programm Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE) zugreifen. Besonders die Förderung von Maßnahmen aus Kapitel A, E und G der RL ILE/2007 zielen auf Umnutzung ab. Gemeinden in Sachsen-Anhalt wiederum steht die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ - Gewerbliche und touristische Infrastruktur für die Förderung der Umnutzung zur Verfügung. Je nachdem auf welchen Förderschwerpunkt vornehmlich abgestellt wird, stellt sich eine positive bzw. negative Wirkung hinsichtlich der Flächenschonung ein. Städten und Gemeinden steht darüber hinaus das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren offen. Es zielt auf den Erhalt und die Weiterentwicklung zentraler innerörtlicher Versorgungsbereiche ab und soll zur Aufwertung von Ortszentren, innerstädtischen Quartieren und Stadtteilzentren beitragen. Städten steht zudem das Programm „Soziale Stadt“ zur Verfügung. Für ostdeutsche Städte ist weiterhin das Programm Stadtumbau Ost, für westdeutsche das Programm Stadtumbau West entwickelt worden.

Zur Strategie der Umnutzung zählt als **Entscheidungshilfe** das Raumordnungsverfahren, welches jedoch nur eine geringe Flächennutzungsintensität aufweist. Jedoch können bei diesem Instrument, indem bspw. großflächige Flächenumwidmungen festgeschrieben werden, neue Einsatzbereiche in Regionen unter Schrumpfbedingungen entstehen.

3.2.2.2.5 Verzicht

Hierzu bestehen keine formellen Instrumente auf Ebene des Landes.

Lediglich im Landesentwicklungsplan⁸⁵ kann die Strategie „Verzicht auf Neuausweisung“ durch die sog. Negativplanung⁸⁶ indirekt unterstützt werden. Letztere

⁸⁴ Vgl. bspw. Kapitel 3.2.1.4, 3.2.2.2.1 oder 3.2.2.2.3.

⁸⁵ Aufgrund der Detaillierung der Landesentwicklungspläne können auch die Regionalpläne, welche die Festsetzungen der Landesentwicklungspläne übernehmen, entsprechend agieren.

⁸⁶ Der Begriff Negativplanung oder auch Verhinderungsplanung ist in der Planungspraxis umstritten, wird jedoch in der Planungstheorie als Gegenteil zur Positivplanung gesehen. Negativplanung bedeutet dann,

würde bspw. die Ausweisung von NATURA 2000-Gebieten oder anderer ökologischer Schutzgebiete (Biosphärenreservate, Nationalparks, Naturschutzgebiete o. ä.) beinhalten und somit dort eine Neuausweisung verhindern. Jedoch würde dann die Strategie Verzicht nicht aktiv genutzt werden, sondern wäre eine überörtliche Vorgabe für die örtliche Ebene.

3.2.2.3 Bund

Die Perspektive des Bundes soll hier nicht näher beleuchtet werden. So stehen auf zentraler Ebene vielfältige Möglichkeiten, insbesondere im Bereich der Gesetzgebungsverfahren, zur Verfügung, die auf den untergeordneten Gebietskörperschaftsebenen erläuterten Instrumente anzupassen. Eine abschließende und vor allem juristische Beleuchtung jeder Regelung die Flächenbezug hat, ist folglich an dieser Stelle nicht leistbar und auch nicht zielführend, da der Forschungsverbund maßgeblich Akteure auf gemeindlicher, regionaler und Landesebene bei der Flächenpolitik beratend zur Seite stehen will.

Dennoch soll kurz festgehalten werden, dass auf Bundesebene die Strategie der Neuausweisung maßgeblich durch den Bundesverkehrswegeplan⁸⁷ bestimmt wird. So legt dieser **formell** die Entwicklung überregionaler Verkehrsachsen fest. Dabei werden für den Kfz-Verkehr und den Öffentlichen Verkehr auf Basis von Kosten-Nutzen-Analysen mögliche Maßnahmen bewertet und hinsichtlich ihrer Priorität unterschieden (vordringlicher, weiterer Bedarf). Die Maßnahmen des Bundesverkehrswegeplans führen zu einer erheblichen Flächenneuinanspruchnahme und nur vereinzelt zu einem Rückbau von Verkehrsanlagen.

Des Weiteren forciert der Bund in Städten und Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern Umnutzung, indem diese Zugriff auf zwei weitere **Förderprogramme** haben. Zum einen stellt das Sonderkreditprogramm Dorferneuerung und ländliche Entwicklung Darlehen zur Finanzierung von Erneuerungsmaßnahmen in Gemeinden mit dörflichem Charakter zur Verfügung. Zum anderen fördert das Sonderkreditprogramm Räumliche Strukturmaßnahmen durch vergünstigte Kredite Investitionen, die einen Beitrag zur Verbesserung des gesamten wirtschaftlichen und kommunalen Umfeldes leisten, insbesondere zur Erhöhung des Wohn- und Lebenswerts ländlich geprägter Gebiete durch Erschließung, Ordnung und Schutz sowie durch Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen. Je nach Förderschwerpunkten bedienen diese Programme verschiedene Strategien. Zudem gibt es zahlreiche Bund-Länder-Programme, welche bereits für die untergeordneten Ebenen dargestellt wurden.

dass aufgrund der ausschließlichen Privilegierung nur einer Nutzung alle anderen Nutzungen unzulässig sind. Typische Beispiele sind bspw. Vorranggebiete.

⁸⁷ Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003): Bundesverkehrswegeplan, Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland.

3.3 Defizite der Instrumente bei der Umsetzung der Handlungsziele

Ziel dieses Abschnittes ist es zu untersuchen, inwieweit das in der Kernregion Mitteldeutschland vorhandene Instrumentarium (vgl. Abschnitt 3.2) geeignet ist, die vom Forschungsverbund in Band 05 formulierten Handlungsziele und deren zugeordneten Maßnahmen umzusetzen. Die dort zugrundeliegenden Fragen aufgreifend werden im Folgenden knapp die Erkenntnisse aus Abschnitt 3.2 zusammengefasst. Die Fragen beziehen sich hierbei nicht auf gemeindliche Instrumente sondern *ausschließlich auf die überörtliche und zwischengemeindliche Einflussnahme*. Auf diese Weise soll auf Defizite der bestehenden Instrumente eingegangen werden, die durch zwischengemeindliche und überörtliche Kooperation oder durch eine Weiterentwicklung von Steuerungsinstrumenten aufgegriffen werden könnten. Folglich stellt sich neben der Frage, inwieweit Instrumente überhaupt zur Bewältigung der identifizierten Herausforderungen existieren, ggf. auch die Frage nach deren Effektivität. Dabei ist zu beachten, dass die Bewertung des Instrumentariums zur Verfolgung der Handlungsziele und Maßnahmen unter Beachtung der Rahmenbedingungen und Herausforderungen in der Kernregion Mitteldeutschland erfolgt.

Die nachstehende Tabelle 2 gibt die Ergebnisse der Defizitanalyse im Überblick wieder. Die Herleitung der für die Bedienung der Handlungsziele und Maßnahmen nutzbaren Entwicklungsstrategien erfolgte in Band 05 des Forschungsverbundes und sind an dieser Stelle unter Tabelle 2 formuliert. Bezogen auf nutzbare Instrumente wurde hier allerdings der Maßnahme 2.b zudem die Strategie Umnutzung hinzugefügt, da im Falle einer durch Umnutzung erforderlichen Aufstellung eines Bebauungsplanes durchaus Dichtevorgaben festgelegt werden können, auch wenn keine echte Neuausweisung von Flächen erfolgt.

Tabelle 2: Überblick zu den Ergebnissen der Defizitanalyse der Instrumente

	Nutzbare Entwicklungsstrategie	Instrumente vorhanden?*	Maßnahme(n) hiermit umsetzbar?***
Maßnahme 1.a und 2.a	Kopplung von: <ul style="list-style-type: none"> • Neuausweisung • Innenverdichtung • Umnutzung • Rücknahme • Verzicht auf Neuausweisung 	(ja)**	nein
Maßnahme 1.b	<ul style="list-style-type: none"> • Neuausweisung • Verzicht auf Neuausweisung 	(ja)	bedingt
Maßnahme 1.c und 2.c	<ul style="list-style-type: none"> • Innenverdichtung • Umnutzung • Verzicht auf Neuausweisung 	(ja)	bedingt
Maßnahme 1.d und 2.d	<ul style="list-style-type: none"> • Rücknahme 	ja	nein
Maßnahme 2.b	<ul style="list-style-type: none"> • Neuausweisung • (Umnutzung) 	ja	nein
Maßnahme 3.a	<ul style="list-style-type: none"> • Neuausweisung • Innenverdichtung • Umnutzung • Rücknahme • Verzicht auf Neuausweisung 	(ja)	bedingt
Maßnahme 3.b	<ul style="list-style-type: none"> • Innenverdichtung • Umnutzung • Rücknahme • Verzicht auf Neuausweisung 	(ja)	nein
Maßnahme 3.c	<ul style="list-style-type: none"> • Umnutzung • Rücknahme • Verzicht auf Neuausweisung 	(ja)	bedingt
Maßnahme 3.d	<ul style="list-style-type: none"> • Rücknahme • Verzicht auf Neuausweisung 	(ja)	nein

* Hiermit ist gemeint, ob den einzelnen Entwicklungsstrategien gegenwärtig genutzte Instrumente zugeordnet werden können, welche diese bedienen können.

** „(ja)“ bedeutet, dass nicht für alle nutzbaren Entwicklungsstrategien zur Bedienung der Maßnahmen Instrumente vorhanden sind.

*** In dieser Spalte erfolgt eine Einschätzung, ob mit den identifizierten Instrumenten die Maßnahmen entsprechend deren Intuition umgesetzt bzw. bedient werden können.

- Maßnahme 1.a: Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen im Saldo
- Maßnahme 1.b: Vermeidung von unkoordinierter Ausweisung zur Befriedigung von gewerblicher (meist überörtlicher) Nachfrage, die nicht durch bestehende Flächen gedeckt werden kann
- Maßnahme 1.c: Lenkung von Gewerbeansiedlungen auf bestehende Standorte – wo es möglich ist
- Maßnahme 1.d: Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbeflächen
- Maßnahme 2.a: Begrenzung des Zuwachses von Wohngebieten (Bilanzausgleich im Sinne einer „Null-Neuausweisung“)
- Maßnahme 2.b: Festlegung von Minstdichten bei Flächenneuausweisungen für Wohngebiete
- Maßnahme 2.c: Ausnutzung bestehender und erschlossener Wohnbaugebiete anstelle Neuausweisung
- Maßnahme 2.d: Rücknahme nicht nachfragegerechter Wohnbauflächen
- Maßnahme 3.a: Stabilisierung der Flächennutzung in zentralen Ortsteilen der Zentralen Orte (auch im Verbund)
- Maßnahme 3.b: Stabilisierung der Flächennutzung innerhalb Nicht-Zentraler Orte durch Konzentration der Flächennutzung auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte
- Maßnahme 3.c: Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen im „städtisch geprägten Raum“ auf Umnutzung
- Maßnahme 3.d: keine Neuausweisung, Umnutzung und Innenverdichtung in nicht-zentralen Ortsteilen im ländlich geprägten Raum

3.3.1 Eignung der gegenwärtigen Instrumente für eine Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme im Sinne einer Saldo-Bilanz?

Die Maßnahmen 1.a und 2.a zielen darauf ab, aufgrund der Rahmenbedingungen in der Untersuchungsregion (u. a. Flächenbestand, wirtschaftliche und demographische Entwicklung) keine weitere Neuausweisung zuzulassen, ohne entsprechend Flächen zurückzunehmen. Dafür können zunächst alle Entwicklungsstrategien genutzt werden: Innenverdichtung und Umnutzung verringert das Maß der Neuausweisung; Neuausweisung muss durch Rücknahme entsprechend dem Bilanzziel kompensiert werden. Die Herausforderung besteht darin, diese Strategien überörtlich miteinander quantitativ zu verknüpfen.

Grundsätzlich sind zwar Instrumente vorhanden, welche dem Großteil der Entwicklungsstrategien zur Umsetzung dieser Maßnahmen zugeordnet werden können. Unter Beachtung der Intuition dieser Maßnahmen und der hierdurch erge-

benden Notwendigkeit zu deren Kopplung im Sinne eines Bilanzziels für eine erfolgreiche Umsetzung sind jedoch Defizite festzustellen. So muss festgehalten werden, dass das derzeit gängige Instrumentarium diese Maßnahmen nicht umsetzen kann. Nachfolgend werden die Gründe für diese Beurteilung genauer dargestellt.

Das gesamte **formelle** Steuerungsinstrumentarium bietet bisher keine Ansätze, um Neuausweisung mit Rücknahme zu koppeln sowie zugleich quantitative Vorgaben auf regionaler Ebene durchzusetzen. So beschränkt sich das System der räumlichen Gesamtplanung auf eine Angebotsplanung, während Ansätze eines Flächenmanagements im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft nicht erfasst werden.⁸⁸ Zwar werden auf wissenschaftlicher Ebene z. B. mit Flächenausweisungszertifikaten Instrumente diskutiert, die explizit dieses Steuerungsziel verfolgen. Deren Umsetzung in die Praxis ist jedoch Stand kontroverser Diskussionen.⁸⁹

Auf **informeller** Ebene bietet sich prinzipiell mit dem REK ein Instrument an, das im Sinne eines Saldo-Flächenausgleichs ausgebaut werden könnte.⁹⁰ Als Planin-

⁸⁸ Allerdings existieren vereinzelt Instrumente sowie einige rechtliche Regelungen, welche auch für eine Flächenkreislaufwirtschaft genutzt werden könnten. Bspw. enthält der Gebietsentwicklungsplan Münster ein eigens entwickeltes Planungsinstrument, das sog. „Flächenbedarfskonto“, welches zu größerer Flexibilität und einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme führen soll (vgl. Tilkorn, Erich (2005): Mengensteuerung und Flächenbedarfskonto in der Gebietsentwicklungsplanung im Regierungsbezirk Münster, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5 2005, S. 223-224). Ebenso können die Städtebaulichen Gebote nach §§ 176 (Baugebot) und 179 (Rückbau- und Entsiegelungsgebot) BauGB sowie die Rücknahme von Baurecht gem. § 42 BauGB für eine Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft genutzt werden.

⁸⁹ Dies liegt zum einen daran, dass nicht eindeutig bestimmt werden kann, wie der entsprechende Markt hierfür räumlich abzugrenzen wäre. Zum anderen stehen erhebliche politische Widerstände dem entgegen, da ein solches System zwar verfassungsrechtlich höchstwahrscheinlich zulässig wäre, es dennoch einen klaren Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden darstellt und einige Gemeinden schon die für den Handel notwendige Zielbestimmung einer maximal zulässigen Flächenversiegelung für unzulässig hält (vgl. bspw. BBR (Hrsg.) (2006): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft; Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis; Ein ExWoSt-Forschungsfeld; Instrumente und Akteure in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise); Berlin/Darmstadt/Göttingen, S. 107). Weitere Instrumente mit ähnlicher Wirkung, jedoch ohne konkrete Mengensteuerung sind z. B. die Baulandausweisungsumlage, die Flächennutzungssteuer oder die Neubesiedelungssteuer / Neuerschließungsabgabe. Sie stellen jedoch lediglich Reformvorschläge der Fachwelt dar und befinden sich außerhalb des Sets existierender Instrumente. Ebenso wenig kann vorausgesagt werden, inwieweit diese seitens der Politik aufgegriffen und umgesetzt werden. Daher erfolgen zu diesen Instrumenten keine weiteren Erörterungen.

⁹⁰ Als Beispiel für die Möglichkeiten des REK soll hier auf jenes des Muldentalkreises verwiesen werden: Als Aufgabe sah das REK "(...), aus der Region heraus gemeinsame Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen und alle wesentlichen Entwicklungsvorhaben einer Region zu koordinieren" (<http://www.rek-muldentalkreis.de/rek.htm>). Hierbei wurden verschiedene Arbeitsgruppen errichtet. Der Arbeitsschwerpunkte bspw. der AG Siedlungsentwicklung wurde darin gesehen „(...) ein bedarfs- und nachfragebezogenes Flächenmanagement vorzubereiten (z.B. Entwicklungsschwerpunkte/ -potentiale, Umgang mit nicht mehr benötigten Flächen, Möglichkeiten der Begrenzung weiteren Flächenverbrauchs)“ sowie „sich auf gemeinsame Grundsätze in der Beurteilung von Bauflächen zu einigen, die im Sinne von Wettbewerbsfähigkeit vor allem auch qualitativen Anforderungen genügen. (Definition von Qualitätskriterien)“ (http://www.rek-muldentalkreis.de/themen1_ag_c.htm).

Als wesentliche Herausforderungen im Rahmen der Umsetzung wurden neben der weiteren Vernetzung in der Region, der Öffentlichkeitsarbeit und konzeptionellen Weiterentwicklung des REK folgende Aufgaben gesehen: „Nachnutzung der gewerblichen, verkehrlichen und ehemaligen militärischen Altstandorte und Liegenschaften“, „Bündelung und Koordinierung von Projekten zur Stärkung des ländlichen Raumes, insbesondere östlich der Mulde“, „Stadtumbau und qualitative Aufwertung der Zentralen Orte“, vgl. Usbeck, Hartmut (März 2004): Regionales Entwicklungskonzept; Abschlussbericht; hrsg. von Landratsamt

halte können alle theoretisch als sinnvoll identifizierten Handlungsziele, Maßnahmen und Strategien in ein REK aufgenommen werden, d. h. sowohl ein Saldo-Kriterium als auch auf die anderen Herausforderungen zielende Regelungen. Allerdings sind diese Konzepte aufgrund ihrer Informalität unverbindlich, weshalb ihre Steuerungswirkung gering bleibt. Daher ist es auch unwahrscheinlich, dass konfliktträchtige Regelungen Eingang in die REKs finden. Bisher ist auch kein Anwendungsfall bzgl. einer erfolgreichen und konsequenten Integration des Saldo-Kriteriums in REK bekannt.

Fazit: Eine überkommunale Kopplung der verschiedenen Flächenstrategien im Sinne einer Saldo-Bilanz ist gegenwärtig nicht umsetzbar. Zwar gibt es mit dem REK ein informelles Instrument, welches auf regionaler Ebene diese Saldo-Problematik aufgreifen könnte. Aber besonders die mit einer Saldo-Bilanz verbundene Notwendigkeit von Flächenrücknahme kann mit einem REK nicht umgesetzt werden, da hierfür formelle, rechtliche Regelungen erforderlich sind. Zudem muss diese Rücknahme räumlich verortet, also auf bestimmte Gemeinden verteilt werden. Neben der bereits genannten rechtlichen Problematik kommt hier dann die kommunale Planungshoheit hinzu, also der Umstand, dass letztlich nur eine Gemeinde selber verbindlich Rücknahme beschließen kann.

3.3.2 Eignung der gegenwärtigen Instrumente zur Koordinierung von Flächenneuausweisung bei Gewerbegebieten

Mit dieser Maßnahme (1.b) soll eine Neuausweisung auf das notwendige Maß begrenzt sowie nur in regionaler Abstimmung zugelassen werden. Voraussetzung zur Umsetzung dieser Herausforderung scheint zu sein, dass Gewerbeflächenentwicklungen konkreten Bedarfen zugeordnet werden.⁹¹ Dementsprechend stehen als Flächenpolitische Entwicklungsstrategien Neuausweisung und der Verzicht auf Neuausweisung zur Verfügung. Prinzipiell sind für die Strategie Neuausweisung Instrumente vorhanden. Nachfolgend werden diese bezüglich ihrer Eignung zur Verwirklichung dieser Maßnahme betrachtet.

Grundsätzlich bedeutet Vermeidung unkoordinierter Neuausweisung bei nachgewiesenem Bedarf, dass in zwischengemeindlicher Absprache ggf. Neuausweisungen vorgenommen werden können. Daher ist seitens der **formellen** Instrumente die Bauleitplanung hierfür einsetzbar. Grundsatz sollte aber sein, dass bei vorhandenem FNP eine Entwicklung von Bebauungsplänen nur abgestimmt erfolgen sollte bzw. wenn auch keine Potenzialflächen in einem FNP enthalten sind als gemeinsame Grundlage ein Gemeinsamer Flächennutzungsplan aufgestellt wird.

Die Nutzbarkeit **informeller** Instrumente wird hier negiert, da die der Maßnahme 1.b zugrunde liegenden Handlungsstrategien Baurecht schaffen, welches nur mittels formeller Instrumente umsetzbar ist.

Muldentalkreis; Grimma/Leipzig, S. 288 f.; online verfügbar unter <http://www.rek-muldental-kreis.de/pdfs/Abschlussbericht-Auszug.pdf>, zuletzt geprüft am 04.09.2009.

⁹¹ Durchaus sinnvolle strategische Flächenvorhaltung im Sinne einer zwischengemeindlichen Vorratspolitik soll hier außen vor bleiben. Wesentlich ist hier dann aber das Moment der zwischengemeindlichen Abstimmung bei einer derart ausgestalteten Flächenreserve.

Bei **Förderinstrumenten** ist ebenfalls zu vermuten, dass hier verstärkt noch bedarfsunabhängige Förderungen auftreten, auch wenn natürlich diese für eine Förderung gemeinsamer Flächenentwicklungen genutzt werden können (und sollen). Teilweise wird zwar eine Kooperation von Gemeinden vorausgesetzt, wenn diese in den Genuss von Fördermitteln kommen wollen, etwa bei der *Integrierten Ländlichen Entwicklung - ILE*.⁹² Ebenso soll mittels des zu erbringenden Eigenanteils bei Förderprogrammen vermieden werden, dass Maßnahmen unabhängig vom realen Bedarf durchgeführt werden. Andere Programme fördern bspw. die Erschließung neuer oder die Erweiterung vorhandener Industrie- und Gewerbeflächen, wenn ein entsprechender Bedarf nachgewiesen werden kann.⁹³ Damit liegt die Letztentscheidung für eine (unkoordinierte) Ausweisung bei den Gemeinden, welche die Bedarfe sicherlich immer begründen können.

Als **Fazit** bleibt festzuhalten, dass besonders die Instrumente der Bauleitplanung für die Maßnahme 1.b genutzt werden könnten. Da die Bauleitplanung aber im Aufgabenbereich (und diese sogar als Pflichtaufgabe) der einzelnen Kommunen liegt, ist für eine Umsetzung der Maßnahme der Wille zur Kooperation und gemeinsamen Flächenpolitik der entsprechenden Gemeinden erforderlich. Somit können gegenwärtige Instrumente koordinierte Neuausweisungen nur bedingt unterstützen.

3.3.3 Eignung der gegenwärtigen Instrumente zur Durchsetzung von Mindestdichten

Mittels der Festlegung von Mindestdichten bei Baugebieten (Maßnahme 2.b) soll eine sparsame und flächenschonende Bauweise erreicht werden, um ggf. neu auszuweisende Fläche zu minimieren. Nutzbare Strategien hierfür sind Neuausweisung und Umnutzung, sofern letztere Entwicklungsstrategie einen Bebauungsplan erfordert.

Gegenwärtig gibt es für die KRMD keine **formellen** überörtlichen und zwischen-gemeindlichen Instrumente, die unmittelbar Mindestdichten bei Neuausweisungen durchsetzen.⁹⁴ Vom Baurecht gehen zwar Dichtewirkungen aus, diese sind jedoch nicht auf einen sparsamen Umgang mit Fläche ausgerichtet.⁹⁵ Im Ver-

⁹² Zudem dürfen bei diesem Programm die geförderten Maßnahmen nicht den Zielen der Raumordnung widersprechen. Einige Programme fördern auch die Erstellung von Regionalen Entwicklungskonzepten (REK) und Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK), was in Bezug auf eine abgestimmte Flächenentwicklung und Nachfragelenkung positiv zu beurteilen ist.

⁹³ Bspw. durch das Programm „Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur (GA-Infra)“ des Freistaates Sachsen (Nachweis des Bedarfes) oder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – Gewerbliche und touristische Infrastruktur (Sachsen-Anhalt). Eine Förderung erfolgt dann, wenn auf Industrie- oder Gewerbegebiet mindestens zwei Drittel förderfähige Betriebe angesiedelt werden sollen. Als Beleg hierfür reicht i. d. R. eine Absichtserklärung.

⁹⁴ In anderen Planungsregionen ist dies aber teilweise gegeben (vgl. Darstellungen von Gawron, in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2007): Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Berichte 1/07, S. 127 ff.).

⁹⁵ Zwar kann entsprechend des § 9 BauGB hier u. a. Art und Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die überbaubare bzw. nicht überbaubare Grundstücksfläche festgesetzt werden, diese muss aber nicht zwingend flächensparend sein. Zudem ergeben sich aus den modernen Anforderungen an das Wohnen (Belichtung, Abstandsmaße, stadtklimatische Erfordernisse) Grenzen für allzu hohe Dichtevorgaben insbe-

gleich zur Raumordnung in der KRMD greifen andere Bundesländer wesentlich deutlicher den Aspekt der Mindestdichte auf.⁹⁶ Auch findet ein solcher Ansatz in der wissenschaftlichen Debatte Befürworter.⁹⁷

Von **informellen** Instrumenten geht gegenwärtig kein wesentlicher Impuls zur Durchsetzung von Mindestdichten aus. Gleichwohl ist es denkbar, dass informelle Instrumente als Basis für die Stärkung von überörtlichen Entscheidungshilfen genutzt und als Diskussionsplattform zur Sensibilisierung von Akteuren herangezogen werden. Schließlich sind nach PREUß gesellschaftliche Debatten über die baukulturelle Qualität von Siedlungen hilfreich, um somit auch unter Schrumpfbedingungen eine gewisse Mindestdichte als städtebauliche Zielstellung urbaner Lebenswelten zu forcieren.⁹⁸

Der potentielle Beitrag von **Entscheidungshilfen** wird von Seiten der Wissenschaft stark hervorgehoben.⁹⁹ Zu nennen sind z. B. die infrastrukturelle Entwicklungsplanung und Infrastrukturkostenrechner sowie Nutzen-Kosten-Abwägungen, bei denen die Kostenersparnis einer dichteren Bebauung gewürdigt werden kann. Jedoch wird insbesondere bei Letztgenannten sowohl ein großes Anwendungsdefizit als auch Entwicklungsdefizite bei der praktikablen Ausgestaltung gesehen.¹⁰⁰ Aber auch Bewertungen im Rahmen der strategischen und der projektbezogenen UVP können die positiven Aspekte der flächensparenden Wirkung von Mindest-

sondere bezogen auf die Grundflächenzahl (GRZ) und Geschossflächenzahl (GFZ). Bedeutend sind hier die Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung entsprechend § 17 BauNVO, welche für Wohngebiete bspw. zwischen 0,2 und 0,6 (mit Ausnahme der Kerngebiete) betragen, d. h. maximal zwischen 20 % und 60 % der Grundstücksfläche dürfen überbaut werden. Weiterhin haben sich gewisse Richtwerte für diese Maßzahlen entsprechend der Bauweise entwickelt, welche i. d. R. unter diesen Obergrenzen liegen und nicht unbedingt als flächensparsam bezeichnet werden können.

⁹⁶ So wird darauf verwiesen, dass z. B. in dem LEP im Saarland Dichtevorgaben bei der planerischen Bedarfsermittlung von Wohnbauland vorgegeben seien (vgl. Münter, Angelika und Schmitt, Peter (2008): Landesraumordnungspläne in Deutschland im Vergleich - Vergleichende Analyse der Pläne und Programme von 12 Bundesländern ohne NRW, zuletzt aktualisiert am 23.01.2008, zuletzt geprüft am 03.09.2009).

⁹⁷ So argumentiert Aring, dass die Sicherstellung von Mindestdichten bei der Bebauung helfen könnte, die Knappheitsrente bei der Bodenpreisbildung zu reduzieren (Aring, Jürgen (2001): Plädoyer für eine angebotsorientierte Baulandpolitik; in: Einig, Klaus (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung; Berlin, S. 39–60).

⁹⁸ Preuß, Thomas/Floeting, Holger (2009): Werkzeuge und Modelle der Kosten-Nutzen-Betrachtung; in: dies. (Hrsg.): Folgekosten der Siedlungsentwicklung; Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung; eine Publikation des Förderprogramms "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA); REFINA, 3; Berlin, S. 159–174.

⁹⁹ Vgl. z. B. Preuß, Thomas (2009): Folgekosten: Herausforderungen und Chancen einer zukunftsfähigen Siedlungsentwicklung; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009), a. a. O., S. 11–29 oder Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2008): Aus der Kostenfalle hin zu mehr Kostenwahrheit: Kosten und Folgekosten von Siedlungen und Infrastrukturen; Positionspapier aus der ARL, 76, S. 2; online verfügbar unter http://www.arl-net.org/pdf/pospapier/PosPaper_76.pdf, zuletzt geprüft am 03.09.2009.

¹⁰⁰ Maßgeblich ist hierfür, dass alle Kosten und Nutzen einer Maßnahme bekannt sein müssen und entsprechend in die Planungsentscheidung einfließen sollen. Bei Flächenentscheidungen bzw. der Abwägung von Alternativen ist dieses jedoch in kaum einer Gemeinde der Fall (vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumforschung (BBR) (Hrsg.) (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft, Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis; Ein ExWoSt-Forschungsfeld, Band 3, Neue Instrumente für neue Ziele, Berlin, S. 41). Während die Kosten noch relativ gut abschätzbar sind (Planungskosten, Kosten der inneren und äußeren Erschließung sowie Folgekosten, vgl. Fußnote 42), so sind Nutzenabschätzungen mit vielen Unsicherheiten (zukünftige Entwicklungen der spezifischen Nutzergruppen, Entwicklungen spezifischer und allgemeiner Rahmenbedingungen etc.) verbunden.

dichten aufgreifen, hierbei mit stärkerem Bezug zu Aspekten des Natursourcen- und Freiraumschutzes.

Wie bereits bei der Beeinflussung der Neuausweisung ausgeführt wurde, existieren derzeit auch keine **fiskalischen (Anreiz-) Instrumente**, die in der aktuell angewandten Form auf eine Durchsetzung von Mindestdichten hinwirken können. Jedoch bestehen diverse Modifizierungsmöglichkeiten, bspw. bei der Grundsteuer¹⁰¹, da Mindestdichten direkt an die Bodennutzung anknüpfen

Förderpolitische Instrumente der Länder, die durch ihre Fördertatbestände mittelbar und unmittelbar auf Flächenbeanspruchung wirken, sind bei der Umsetzung von Mindestdichten ebenso wenig hilfreich. Zum heutigen Stand wird durch keines dieser Programme direkt eine Umsetzung von Mindestdichten befördert. In Kapitel 3.2 wurden die wesentlichen Instrumente in ihrer Wirkung auf eine sparsame und schonende Flächenbeanspruchung bereits kurz bewertet. Dabei stellte sich als weiteres Defizit heraus, dass viele dieser aufgrund ihrer mannigfaltigen Fördertatbestände sowohl positiv als auch negativ auf die Reduzierung Flächen(neu)beanspruchung wirken. Darüber hinaus kann als Defizit benannt werden, dass diese untereinander nicht dergestalt verzahnt sind, dass sie bezogen auf eine nachhaltige Flächenpolitik in eine gemeinsame Richtung wirken.¹⁰²

Fazit: Zur Durchsetzung von Mindestdichten existieren prinzipiell keine formellen Instrumente bzw. informellen Ansätze und Entscheidungshilfen in der KRMD. Zudem erfordert die Einführung von Mindestdichten rechtliche Festlegungen zu Untergrenzen bezogen auf das Maß der baulichen Nutzung. Würden diese rechtlich fixiert, so wären mit der Bauleitplanung und insbesondere mit dem Bebauungsplan Mindestdichten umsetzbar.

3.3.4 Eignung der gegenwärtigen Instrumente zur Lenkung von Flächennachfrage zwischen den Gemeinden

Die Maßnahmen 1.c und 2.c sollen zur Ausnutzung des Bestandes durch gezielte, koordinierte Lenkung der Nachfrage auf bestehende Flächen im regionalen Kontext beitragen. Denn in der Ausnutzung des Bestandes wird ein wesentlicher Beitrag zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme gesehen. Hierfür können die Strategien Innenverdichtung, Umnutzung und Verzicht auf Neuausweisung genutzt werden. Lenkung von Nachfrage kann einerseits über gezielte, überkommunale Koordination erfolgen. Es ergeben sich jedoch auch indirekte Ansätze. Sowohl eine Stärkung der Innenverdichtung/Umnutzung als auch eine Beschränkung der Neuausweisung führen in der Konsequenz zu einer stärkeren

¹⁰¹ Auf die seitens der Fachwelt genannten Defizite der Grundsteuer hinsichtlich flächenpolitischer Aspekte im Sinne des 30-ha-Ziels wird später eingegangen: Defizite werden dabei in Kapitel 3.3.10 benannt, Vorschläge für mögliche Modifikationen, die allerdings nur durch bundesgesetzliche Regelung umgesetzt werden können, erfolgen in Kapitel 5.4.3.

¹⁰² Eine kurze Betrachtung verschiedener Förderprogramme für den ländlichen Raum zeigte, dass diverse Förderprogramme, gegenläufige flächenbezogene Auswirkungen in ihren Fördertatbeständen haben (vgl. hierfür bspw. die kurzen Ausführungen zur Integrierten Ländlichen Entwicklung im Fußnotentext des Kapitels 3.2).

Lenkung von Nachfrage auf bestehende Flächen. Im Folgenden werden daher zu allen drei Punkten die bestehenden instrumentellen Möglichkeiten untersucht.

Die beschriebenen Ansätze und Defizite beziehen sich hauptsächlich auf Gewerbeflächen. Für den Bereich der Wohnflächennutzung scheinen instrumentelle Ansätze praktisch vollständig zu fehlen.¹⁰³

Lenkung von Nachfrage auf bestehende Flächen durch die überörtliche Ebene

Für eine direkte überkommunale Lenkung von Flächennachfrage konnten keine **formellen** Instrumente sowie keine **Förder- und fiskalischen (Anreiz-)** Instrumente zugeordnet werden, die konkret Steuerungswirkungen entfalten. Lediglich die Festlegung von Zielen und Grundsätzen zur Flächensicherung für die Ansiedlung von überregional bedeutenden Industrie- und Gewerbebetrieben¹⁰⁴ bzw. von „Vorrangstandorte[n] für landesbedeutsame, großflächige Industrieanlagen“¹⁰⁵ kann als Lenkungsmaßnahme gedeutet werden. Sie werden von der Landesplanung festgelegt und durch die Regionalplanung präzisiert. Diese Art der Lenkung besteht entsprechend dieser Ziele und Grundsätze also nur für wenige Gewerbebetriebe. Eine Lenkung von kleinen Betrieben (also ohne überregionale Bedeutung) kann hiermit nicht erfolgen.

Als **informelle** Instrumente bieten sich prinzipiell die REK im Rahmen der schon beschriebenen Einschränkungen als Abstimmungsplattform an, die Initiative zu einem solchen muss aber auch besonders von der gemeindlichen Ebene ausgehen, da diese die enthaltenen Vereinbarungen maßgeblich umsetzen muss. Weiterhin können sich hier durch die Wirtschaftsförderung Lenkungsmöglichkeiten ergeben. Im Rahmen der Workshops des Forschungsverbundes KoReMi wurde von regionalen Akteuren darauf verwiesen, dass gewerbliche Suchanfragen nach Gewerbestandorten zwischen den Akteuren der Wirtschaftsförderung weitergeleitet werden, so dass interessierte Flächenanbieter reagieren können. In wie fern hier jedoch alle potenziellen Flächen Berücksichtigung finden, kann nicht abschließend beurteilt werden.

Auch scheinen bestehende und im Rahmen der Forschung diskutierte **Entscheidungshilfen** nicht ausreichend geeignet zu sein, um eine ausreichende Informationsbasis zu liefern, welche die mit der Lenkung von Nachfrage verbundenen Verteilungseffekte und Kosten- sowie Ertragswirkungen offenlegen.

¹⁰³ Vgl. zur Einschätzung einer Zusammenarbeit – als Grundlage einer zwischengemeindlichen Lenkung – auch Kapitel 4.3.

¹⁰⁴ So heißt es in G 6.1.4 des LEP Sachsens: „Durch die Träger der Regionalplanung soll die Flächensicherung für die Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben mit überregionaler Bedeutung unterstützt werden.“ (LEP Sachsen 2003, S. 62.)

¹⁰⁵ Im LEP Sachsen-Anhalt sind in Z 3.4.1 Vorrangstandorte außerhalb der Oberzentren festgelegt. (vgl. LEP Sachsen-Anhalt, S. 21.)

Lenkung von Nachfrage auf bestehende Flächen durch die gemeindliche Ebene

Lenkung von Nachfrage auf bestehende Flächen kann primär durch die gemeindliche Ebene erfolgen, da diese letztlich Baurecht schafft und damit Nachfrage räumlich verortet.

Nur ein **formelles** Instrument scheint derzeit in Ansätzen geeignet, eine entsprechende Lenkung in Kooperation ermöglichen zu können. So können sich kooperierende Gemeinden mithilfe eines Gemeinsamen Flächennutzungsplanes über eine gemeinsame und abgestimmte Flächenpolitik verständigen. Doch unter dem Aspekt der Lenkung in den Bestand versagt auch dieses Instrument, denn er lenkt ausschließlich neu auszuweisende Fläche – bzw. im Wortlaut des BauGB formuliert sich aus der Notwendigkeit einer (zukünftigen) städtebaulichen Ordnung ergebende zukünftige Flächenbedarfe. Passiv könnte eine Lenkung zudem über die klassische Negativplanung¹⁰⁶ oder die Rücknahme von Baurecht erfolgen. Erstgenannte wirkt aber wiederum nur bei geplanter Neuausweisung von Flächen und zweitgenanntes wird sicherlich aufgrund von möglichen finanziellen Folgen (mögliche Entschädigungszahlungen sowie Rückzahlung von Fördermitteln) kaum bzw. nicht praktiziert.

Hingegen scheinen einige **informelle** Instrumente für eine Lenkung von Nachfrage innerhalb eines zwischengemeindlichen Bestandes geeignet. Diese sind v. a. zwischengemeindlich verabschiedete Entwicklungskonzepte wie REK oder ILEK, welche auch Fragen des Umgangs mit dem Flächenbestand beinhalten können. Die Problematik solcher Konzepte wurde jedoch bereits hinreichend erörtert.

Bezogen auf **Entscheidungshilfen** können besonders Flächenkataster und ein Flächenmonitoring Informationen zum Flächenbestand geben und als Grundlage für eine Lenkung der Nachfrage auf den Bestand dienen. Doch scheinen diese Instrumente gegenwärtig für die Gemeinden im Untersuchungsgebiet wenig interessant, besonders ländliche Gemeinden nutzen entsprechende Möglichkeiten fast überhaupt nicht.¹⁰⁷

Als **Fazit** lässt sich folgendes feststellen: Formelle Instrumente eignen sich derzeit nicht für eine zwischengemeindliche Lenkung von Nachfrage auf Bestandsflächen. Gewisse Potenziale liefern informelle Instrumente, welche im Untersuchungsraum aber entsprechenden Sachverhalt nicht als Gegenstand haben.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Zum Begriff vgl. Fußnote 86.

¹⁰⁷ Dieses Bild ergaben die Ergebnisse der Kommunalbefragung, welche in Band 06 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi dargestellt sind (vgl. Kübler, Anja (2010): Flächenpolitische Ziele der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland; Strategien und Herausforderungen, Leipzig, Kapitel 5.3, S. 63 ff.).

¹⁰⁸ In Kapitel 4.2 dieses Bandes wird darauf hingewiesen, dass im Rahmen der REK lediglich eine koordinierte Neuausweisung von (Gewerbe-) Flächen erfolgen soll. Über eine Auslastung des Bestandes durch gezielte Lenkung ist den Dokumenten jedoch nichts zu entnehmen. Zwar wird bspw. im REK Aktionsraum Schkeuditzer Kreuz hervorgehoben, dass die Region als kooperativer Gesamtstandort gesehen wird, für die Stärkung der regionalen Wirtschaft jedoch bestehende Standorte verstärkt – und damit ggf. auch

Möglicherweise können Entscheidungshilfen einen ersten Schritt zur gemeinsamen Bestandserfassung und damit Grundlage für eine mögliche Lenkung darstellen. Von deren Nutzen müssen die Gemeinden im Untersuchungsgebiet jedoch anscheinend noch überzeugt werden.

3.3.5 Eignung der gegenwärtigen Instrumente zur Reduzierung der Neuausweisungsrate von Gemeinden

Lenkung von Nachfrage auf bestehende Flächen kann auf indirektem Wege auch durch überörtliche föderale Ebenen forciert werden, wenn es gelingt, die Gemeinden zu einer verringerten Neuausweisungsrate anzuhalten als von den Gemeinden ursprünglich intendiert war.

Formelle unmittelbare Steuerungsinstrumente sind vorhanden, um das Maß der Neuausweisung zu steuern bzw. Verzicht von Neuausweisung hoheitlich durchzusetzen. In diesem Zusammenhang kommt der Landes- und Regionalplanung (Raumordnung) eine zentrale Bedeutung zu. Sie kann hierbei auf verschiedene Steuerungsansätze zurückgreifen (vgl. Abschnitte 5.3 und 5.4). Trotzdem ist die Effektivität der Raumordnung in der KRMD aus mehreren Gründen kritisch einzuschätzen.

Erstens bestehen Grenzen der Steuerbarkeit infolge der gemeindlichen Reserven an Bauerwartungsland für Wohn- und Gewerbe Zwecke. Die Verfügbarkeit von Wohnwartungsland stellt für die meisten Gemeinden in der KRMD zumindest bilanziell keinen begrenzenden Faktor dar.

Zweitens erschwert die Interpretation von Eigenentwicklung – als einzige flächenpolitische Option für nicht-zentrale Orte – durch die gemeindliche Ebene¹⁰⁹ die Begrenzung der Neuausweisung. Es ist anzunehmen, dass Eigenentwicklung weiterhin als Außenentwicklung verstanden wird. Der Ansatz einer Neuinterpretation der Eigenentwicklung, insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, ist in der Planungswissenschaft bereits verbreitet.¹¹⁰ In der Planungspraxis findet er aber noch keine Anwendung.

Drittens werden die bestehenden raumordnerischen Instrumente nicht ausreichend genutzt, um Neuausweisung zu beschränken. Im Regionalplan können die Gemeinden über die Formulierung eines raumordnerischen Ziels verpflichtet werden, Potenziale zur Innenverdichtung zu prüfen und prioritär für die Bedarfsdeckung bei Eigenentwicklung heranzuziehen. Denkbar ist ferner, von Seiten einer Genehmigungsbehörde die Zustimmung für die Ausweisung neuer Bauflächen erst dann zu erteilen, wenn die Gemeinde nachweist, dass sie keine Potenziale in im Zusammenhang bebauten Ortsteilen sieht. Dies ist allerdings ein Kontrollprob-

durch Flächenneuausweisung – entwickelt werden sollen (vgl. REK Aktionsraum Schkeuditzer Kreuz (2007), S. 25).

¹⁰⁹ Aufgrund des teilweisen Fehlens einer Definition von Eigenentwicklung – so etwa im derzeit rechtsverbindlichen Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt – umfasst für viele Gemeinden Eigenentwicklung auch die Option der Neuausweisung außerhalb des im Zusammenhang bebauten Siedlungskörpers.

¹¹⁰ Vgl. Domhardt, Hans-Jörg (2005): Eigenentwicklung; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 192-197.

lem in doppelter Hinsicht: Zum einen, weil die Gemeinde dies nachweisen muss und eine Kontrolle von überörtlicher Seite problematisch ist. Zum anderen müssen Bebauungspläne, die aus einem Flächennutzungsplan entwickelt werden, in der Regel nicht mehr genehmigt werden; demnach bestehen hier vor allem Probleme des Vollzugs.

Viertens hängt die begrenzende Wirkung auf Neuausweisung, die von einer Negativplanung im Rahmen der Raumordnung ausgeht, vor allem von der räumlichen Dichte der Nutzungskonkurrenzen ab. Aus Sicht des nachhaltigen Flächenmanagements ergibt sich hierbei die Einschränkung, dass m. H. der Negativplanung vor allem Aspekte des Freiraumschutzes verfolgt werden; die Aspekte, die mit den Oberzielen „Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ und „Erhalt der Lebensqualität“ einhergehen, finden jedoch nur zu einem geringen Teil Berücksichtigung.

Der Beitrag **informeller** Instrumente wird hierbei aus den schon im Rahmen des Saldo-Kriteriums geschilderten Gründen als gering angesehen. Sie könnten prinzipiell der Abstimmung dienen (bspw. REK). Die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme dieses Instruments auch für diese Herausforderung wird aufgrund der Unverbindlichkeit jedoch als kritisch gesehen.

Als wesentlich bedeutsamer ist der Beitrag anzusehen, den **Entscheidungshilfen** leisten können. Die Vielzahl der vorhandenen Instrumente scheint geeignet zu sein, um die Entscheidungsfindung durch überörtlich abgestimmte Informationen zu stützen.¹¹¹ Das Hauptdefizit liegt in ihrer gegenwärtigen zu seltenen Anwendung, aber auch an den Entwicklungsdefiziten vieler neuartiger Entscheidungshilfen wie z. B. der Folgekostenkalkulationen.¹¹²

Förder- und fiskalische (Anreiz-) Instrumente sind nicht primär zur Steuerung der Flächenpolitik von Städten und Gemeinden konzipiert. Ihnen liegen andere, hauptsächlich fiskalische, infrastrukturelle und wirtschaftspolitische Ziele zugrunde. Dennoch entfalten einige dieser Instrumente Anreizwirkungen auf die kommunale Flächenpolitik. So fördern bspw. die Grundsteuer¹¹³ sowie die Systeme des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) in Sachsen und Sachsen-Anhalt in ihrer derzeitigen Ausgestaltung eher eine Neuausweisung von Fläche als eine der anderen Flächenstrategien. Im Folgenden wird untersucht, welche Komponenten beider Instrumente der Zielstellung einer Reduzierung der Neuausweisungsrate entgegen stehen.

¹¹¹ Im Rahmen von Gespräch mit kommunalen Akteuren ergab sich der Eindruck, dass für die gemeindlichen Planungsträger die Informationsverfügbarkeit außerhalb ihres Einflussbereiches stark abnimmt.

¹¹² Bezüglich der Anwendungsdefizite vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2008), a. a. O., S. 2; die Entwicklungsdefizite werden in Preuß, Floeting (2009), a. a. O., und Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2008), a. a. O., S. 2 zusammengefasst.

¹¹³ Die Aussagen gelten zwar für die Grundsteuer allgemein (also Grundsteuer A und B), da aber für flächenpolitische Entscheidungen insbesondere die Grundsteuer B von Interesse ist und diese etwa 96 % des Gesamtaufkommens der Grundsteuer darstellt (vgl. Jörissen, Juliane und Coenen, Reinhard (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung, Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs, S. 177), wird in den nachfolgenden Ausführungen der Begriff Grundsteuer gleichbedeutend für die Grundsteuer B verwendet.

Sowohl die Grundsteuer als auch die Schlüsselzuweisungen im Rahmen des KFA stellen zentrale Elemente der kommunalen Einnahmeseite dar.¹¹⁴ Wenn es Ziel ist, einen sparsamen Umgang mit Bodenflächen zu verfolgen, kommen drei Probleme bei der Ausgestaltung der Grundsteuer zum Tragen. Zum einen erhöht sich mit jeder Flächenneuausweisung die Bemessungsgrundlage und somit c. p. bei konstanten Grundsteuerhebesätzen das Steueraufkommen. Da eine Ausweisung neuen Baulandes kaum Kosten für die Gemeinde verursacht¹¹⁵, kann mit der Neuausweisung von entsprechender Fläche folglich relativ einfach und schnell eine Mehreinnahme¹¹⁶ erzielt werden. Zum anderen unterscheidet die Grundsteuer nicht zwischen neu ausgewiesenem Bauland und Bauflächen im Bestand. Somit wird Bauen im Bestand, besonders die Brachflächenrevitalisierung, gegenüber der Neuausweisung nicht privilegiert und dadurch die Bebauung neuer Flächen indirekt verbilligt. Weiterhin wird durch die relativ geringe Belastung durch die Grundsteuer¹¹⁷ eine Mobilisierung nicht bebauter Bauflächen (sowohl im Bestand als auch neu ausgewiesene) verhindert und dadurch ein Zurückhalten dieser Angebote aufgrund spekulativer Überlegungen befördert. Defizite sind somit insbesondere die geringe Höhe der Grundsteuer sowie deren „flächenpolitische Blindheit“. Die Reformvorschläge zur Grundsteuer zeigen aber, dass sie durchaus für flächenpolitische Lenkungsziele geeignet erscheint.¹¹⁸ Daher wird diese nochmals Gegenstand des Kapitels 5.4.

Ebenso fördert der KFA indirekt die Neuausweisung von Bauflächen. Da die Schlüsselzuweisungen im KFA einwohnerbezogen sind und entsprechend der Hauptansatzstaffel eine Einwohnerveredlung stattfindet¹¹⁹, kann durch eine grö-

¹¹⁴ Die Bedeutung der Grundsteuer B als Einnahmeposten für Städte und Gemeinden wurde in Kapitel 3.2.1.1 bereits dargestellt.

¹¹⁵ Begründet liegt dieses darin, dass eine Gemeinde zum einen mittels eines Vorhaben- und Erschließungsplanes, welcher in § 12 BauGB rechtlich verankert ist, einen Vorhaben- bzw. Projektträger im Rahmen eines hierfür zu erstellenden vorhabenbezogenen Bebauungsplan zur Übernahme der Erschließung und damit der Erschließungskosten verpflichten können. Andererseits können bei Erschließung des Baugebietes den Anliegern bis zu 90 % der Kosten des Erschließungsaufwands auferlegt werden (vgl. § 129 Abs. 1 BauGB). Somit kann man annehmen, dass die wesentlichen Kosten einer Erschließung als Hauptkostenblock der Entwicklung von Bauland nicht durch die Gemeinde getragen werden müssen.

¹¹⁶ Da Steuerschuldner der Eigentümer des Grundstückes ist, gilt dies, sofern die Gemeinde nicht Eigentümer der Fläche ist oder dieses planmäßig aussiedeln kann.

¹¹⁷ Auch wenn die Grundsteuer gegenwärtig eine solide Einnahmequelle der Kommunen darstellt (vgl. Jörissen und Coenen (2007) a. a. O., S. 178), so kann eine geringe Belastung gegenüber anderer Besteuerungen von Vermögen unterstellt werden, da aufgrund der veralteten Bemessungsgrundlage der Grundsteuer (in den neuen Bundesländern werden hierfür die sog. Einheitswerte von 1935 und in den alten Bundesländern jene von 1964 zugrunde gelegt) diese nur noch etwa 10 % der aktuellen Verkehrswerte darstellt (ebenda, S. 177). Diesen Verstoß gegen die Steuergerechtigkeit stellte bereits 1995 das Bundesverfassungsgericht fest (ebenda, S. 177). Vergleichsweise zu niedrige Einheitswerte als Grundlage zur Berechnung der Grundsteuerschuld befördern, dass kaum ein Anreiz zur Minderung der Flächeninanspruchnahme gegeben ist. „Vielmehr begünstigt sie [die Grundsteuer B, Anmerkung des Autors] flächenzehrende Siedlungsformen [auch dadurch, Anmerkung des Autors], da bei Ein- und Zweifamilienhäusern Grundstücksflächen bis zur Größe von 1.500 m² nicht in die Bewertung einbezogen werden und auch die Steuermesszahlen niedriger sind.“ (ebenda, S. 177).

¹¹⁸ In Band 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes wurden diese Reformvorschläge ausführlich dargestellt, zudem sind die wichtigsten Vorschläge im Glossar dieses Bandes aufgeführt.

¹¹⁹ Mit einer steigenden Einwohnerzahl wird die Gewichtung eines Einwohners größer. So steigt die Einwohnergewichtung (Gewichtungsfaktor) bspw. in Sachsen von 100 für Gemeinden mit bis zu 1500 Einwohnern auf 165 für Gemeinden mit 55.000 Einwohnern (vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.)

ßere Einwohnerzahl eine Steigerung der Zuweisungen erreicht werden. Sofern weitere Flächenbedarfe durch Zuzüge nicht aus dem Bestand gedeckt werden können¹²⁰, erfordert eine entsprechende Politik die Neuausweisung von Flächen. Der hauptsächliche Einwohnerbezug des KFA stellt einen wesentlichen Kritikpunkt dar, wenn dieser unter flächenpolitischen Aspekten betrachtet wird. Weiterhin wird kritisiert, dass das System des KFA z. B. in Sachsen und Sachsen-Anhalt naturschutzrechtliche bzw. ökologische Belange nicht berücksichtigt und nur die Finanzkraft und den Finanzbedarf unter Bezugnahme der Einwohnerzahlen beim Ausgleich gegenüberstellt.¹²¹ Opportunitätskosten, welche insbesondere durch den Freiraumschutz entstehen, werden nicht in die Rechnung einbezogen. Hier zeigt sich, dass der KFA für solche Aufgaben durchaus modifiziert werden könnte. Derartige Reformvorschläge erfolgen ebenfalls in Kapitel 5.4.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass derzeit keine fiskalischen Instrumente existieren, welche die Neuausweisung direkt steuern können. Sie beeinflussen die Flächenpolitik insofern, als dass durch diese Instrumente eine weitere Flächenausweisung dahingehend beurteilt wird, ob möglicherweise Mehreinnahmen erzielt oder Neuausweisungen subventioniert werden. Jedoch wären durch bestimmte Modifikationen oder den Ersatz bestehender durch andere Instrumente (hier besonders die Grundsteuer durch bspw. die Flächennutzungssteuer¹²²) auch flächenpolitische Lenkungswirkungen zu erzielen.

Abschließend ist anzumerken, dass wenige Förderprogramme direkt auf Neuausweisung hinwirken (können). Ein Beispiel stellt das Sonderkreditprogramm Räumliche Strukturmaßnahmen dar, das Investitionen „(...) die den Wohn- und Lebenswert ländlich geprägter Gebiete durch Erschließung, Ordnung und Schutz sowie durch Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen erhöhen“ sowie „andere Maßnahmen und Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge“ fördert.¹²³ Sofern also durch Maßnahmen, welche diesem Zweck dienen, neue Bauflächen benötigt werden, wird mittelbar Neuausweisung subventioniert. Inwiefern im Falle der Neubeanspruchung von Flächen hier durch dieses Programm Anforderungen an eine nachhaltige Flächeninanspruchnahme vorgegeben werden, konnte nicht abschließend geklärt werden, da entsprechende Aussagen in den frei zugänglichen Aussagen zu den Fördervoraussetzungen nicht enthalten sind.

(2007): Die Gemeinde und ihre Finanzen 2007; Mit aktuellem Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich; S. 126). Somit sind die Zuweisungen je Einwohner umso höher, je mehr Einwohner eine Gemeinde besitzt.

¹²⁰ Aufgrund der bereits beschriebenen Probleme bei der Nachnutzung bzw. Wiedernutzung von Flächen sowie den Wohn- und Standortwünschen und der daraus resultierenden Nachfrage scheinen bestehende Flächenpotenziale aus Verdichtung oder Brachflächenrevitalisierung nicht ausreichend bzw. nicht nachfragegerecht. Weiterhin sind nicht in jeder Gemeinde entsprechende Potenziale vorhanden. Somit kann i. d. R. bei einer entsprechenden Politik von einer Flächenneuausweisung ausgegangen werden.

¹²¹ Vgl. Bizer et. al. (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung; Berlin et. al., S. 53.

¹²² Es existieren vielfältige Vorschläge an Instrumenten neben der Flächennutzungssteuer, die die Grundsteuer ersetzen bzw. modifizieren können. Ausführungen erfolgen in Kapitel 5.4 dieses Bandes.

¹²³ Landwirtschaftliche Rentenbank, <http://www.rentenbank.de/cms/beitrag/10011498/285678>, Abfrage am 16.09.2009.

Fazit: Formelle Instrumente existieren, sind aber in ihrer Effektivität sehr kritisch einzuschätzen. Von informellen Instrumenten geht z. Z. nur ein geringer Impuls aus, während zugleich Entscheidungshilfen noch in zu geringem Maße verfügbar sind. Fiskalische und Förderinstrumente dienen gegenwärtig kaum der Reduzierung von Flächenneuausweisung, ihnen liegen andere Zielstellungen zugrunde.

3.3.6 Eignung bestehender Instrumente zur Stärkung von Innenverdichtung/Umnutzung

Im engen Zusammenhang mit der Lenkung von Nachfrage stehen die Strategien Innenverdichtung und Umnutzung. Mithin können unausgelastete oder nicht mehr nachfragegerechte Flächen zur Befriedigung von Flächennachfrage genutzt werden, bevor an anderer Stelle Flächenneuausweisungen erfolgen. Aus diesem Grund ist zu fragen, inwieweit die bestehenden Instrumente ausreichen um Innenverdichtung/Umnutzung in stärkerem Maße zu fördern als es von den Gemeinden intendiert wird.

Da Innenverdichtung und Umnutzung direkt von den Kommunen als Träger der Planungshoheit zu verantworten sind, gibt es hauptsächlich auf der innergemeindlichen Ebene formelle Steuerungsinstrumente, die hier allerdings nicht weiter bewertet werden. Denn deren Inanspruchnahme hängt von der flächenpolitischen Strategie der Gemeinde ab.

Darüber hinaus existieren auch einige **formelle** Instrumente auf regionaler Ebene. So kann mithilfe der Regionalplanung das raumordnerische Ziel formuliert werden, die Gemeinden zur vorrangigen Innenverdichtung zu verpflichten und nur nachrangig eine Außenentwicklung vorzunehmen. Die Wirkung ist jedoch als sehr eingeschränkt zu bewerten. Auf die deutlichen Vollzugs- und Kontrolldefizite im Rahmen der Raumordnung, Innenverdichtung (als Teil der Innenentwicklung) anstelle Neuausweisung zu forcieren, wurde bereits in 3.3.5 eingegangen.

Eine weitere Möglichkeit zur Umsetzung beider Strategien besteht mit Regionalen Flächennutzungsplänen, die institutionell zwischen regionaler und gemeindlicher Planungsebene verankert sind. Mit ihnen können flächenpolitische Ziele der Innenverdichtung und Umnutzung diskutiert und behördenverbindlich fixiert werden, weil sie die Möglichkeiten der gemeindlichen Raumplanung nutzen können. Allerdings zeigen sich dabei auch Grenzen, weil es sich bei Flächennutzungsplänen um die vorbereitende Bauleitplanung und folglich um eine Angebotsplanung handelt. Außenverbindliches Recht wird mit dem Regionalen Flächennutzungsplan nicht geschaffen. Dennoch entfaltet der Regionale Flächennutzungsplan eine Bindungswirkung der an seiner Erarbeitung beteiligten Gemeinden. In der Planungspraxis wird das Instrument bislang allerdings selten angewendet.

Bezüglich der Verfügbarkeit, Wirksamkeit und Defizite bei **informellen** Instrumenten und bei **Entscheidungshilfen** treffen auch die Aussagen zu, die bzgl. der Durchsetzung von Mindestdichten getroffen wurden.¹²⁴

Auffallend ist die große Zahl an **Förder- und fiskalischen (Anreiz-) Instrumenten**, welche die Entscheidung für die Innenentwicklung (Innenverdichtung und Umnutzung) beeinflussen können. Beispielhaft seien die Förderprogramme Aktive Stadt- und Ortsteilzentren oder der Stadtumbau Ost genannt. Letztgenanntes enthält bspw. einige Fördertatbestände, die direkt die Umnutzung von Bauflächen fördern. Ein möglicherweise gut nutzbares Instrument für Innenverdichtung und Umnutzung ist in Sachsen die Integrierte Ländliche Entwicklung, da die geförderten Maßnahmen nicht den Zielen der Raumordnung sowie den Festsetzungen von NATURA 2000 widersprechen dürfen¹²⁵ und Bau- und Erschließungsmaßnahmen für Neubaugebiete, Gewerbe- und Industriegebiete nicht zuwendungsfähig sind.¹²⁶ Weitere Förderprogramme, wie das Sonderkreditprogramm Räumliche Strukturmaßnahmen können ebenso Innenverdichtung fördern, obwohl das nicht das eigentliche Anliegen dieser Programme ist.¹²⁷ Im Ergebnis können Förderprogramme der Innenentwicklung auch entgegenstehen. Ein Beispiel für ein solches Förderprogramm ist die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Freistaat Sachsen. Besonders durch die Fördergegenstände „Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen sowie von Gebieten des Tourismus“ und „Errichtung bzw. Ausbau von Gewerbe-, Technologie- und Gründerzentren“ werden Neuerschließungen im Außenbereich gefördert.¹²⁸ Ähnlich ausgerichtet ist die Förderung von Maßnahmen aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – Gewerbliche und touristische Infrastruktur“ des Landes Sachsen-Anhalt.

Da hierauf in Kapitel 3.2 ausreichend eingegangen wurde, soll an dieser Stelle von weiteren Ausführungen abgesehen werden. Es sei jedoch angemerkt, dass

¹²⁴ Ein Beispiel, in welchem Umfang mit Hilfe von Entscheidungshilfen (Baulandkataster und Abschätzung des Mobilisierungspotentials) Informationen zu Baulückenreserven für Entscheidungsprozesse verfügbar gemacht werden können, verdeutlicht Ruther-Mehlis, Alfred (2009): Szenarien zur Wirtschaftlichkeit der Wohnbauflächenentwicklung in der Region Freiburg; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.): Folgekosten der Siedlungsentwicklung, Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung; eine Publikation des Förderprogramms "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA), REFINA, 3, Berlin, S. 61–72).

¹²⁵ Vgl. Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Integrierten Ländlichen Entwicklung im Freistaat Sachsen (Förderrichtlinie Integrierte Ländliche Entwicklung – RL ILE/2007), Punkt 2.5.3.

¹²⁶ Vgl. ebenda, Punkt 2.5.4 i.

¹²⁷ Auf die Integrierte Ländliche Entwicklung mit deren Fördertatbeständen wurde in den Unterkapiteln des Kapitels 3.2 eingegangen, das Sonderkreditprogramm wurde auf Seite 58 kurz hinsichtlich der Flächenbeanspruchung kurz bewertet.

¹²⁸ Auch wenn die Standortentscheidung nicht explizit durch diese Förderung gegeben ist, so sind gerade Industriegebiete dadurch gekennzeichnet, dass dort besonders jene Nutzungen untergebracht werden sollen, welche in den anderen Gebieten nicht zulässig sind (§ 9 Abs. 1 BauNVO). Dieses umfasst im Wesentlichen Nutzungen, welche dem § 15 BauNVO entsprechen, also „(...) wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind (...)“. Somit kann unterstellt werden, dass Industriegebiete regelmäßig im Außenbereich bzw. außerhalb der geschlossenen Bebauung ausgewiesen werden.

den Autoren keine weiteren Programme bzw. fiskalisches (Anreiz-) Instrumente bekannt sind, welche explizit nur die Strategie Umnutzung forcieren.

Fazit: Mit formellen raumordnerischen Instrumenten ist eine Innenverdichtung nicht ausreichend zu implementieren, hier kommen vor allem Vollzugs- und Kontrolldefizite zum Tragen. Dem Förder- und fiskalischen (Anreiz-) Instrumente kommt eine besondere Bedeutung zu und es stehen auch derartige Instrumente zur Verfolgung der Strategien „Innenverdichtung“ und „Umnutzung“ zur Verfügung. Da allerdings gleichzeitig Programme, die diese Strategien konterkarieren, existieren, erfolgt insgesamt keine stringente Förderung dieser Ziele. Die Möglichkeiten der Entscheidungshilfen werden nicht ausgenutzt.

3.3.7 Eignung der gegenwärtigen Instrumente zur Rücknahme von Flächen

Die Rücknahme von Flächen (sowohl für Wohnen als auch Gewerbe) soll mittels der Maßnahmen 1.d und 2.d unterstützt werden.

Die **formellen** Instrumente setzen hauptsächlich auf gemeindlicher Ebene an (Bauleitplanung). Schon derzeit kann durch die Gemeinde Baurecht zurückgenommen werden. Allerdings wird diese Möglichkeit gegenwärtig kaum genutzt und wenn, dann nicht im Kontext eines durch den Forschungsverbund formulierten Saldo-Ziels. Ferner könnten Flächennutzungspläne aufgehoben oder derart abgeändert werden, dass potenziell baulich nutzbare Flächen reduziert werden.

Weiterhin könnten seitens der Regionalplanung zwar Anregungen in Form von Verortungsvorschlägen für schwerpunktmäßige Rückbaupotenziale gegeben werden; mangels rechtlicher Kompetenz¹²⁹ werden diese jedoch praktisch nicht durchgesetzt. Rücknahme könnte also durch die Regionalplanung zwar als Grundsatz, nicht aber als Ziel formuliert werden. Im Rahmen des Anpassungsgebotes der Bauleitplanung an die Landes- und Regionalplanung kann die Regionalplanung maximal durch Negativplanung die Neuausweisung regional reduzieren. Insofern sind formelle Instrumente für eine Rücknahme von Flächen praktisch nahezu irrelevant.

Eine Möglichkeit zur Initiierung von Rücknahme könnte jedoch seitens des Landes in der Formulierung von Anpassungs- und Planungsgeboten für die Bauleitplanung darstellen. Sofern diese in den Landesplanungsgesetzen verankert sind, ist die Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung anzupassen bzw. entsprechende Bauleitpläne erstmalig durch die Gemeinden aufzustellen. Hierfür bedarf es aber zudem der Formulierung entsprechender Rücknahme-Ziele in der Landes- und Regionalplanung. In den im Untersuchungsgebiet relevanten Landesplanungsgesetzen sind keine Anpassungs- und Planungsgebote enthalten.¹³⁰ In

¹²⁹ An dieser Stelle sei nochmals auf die überörtliche Orientierung der Regionalplanung erinnert; konkret bedarf der Rückbau aber einer konkreten örtlichen Verankerung, welche demnach gemeindlichen Festlegungen entspricht. Auf der Ebene der Gemeinde kommt dann wiederum die kommunale Planungshoheit zur Geltung.

¹³⁰ Jedoch sind andere Instrumente zur Verwirklichung der Raumordnung und Landesplanung vorhanden. So können in Sachsen (gem. § 15 SächsLPIG) und Sachsen-Anhalt (gem. § 11 LPIG) raumordnungswidrige

den relevanten Planwerken sind zudem keine Ziele benannt, welche der Strategie Rücknahme zugeordnet werden können. Somit sind derzeit de facto keine formellen Instrumente auf Landes- und Regionalebene zur Bedienung der Strategie Rücknahme vorhanden.

Generelles Problem bei Rücknahme von planungsrechtlich gesicherten Siedlungsflächen stellt die Bindungsfrist der ggf. eingebrachten Fördermittel dar, welche die Entscheidungen der Vergangenheit zusätzlich zementiert. Soweit die Bindungsfristen durch Länderregelungen beeinflusst werden können, wären hier Lösungen anzustreben.¹³¹

Informelle Instrumenten wie die REK böten zwar bspw. eine gute Plattform, um Rücknahmeflächen überörtlich abzustimmen, jedoch ist diese Einsatzmöglichkeit aufgrund der Unverbindlichkeit nur sehr eingeschränkt.

Mögliche Potenziale bieten die **Förder- und fiskalischen (Anreiz-) Instrumente**, letztere auf Ebene der Region und der Länder. In diesen werden auch Rückbaumaßnahmen bzw. die Rücknahme von Bauflächen gefördert. Eine Rücknahme von Flächen im Sinne des Projekts, die über den Rückbau von Bausubstanz hinaus auf das Herausnehmen von den Flächen aus den Planwerken („Rücknahme der Rücknahme wegen“) abzielen, wird jedoch in der Regel nicht gefördert. Denn vorrangig handelt es sich bei der Förderung um siedlungsstrukturelle Maßnahmen. Oftmals ist zudem angedacht, auf den Flächen eine Nachnutzung zu etablieren. Dabei müssen diese bebaut sein, d. h. Rücknahme i. S. v. Aufhebung von (nicht umgesetzten) Planungen ist kaum Gegenstand von Förderungen.¹³² Aber sie könnten einen Anknüpfungspunkt liefern, indem die entsprechenden Fördertatbestände um jene Aspekte der Rücknahme ergänzt würden, welche dem Forschungsprojekt zugrunde liegen.

Bei den **Entscheidungshilfen** bestehen noch Defizite, allein aufgrund der vielfach zu konstatierenden Wissensdefizite hinsichtlich planungsrechtlicher und sonstiger Möglichkeiten und Restriktionen zur Rücknahme von Flächen. Die Defizite betreffen sowohl die Erarbeitung von relevanten Entscheidungshilfen als auch deren Verbreitung in der Praxis.

Fazit: Zur Bedienung der Rücknahme sind nur im beschränkten Umfang formelle und informelle Instrumente vorhanden. Auch bei fiskalischen und Förderinstrumenten existieren große Defizite. Ein wesentlicher Hindernisgrund kann derzeit darin gesehen werden, dass Rücknahme, insbesondere die von Baurecht, nur auf gemeindlicher Ebene im Rahmen der Bauleitplanung vollzogen werden kann. Nach gegenwärtigem Recht sind hier ggf. Entschädigungsansprüche oder Rück-

Planungen und Maßnahmen untersagt werden. Zudem kann mittels § 15 SächsLPIG und § 15 LPIG Sachsen-Anhalt ein Raumordnungsverfahren zur Prüfung von bestimmten Planungen und Maßnahmen hinsichtlich deren Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung durchgeführt werden. Auch sind in beiden Gesetzen Zielabweichungsverfahren vorgesehen (§ 10 LPIG Sachsen-Anhalt bzw. § 17 SächsLPIG).

¹³¹ Defizite durch Regelungen auf Bundes- und EU-Ebene werden im Rahmen dieses Forschungsprojektes nicht erörtert.

¹³² Beispiele wären das Programm Stadtumbau Ost oder RL ILE/2007 des Freistaats Sachsen, wobei letzteres aber auch Entsiegelung im Rahmen der sog. „siedlungsökologischen Maßnahmen“ fördert.

zahlungen von Fördermitteln anfällig, welche die entsprechende Gemeinde belastet. Sofern kein Lastenausgleich stattfindet, welcher bspw. aufgrund eines regionalen Rückbaukonzepts Ausgleich für Entschädigungsansprüche aus der Rücknahme von Baurecht regelt und (planungs-)rechtlich verankert werden muss, werden Gemeinden kaum zur Rücknahme von Baurecht bereit sein.

3.3.8 Eignung der gegenwärtigen Instrumente zur Stabilisierung der Flächennutzung in Zentralen Orten

Die Stabilisierung der Flächennutzung soll einerseits die Zentralen Orte selber stärken und andererseits in nicht-zentralen Orten zu einer Konzentration der Flächennutzung auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte führen. Damit soll zur Herstellung und Sicherung einer nachhaltigen Siedlungsstruktur beigetragen werden. Zu dieser Stabilisierung soll u. a. die Maßnahme 3.a dienen. Hier sind alle definierten Entwicklungsstrategien (in Kombination) nutzbar, weitgehend sind für diese Strategien Instrumente vorhanden, die es differenziert einzusetzen gilt.

Einerseits erfordert dies die Konzentration der Neuausweisung auf Zentrale Orte. Hier dominieren die **formellen** Instrumente der Raumordnung, insbesondere die Landesplanung (für Ober- und Mittelzentren) sowie die Regionalplanung (zusätzlich für Grundzentren). Deren Wirksamkeit wird als hoch eingestuft. Defizite werden jedoch insbesondere darin gesehen, dass die Verknüpfung von Flächenpolitik und zentralörtlicher Gliederung nicht ausreichend vollzogen wird. Dies ist darin begründet, dass in der Planungspraxis zwar eine passgenaue Förderung der infrastrukturellen¹³³ Ausstattung Zentraler Orte, nicht aber eine analoge Flächenpolitik erfolgt.¹³⁴

Unabhängig von den genannten Defiziten hinsichtlich der Konsequenz der planerischen Umsetzung versagen die raumplanerischen Instrumente als flächenpolitisches Steuerungsinstrument, wenn große Reserven an Wohnbauflächen in den Gemeinden existieren, da die aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bauungspläne i. d. R. keiner behördlichen Genehmigung mehr bedürfen.¹³⁵ Zudem besteht für alle Gemeinden das Recht auf Eigenentwicklung, welches dieser Maßnahme entgegenstehen kann.

Die Bedeutung von **informellen** Instrumenten ist als gering einzustufen, da sie harte Konflikte, welche sich hier insbesondere zwischen Zentralen und nicht zentralen Orten ergeben, nicht lösen können. Denn letztendlich geht es bei der Stabi-

¹³³ Eine infrastrukturelle Ausstattung meint hier die verkehrliche Anbindung (insbesondere öffentlicher Verkehr) sowie die Bereitstellung bzw. die Vorhaltung der Versorgungsinfrastruktur i. S. d. Angebots öffentlicher Leistungen (Schulen, medizinische Versorgung etc.).

¹³⁴ Damit ist gemeint, dass aufgrund der Flächenkonkurrenzen nicht immer auch eine passgenaue Flächenpolitik für die Zentralen Orte erfolgt. Begründet ist diese auch in der noch vorhandenen zwischengemeindliche Konkurrenz um Standorte und Ansiedlungen von Unternehmen/Einwohnern, welches sich in einer regional betrachtet unkoordinierten Flächenpolitik widerspiegelt, die dann die planerisch gewünschte Stärkung der und Konzentration von Entwicklungen auf die Zentralen Orte verhindert.

¹³⁵ Allerdings könnte es zur gemeindlichen Pflicht erklärt werden, den Flächennutzungsplan alle zehn Jahre neu zu erstellen; der Flächennutzungsplan obliegt einer Genehmigung durch die höhere Behörde; hierbei muss die Gemeinde den zukünftigen Flächenbedarf nachweisen. Diese 10-Jahres-Bindung wurde bereits in das BauGB eingeführt; ist aber wieder entfernt worden.

lisierung Zentraler Orte auch um eine Beschränkung von Entwicklungsoptionen für nicht zentrale Orte. **Entscheidungshilfen** könnten Argumente transparenter aufbereiten, um bspw. die Verteilungskonflikte im Zuge der Privilegierung von Zentralen Orten sachlicher zu diskutieren. Derartige Möglichkeiten werden bisher aber nur in geringem Umfang diskutiert bzw. genutzt.

Förder- und fiskalische (Anreiz-)Instrumente, welche zentralörtliche Aspekte mit berücksichtigen, kommen bereits zur Anwendung. So berücksichtigt der Kommunale Finanzausgleich indirekt Mehrbelastungen durch zentralörtliche Aufgaben. Die Lenkung von Neuausweisungen in Zentrale Orte ist aber nicht Gegenstand dieses Systems. Originär sollen vielmehr alle Kommunen, unabhängig ihres zentralörtlichen Status, ausreichende Mittel für eine adäquate Aufgabenwahrnehmung bereitgestellt werden. Eine konkrete Lenkung der Flächenausweisung in Zentrale Orte wird jedoch durch keine Steuer oder Gebühr sondern nur durch diverse Förderprogramme befördert. So wurde 2008 das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren initiiert. Deren Fördergegenstand ist aber nicht explizit an einen zentralörtlichen Status gebunden. Ziel ist hier der „(...) Erhalt und die Weiterentwicklung zentraler innerörtlicher Versorgungsbereiche als Standorte für Wirtschaft, Kultur, Wohnen, Arbeiten und Leben. Die Fördermittel sind bestimmt für Investitionen zur Profilierung und Standortaufwertung von Ortszentren, innerstädtischen Quartieren und Stadtteilzentren.“¹³⁶ Andere Förderprogramme, besonders jene für strukturschwache und ländliche Räume, orientieren sich nicht am ZOK und fördern gezielt v. a. Maßnahmen zur Verbesserung lokaler wirtschaftlicher und sozialer (Infra-)Strukturen.¹³⁷

Fazit: Für die Neuausweisung sowie die infrastrukturelle Ausstattung zentralörtlicher Ortsteile als Teilstrategie der Stabilisierung der Flächennutzung in zentralen Orten sind die überörtlichen formellen Instrumente prinzipiell geeignet. Problematisch im Vollzug ist die Stabilisierung und Stärkung Zentraler Orte bzw. zentralörtlicher Ortsteile auf Kosten nicht zentraler Orte bzw. nicht zentralörtlicher Ortsteile und Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte. Denn aufgrund genereller Flächenüberhänge in der KRMD bestünde in einer bevorzugten Rücknahme in nicht-zentralen Orten auch eine Möglichkeit, langfristig Zentrale Orte zu stabilisieren. Hier ergäbe sich jedoch die Gefahr, dass Rücknahme die einzige Option für nicht-zentrale Orte bliebe. Eine Stabilisierung der Zentralen Orte bedeutet zudem, dass Zuzüge von Bevölkerung und Ansiedlungen von Unternehmen in nicht-zentralen Orten nicht über das Maß einer streng gefassten Eigenentwicklung hinausgehen dürfen, auch wenn aufgrund vorhandener Flächenreserven größere Nachfragen bedient werden könnten. Da seitens der

¹³⁶ Hinweise zur Ausgestaltung des Bund-Länder-Städtebauförderprogramms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (2008), online verfügbar unter: http://www.lebenfindetinnenstadt.de/leben/pdf/aa_prozess/2008_Aktive_Stadt_Hinweise.pdf, Abfrage am 16.09.2009.

¹³⁷ Viele Förderprogramme werden speziell für den ländlichen Raum ausgerichtet und privilegieren zusätzlich Gemeinden bis zu einer bestimmten Größenklasse. Beispiele wären das Sonderkreditprogramm Dorferneuerung und ländliche Entwicklung, das Sonderkreditprogramm Räumliche Strukturmaßnahmen oder in Sachsen die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer.

Gemeinden faktisch ein Rechtsanspruch auf Eigenentwicklung besteht,¹³⁸ müsste diese unter der Option der Stabilisierung der Flächennutzung in den Zentralen Orten möglicherweise soweit beschränkt werden¹³⁹, dass sie dann im Widerspruch zur kommunalen Selbstverwaltungs- und damit auch der kommunalen Planungshoheit stünde.

Derartige Ansätze bedürfen daher eines breiten Konsens und sind wahrscheinlich gegenwärtig nur im Rahmen informeller Instrumenten umsetzbar – bei allen Beschränkungen, auf die hierbei schon eingegangen wurde.

Förderprogramme erscheinen derzeit hierfür nicht geeignet, da sie zwar auch zur Stabilisierung der Zentralen Orte beitragen sollen, gleichzeitig aber Maßnahmen in nicht-zentralen Orten (welche ja oftmals im ländlichen Raum liegen) gefördert werden, welche den Bemühungen zur Stabilisierung der Zentralen Orte entgegenstehen können. Sie müssten unter dem Aspekt der Stabilisierung Zentraler Orte abgestimmt werden. Dabei sind durch sie ebenfalls die Stabilisierung und nachhaltige Gestaltung des Gesamtraumes zwingend zu verfolgen.

3.3.9 Eignung der gegenwärtigen Instrumente zur innerörtlichen Differenzierung in nicht nicht-zentralen Orten und Ortsteilen

Da die Maßnahmen 3.b bis 3.d in diese gleiche Richtung, also einer innerörtlichen Differenzierung des Einsatzes von flächenpolitischen Strategien, zielen, werden diese hier zusammengefasst betrachtet.

Zunächst soll darauf verwiesen werden, dass als Voraussetzung für eine Flächenpolitik in nicht-zentralen Orten die landesplanerisch festgelegte Beschränkung der Entwicklung auf Eigenentwicklung die Grundlage für die definierten Maßnahmen darstellt. Dabei sollen neue Flächenbedarfe, abgeleitet aus der Eigenentwicklung, zusätzlich zu den landesplanerischen Vorgaben nur durch Umnutzung gedeckt werden dürfen. Somit werden die betroffenen Gemeinden auf folgende flächenpolitische Entwicklungsstrategien beschränkt: Umnutzung, Rücknahme und Verzicht auf Neuausweisung. Andererseits ist für eine Erreichung des qualitativen Flächenziels¹⁴⁰ eine Festlegung von Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkten innerhalb nicht-zentraler Orte und damit eine innergemeindlich differenzierte Förderung von Flächenstrategien erforderlich.

Gegenwärtig angewandte Instrumente für die Umsetzung der Maßnahmen 3.b bis 3.d sind teilweise vorhanden. Während gemeindliche Akteure ihre Strategien ortsteilspezifisch ausrichten können, stellt sich hier die Frage, inwieweit dies überörtlich bzw. zwischenkommunal weiter beeinflusst werden kann. Im Rahmen der **formellen** Steuerung wurden in Regionalplänen, die in jüngerer Zeit erarbeitet und verabschiedet wurden, ortsteildifferenzierende planerische Aussagen getrof-

¹³⁸ In den Planwerken der Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt wird den Gemeinden Eigenentwicklung als Minimaloption zugestanden.

¹³⁹ Hier ist zu beachten, dass die Eigenentwicklung in Sachsen durch den Landesentwicklungsplan bereits sehr rigide gefasst ist.

¹⁴⁰ „Qualitative Siedlungsstruktur fördern“, vgl. Band 05 des Forschungsverbundes KoReMi, S. 103 ff.

fen. Dies wird auch dem Umstand gerecht, dass durch Gebietsreformen die Gemeindeflächen immer größer werden und eine einzige regionalplanerische Aussage pro Gemeinde nicht sinnvoll ist. Allerdings ist strittig, wie weit Regionalplanung hierbei gehen darf und ab welcher räumlichen und inhaltlichen Konkretisierung sie in die Selbstverwaltungsautonomie der Gemeinden eingreift. Zudem beschränken sich hoheitliche überörtliche Aussagen erneut auf die Neuausweisung und den Verzicht. Innenverdichtung, Umnutzung und Rücknahme kann hoheitlich nicht durch die Regionalplanung festgesetzt werden.

Vorhandene **informelle Instrumente** eignen sich nicht, um innerörtlich differenzierte Entwicklungsstrategien zu verfolgen. Diese Instrumente dienen eher dazu, sich gemeinsam strategisch zu positionieren, also um den Rahmen einer gemeinsamen Entwicklungspolitik. Hier können demnach Festlegungen erfolgen, wer in Kooperation welche Aufgaben wahrnimmt. Aber die Frage, wie diese Aufgaben innerörtlich ausgestaltet werden, also wie die sich daraus ergebenden Entwicklungsoptionen innerhalb der kooperierenden Gemeinde umgesetzt werden, obliegen einzig der separaten Gemeinde und ihrer innerörtlichen Entwicklungsabsichten.

Es gibt weiterhin keine **Förder- und fiskalischen (Anreiz-) Instrumente**, die in diese Richtung wirken, da Städte und Gemeinden in erster Linie haushalterisch agieren. Steuern, Gebühren als auch die Zuweisung von Fördermitteln erstreckt sich demnach hauptsächlich auf diese und nicht auf die kleinteiligere Ebene der Ortsteilzentren. Förderprogramme hingegen richten sich an Gemeinden, nicht Gemeindeteile. Dennoch wurde die Bedeutung attraktiver und funktionsfähiger Stadt- und Ortsteile erkannt und 2008 von Bund und Ländern das Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ verabschiedet.¹⁴¹ Hier sind gezielt auch innergemeindliche Ortsteile förderfähig, um diese entsprechend den Konsequenzen aus dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel zukunftsfähig umzubauen. Jedoch ist eine wesentliche Fördervoraussetzung, dass es sich bei den zu fördernden Gebieten um mindestens Grund- und Nahversorgungszentren handelt¹⁴² und diese in Integrierte Stadtentwicklungs-, Zentren- oder Regionale Entwicklungskonzepte eingebunden sein müssen.¹⁴³ Damit kann dieses Programm erst dann genutzt werden, wenn eine innerörtliche Differenzierung bereits vorliegt (bspw. Festlegung eines SVS) und die entsprechende Gemeinde in eine regionale Entwicklungsstrategie eingebunden ist.

¹⁴¹ Das Ziel dieses Programmes wird dabei wie folgt benannt: „Attraktive Innenstädte, lebenswerte Stadtteilzentren und Ortskerne haben herausragende Bedeutung für die Zukunft unserer Städte und Gemeinden. Viele Ortsteilzentren und auch Innenstädte sind jedoch mit Funktionsverlusten und Gebäudeleerständen konfrontiert. Im Zuge des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels müssen sich die zentralen Bereiche immer wieder aufs Neue an veränderte Bedingungen und Anforderungen anpassen, damit Innenstädte und Stadtteilzentren ihre Beiträge für eine zukunftsfähige Stadt leisten können. Die Unterstützung lebenswerter Stadt- und Ortsteilzentren trägt wesentlich zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden bei. Vor diesem Hintergrund haben Bund und Länder 2008 mit dem neuen Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ einen Förderschwerpunkt gesetzt, der die Programmfamilie der Städtebauförderung zielgerichtet ergänzt.“ (BMVBS (Hrsg.) (2009): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren; Das Zentrenprogramm der Städtebauförderung; S. 5.)

¹⁴² Vgl. ebenda, S. 10.

¹⁴³ Vgl. ebenda, S. 12.

Entscheidungshilfen, beispielsweise Nutzen-Kosten-Betrachtungen, könnten prinzipiell die Folgewirkungen der auf Ortsteile ausgerichteten Strategien offenlegen.

Fazit: Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass zur Umsetzung der Maßnahmen 3.b bis 3.d durch die Gemeinden innerörtlich konkrete Flächenentscheidungen getroffen werden müssen. Hier kann nur die entsprechende Gemeinde alleine tätig werden, da die Flächenplanung in ihren originären Aufgabenbereich fällt. Da die gegenwärtigen Instrumente zwar auf die Gemeinde insgesamt, nicht aber auf deren Teilgebiete gerichtet sind, können sie nicht zur Umsetzung dieser Maßnahmen beitragen. Jedoch wurde in jüngerer Vergangenheit erkannt, dass zur nachhaltigen Raumentwicklung insgesamt auch attraktive und leistungsfähige Ortsteile erforderlich sind. Daher werden besonders Maßnahmen gefördert, welche aus Perspektive des Bundes und der Länder hierauf abzielen. Mithin wird zumindest versucht, auf innerörtliche Entscheidungen der Gemeinden Einfluss zu nehmen. Jedoch üben Förderprogramme aufgrund der Freiwilligkeit der Inanspruchnahme keinen direkten Einfluss aus.

3.3.10 Abschließende Diskussion zur Defizitanalyse

Insgesamt ist zu konstatieren, dass das gegenwärtige zwischengemeindliche und überörtliche **Steuerungsinstrumentarium**, wenn es an den in Kapitel 2 formulierten Herausforderungen gemessen wird, deutlich an seine Grenzen stößt. Dahinter können prinzipiell verschiedene Ursachen stehen. Regulative Politik, wie sie von Seiten der Länder und des Bundes vorgenommen wird, verfehlt z. B. dann ihr Ziel, wenn die normierenden Programme nicht umgesetzt werden können, weil es den Vollzugsinstanzen nicht gelingt, die Gesetze und Regeln durchzusetzen (Implementationsproblem) oder die Steuerungsobjekte die Befolgung verweigern (Motivationsproblem).

Die Umsetzung der Handlungsziele ist des Weiteren dann defizitär, wenn

1. selbst bei einer erfolgreichen Beeinflussung der Adressaten das Ausgangsproblem ungelöst bleibt oder
2. mit der Lösung des Problems unerwünschte Nebenwirkungen einher gehen.

Ursächlich kann das lückenhafte Wissen des Gesetzgebers über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge (Wissensproblem) oder aber die Unmöglichkeit für den Steuerungsakteur, mit den vorhandenen Instrumentarien regulativ einzugreifen (Steuerbarkeitsproblem), sein.¹⁴⁴

Vielfältige **Implementations- und Motivationsprobleme** ergeben sich bspw. für die Raumordnung, sowohl bei der Begrenzung von Neuausweisung, Förderung von Innenverdichtung und Rückbau als auch bei der Konzentration von Neuausweisungen auf zentrale Orte. **Wissensprobleme** scheinen häufig als Ursache für Steuerungsdefizite aufzutreten. So mussten oft Defizite bei der Kennt-

¹⁴⁴ Mayntz 1986, a. a. O., S. 10 f.

nis über das Vorhandensein bzw. der Bedeutung der Relevanz von Entscheidungshilfen konstatiert werden, mit der Folge, dass notwendige Informationen zum Umgang mit bzw. zur erfolgreichen Bewältigung der Herausforderungen häufig nicht berücksichtigt werden. Und schließlich wurden auch **Steuerbarkeitsprobleme** offensichtlich, um mit dem vorhandenen Instrumentarium die Herausforderungen überhaupt zu bewältigen. So sind für die Durchsetzung von Saldoregelungen neue Steuerungsinstrumente vonnöten, aber auch für die Differenzierung zwischen den Ortsteilen einer Gemeinde bei der Förderung einzelner flächenpolitischer Strategien. Der Einsatz der formellen Steuerungsinstrumente geht zudem häufig mit **unerwünschten Nebenwirkungen**, z. B. interkommunalen Verteilungseffekten¹⁴⁵ und sozialen Folgewirkungen einher, so dass mit der steuernden Wirkung zugleich der Anreiz der „verlierenden“ Gemeinden zum Widerstand, auch wenn die Nachteile möglicherweise nur scheinbar oder nicht dauerhaft auftreten, ausgelöst wird.

Für die verschiedenen **Förderprogramme**, welche seitens der EU, des Bundes und der Länder insbesondere für Wirtschafts- und Regionalentwicklung aufgestellt werden, ist fraglich, ob diese eine positive Wirkung im Sinne ihrer Konzeption erlangen. So stellt bspw. die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) fest, dass „die eher ernüchternden Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, dass die herkömmlichen Strategien, Instrumente und Institutionen der Politik nur eine begrenzte Wirkung entfalten, die Schwächen allenfalls abgemildert und die strukturellen Probleme nicht wirklich gelöst haben.“¹⁴⁶ Zudem wird vermutet, dass „mit der Breite der Instrumente (...) ihre Wirkung zunehmend unübersichtlicher [*wird, Ergänzung durch Verfasser*]“.¹⁴⁷ Für die Regionalentwicklung in Deutschland wird eine mangelnde Verzahnung der einzelnen Instrumente konstatiert. „Die Politik für ländliche Räume in Deutschland ist geprägt von einer sektorbezogenen Politikgestaltung, einer traditionellen Ausrichtung auf die Landwirtschaft und einem Konzept des Ausgleichs von Strukturschwächen, eingebunden in eine wachstumsorientierte Wirtschafts- und Regionalpolitik. Die tragenden Säulen sind die beiden Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und „Verbesserung des Küstenschutzes und der Agrarstruktur“ (GAK), ergänzt von den jeweiligen EU-Förderlinien. Beides sind immer noch klassische „Top-down-Instrumente“(...). Und beide Säulen stehen unverbunden nebeneinander.“¹⁴⁸ Ein weiterer Kritikpunkt stellt das stark verankerte Ressortdenken dar: „Eine ressortübergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung findet sowohl auf der staatlichen als auch auf der regionalen Ebene noch zu wenig statt. Häufig betrachten sich die jeweiligen Protagonisten als Kon-

¹⁴⁵ Da bisher keine fiskalischen Instrumente existieren, die eine zwischengemeindliche Abstimmung der Flächenpolitik honorieren, kann davon ausgegangen werden, dass ein unabgestimmtes Handeln der Städte und Gemeinden, z.B. bei der Gewerbeflächenpolitik, wettbewerblich ruinös auf den Haushalt der „Verlierer“-Gemeinden wirkt.

¹⁴⁶ ARL (Hrsg.) (2008): Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung, Positionspapier Nr. 77, S. 5.

¹⁴⁷ ARL (Hrsg.) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!, Positionspapier Nr. 69, S. 13.

¹⁴⁸ ARL 2008, a. a. O., S. 14.

kurrenten um Mittelverteilung, Mitteleinsatz und die besten Ideen und Projekte zur Förderung ihrer Region.“¹⁴⁹ In der Konsequenz wird daher seit längerem gefordert, dass die Förderprogramme auf deren Wirksamkeit hin überprüft, Investitionen in Infrastrukturen konzentriert und mit anderen Förderprogrammen abgestimmt sowie insbesondere die „(...) EU-Regionalförderung auf aktivierende Maßnahmen konzentrieren und in die nationale Regionalpolitik [*integriert, Ergänzung durch Verfasser*]“¹⁵⁰ werden soll.¹⁵¹

Bezogen auf **fiskalische (Anreiz-) Instrumente** wird besonders an der Grundsteuer und dem KFA verstärkt Kritik geübt, da in ihren derzeitigen Ausgestaltungen ein wichtiger Grund für verstärkte Baulandausweisung gesehen wird. Hintergrund der Diskussion über die Eignung bestehender ökonomischer Instrumente bzgl. einer Reduzierung der Flächen(neu)inanspruchnahme ist, dass die derzeitigen Instrumente zwar nicht direkt auf die Flächeninanspruchnahme gerichtet sind, aber sekundär Wirkungen auf Flächenausweisungen und Flächennutzungsentscheidungen haben.¹⁵²

Hinsichtlich des Ziels der Reduzierung der Flächen(neu)inanspruchnahme werden unter diesem Aspekt vor allem eine ökologische Neuausrichtung bzw. Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs und eine Reform der Grundsteuer diskutiert.

Eine Reform der Grundsteuer steht im Zusammenhang mit der Diskussion über eine Reform der Gemeindefinanzen bzw. der Gemeindesteuern.¹⁵³ Wenn es Ziel sein soll, durch ökonomische Instrumente den Flächenverbrauch mit seinen negativen Auswirkungen nicht nur der finanziellen Nachhaltigkeit halber, sondern auch aufgrund ökologischer Aspekte zu reduzieren, dann muss nach FUEST und THÖNE das gesamte Gemeindefinanzsystem, also Steuer- und Zuweisungssystem, reformiert werden.

Nur so können Anreizeffekte für eine Reduzierung des Flächenverbrauchs in Bezug auf das Ziel der Bundesregierung gesetzt werden.¹⁵⁴ Denn gegenwärtig unterstützen bzw. treiben die bestehenden Regelungen und Mechanismen der Grundsteuer sowie des Kommunalen Finanzausgleichs eine weitere Flächenausweisung der Gemeinden voran.¹⁵⁵

¹⁴⁹ ARL 2008, a. a. O., S. 14.

¹⁵⁰ ARL 2006, a. a. O., S. 15.

¹⁵¹ ARL 2006, a. a. O., S. 13.

¹⁵² So sind bspw. die Grundsteuer und die Gewerbesteuer in der heutigen Form nicht geeignet, um Flächensparziele zu verwirklichen. Dabei wird konstatiert, dass die Grundsteuer hauptsächlich von fiskalischer Bedeutung ist und bzgl. des Flächenverbrauchs kaum Lenkungswirkung entfaltet. Die Gewerbesteuer begünstigt aufgrund der zu erwarteten Mehreinnahmen die weitere Ausweisung von Gewerbeflächen. (Vgl. hierzu etwa Bizer et. al. (2006), a. a. O., S. 78 f.)

¹⁵³ Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Begriffen wird damit begründet, dass es darauf ankommt, welche Elemente des kommunalen Einnahmesystems betrachtet bzw. diskutiert werden (vgl. dazu Fuest, Clemens und Thöne, Michael (2005): Gemeindefinanzreform, Hintergründe, Defizite, Alternativen; FiFi-Berichte Nr. 1/2005, S. 7 ff.).

¹⁵⁴ Vgl. ebenda, S. 8.

¹⁵⁵ Vgl. ebenda, S. 78 f.

Wie können diese Defizite behoben werden? Der Implementationsproblematik kann durch das Einräumen umfassenderer Ermessensspielräume¹⁵⁶ begegnet werden. Dies ermöglicht den Behörden situativ zu reagieren und folglich eine effizientere Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Die Lösung des Wissensproblems kann durch partielle Dezentralisierung zu nachgeschalteten Vollzugsträgern verfolgt werden. Demnach ist nicht nur eine besser durchdachte zentrale Normsetzung von Nöten sondern auch die Möglichkeit, allgemeine Vorgaben stufenweise unter Einbeziehung von vor-Ort-Wissen zu konkretisieren. Dieses Vorgehen impliziert folglich einen Steuerungsverzicht der höheren Instanzen¹⁵⁷ und den Standpunkt, dass auf dem Wege der Selbstorganisation bessere Ergebnisse erzielt werden können, als es bei zentraler Steuerung möglich wäre.¹⁵⁸ Entsprechend dieser Logik sind zum Beispiel die Möglichkeiten zur Stärkung kooperativen Lösungen auszuloten. Hierbei ergeben sich jedoch auch Risiken, z. B. steigende Verhandlungskosten, geringe Erfolgsaussichten bei Verteilungskonflikten sowie die Gefahr einer Verletzung der fiskalischen Äquivalenz. Letzteres ergibt sich, wenn Flächenentscheidungen, die mit starken überörtlichen Konsequenzen verbunden sind, unreguliert auf Kommunen übertragen werden. In der Konsequenz wäre mit einer Stärkung von dezentralen Entscheidungen bzw. Kooperationen zugleich die Rolle von überörtlichen Akteuren als Regelsetzer und Regelüberwacher zur Förderung neu auszutarieren.¹⁵⁹

Wird der Lösung des Wissensproblems nicht allein über Aufgabendezentralisierung begegnet, sondern auch über stärkere Gewichtung der Entscheidungshilfen von den beteiligten Akteuren, können Informationsdefizite dann beseitigt werden, wenn erstens die Entscheidungshilfen den relevanten Ebenen überhaupt bekannt sind, zweitens genutzt und drittens unter Einbeziehung auch nicht direkt betroffener Akteure Entscheidungshilfen gemeinsam generiert werden.¹⁶⁰ Besonders der letzte Punkt zielt auf einen ganzheitlichen Lösungsansatz bei der Bewertung von diversen Flächenpolitiken.

Dem Gedanken des Subsidiaritätsprinzips folgend wird später in Kapitel 5 zunächst auf die Kommunen und die Region als Akteur bei der Verfolgung flächenpolitischer Strategien eingegangen. Denn primär muss aufgrund der kommunalen Planungshoheit eine abgestimmte Flächenpolitik auf Ebene der Gemeinden gelöst werden. Zudem stellt die gemeindliche Ebene die reale Verortung sämtli-

¹⁵⁶ Ermessensspielräume stellen im Rahmen des Projektes bspw. die Festlegung von Zielen der Raumordnung als sogenannte „Soll-Ziele“ in den überörtlichen Planwerken dar. In diesem Fall kann die Aufsichtsbehörde von den dort verankerten Festlegungen ohne Zielabweichungsverfahren absehen, wenn im Einzelfall durch diese Abweichung nicht die Gesamtaussage des Planwerkes gefährdet wird. Hier ist ein sogenanntes Restermessen gegeben.

¹⁵⁷ Mayntz (1986), a. a. O., S. 12.

¹⁵⁸ Mayntz (1986), a. a. O., S. 15.

¹⁵⁹ Frey, René L. (2003): Regionale Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme; in: Informationen zur Raumentwicklung 8/9 2003, S. 451-462.

¹⁶⁰ So könnte bspw. bei der Erarbeitung von Demographie-Checks vorgegangen werden. Die überörtliche Ebene konzipiert dabei unter Beteiligung der zukünftigen Anwender die Verfahrensgrundsätze und den Kriterienkatalog. Über die Erhebung und Aufbereitung relevanter Daten könnte die gemeindliche Ebene aktiv an deren Erstellung und Durchführung beteiligt werden.

cher Flächenpolitiken dar. Erst danach schließt sich die Betrachtung zentralerer Ebenen, wie die der Landes- und Bundesebene an, da einerseits raum- und siedlungsstrukturelle Interessen übergeordneter Ebenen gewahrt werden müssen und oftmals übergeordnete Rahmen für gemeindliches Handeln als Orientierung erforderlich sind. Dieser Ansatz der Planungshoheit basiert aus Sicht des föderalen Staatsgefüges auf dem Subsidiaritätsprinzip, welches besagt, dass zunächst generell die unteren Gebietskörperschaften, wie Städte und Gemeinden, staatliche Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen sollen. Erst wenn diese nicht mehr in der Lage sind, die Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, sollen sie entweder durch übergeordnete Gebietskörperschaftsebenen (wie dem Land oder dem Bund) bei der Aufgabenerfüllung unterstützt werden oder die Aufgaben werden gänzlich einer übergeordneten Gebietskörperschaft zugeordnet. Die Conclusio im Fall der Flächenpolitik wäre, dass die Städte und Gemeinden durch die Länder bei dieser Form der Aufgabenwahrnehmung unterstützt werden.¹⁶¹

Auch der Begegnung von Motivationsproblemen wird in Kapitel 5 nachgegangen. So zeigen bereits Forschungen der 70er Jahre (HOOD 1976, BARDACH und KAGAN 1982), dass Eigeninitiative, Innovation und positives Engagement keinen regulativen Normen entspringen. Vielmehr wurden alternative Steuerungsformen, wie positive und negative finanzielle Anreize sowie Informations- und Überzeugungsprogramme zur Initiierung motivierten Verhaltens empfohlen.¹⁶² Diesem Ansatz folgt die Betrachtung von Anreizinstrumenten auf und zwischen den verschiedenen Ebenen in Kapitel 5.

Die Ausführungen geben Hoffnung, dass den komplexen Problemlagen und Wirkungszusammenhänge maßgeblich durch selbständige Anpassungs-, Reaktions- und Problemlösungsfähigkeiten der lokalen Akteure begegnet werden kann. Es geht also darum, die Akteure zu motivieren und zu befähigen, bei sich verändernden Rahmenbedingungen handlungsfähig zu bleiben. Zugleich muss durch eine Stärkung der übergeordneten Instanzen in ihrer Rolle als Regelsetzer und -kontrollleur möglich gemacht werden, dass der kommunalen Selbstorganisation gelingt, was die zentrale politische Ebene nicht (mehr) zu leisten im Stande ist.¹⁶³

Folglich soll auf die Notwendigkeit der Selbstorganisation und damit der horizontalen aber auch vertikalen Kooperation eingegangen werden. Hierzu wird in Kapitel 4 der Status quo aufgearbeitet. In Kapitel 5.2 und 5.3 sollen neue Ansätze für kooperatives Handeln formuliert bzw. diskutiert werden. Abschließend werden in Kapitel 5.4 die Möglichkeiten des Landes näher beleuchtet, in seiner Funktion als rahmensetzende Ebene Kooperationsansätze zum Flächensparen zu fördern.

¹⁶¹ Um die „Nähe zum Bürger“ nicht zu verlieren und den Präferenzen vor Ort zu entsprechen, ist es zwingend, dass die örtliche Flächenpolitik in ihrer Ausprägung als Bauleitplanung nicht von den Städten und Gemeinden auf die überörtliche Planungsebene übergeht. Dieses ist zudem gesetzlich nicht gewollt, denn aus Artikel 28 GG lässt sich die kommunale Planungshoheit als Bestandteil der gemeindlichen Selbstverwaltungshoheit ableiten und auch das BauGB besagt in § 2 Abs. 1, dass die Gemeinden die Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufstellen.

¹⁶² Mayntz (1986), a. a. O., S. 12 f. Die Steuerungsformen folgen der Definition von Luhmann, der Recht, Geld und Information als Steuerungsinstrumente identifizierte.

¹⁶³ Mayntz (1986), a. a. O., S. 14.

4 Situationsanalyse zu kooperativen Ansätzen

Zwischengemeindliche Kooperationen können alle Aufgabenbereiche einer Gemeinde umfassen. Daher ergeben sich vielfältige Gründe Für und Wider kooperativer Lösungen. Diese sollen einleitend in 4.1 kurz aufgegriffen werden, auch wenn sich im Fortgang der Fokus bezogen auf Kooperationen auf nur einen Aufgabenbereich, und zwar die gemeindliche Flächenplanung, bezieht.¹⁶⁴

4.1 Interkommunale Kooperationen – eine Einführung

4.1.1 Theoretische Vorüberlegungen

Interkommunale Kooperation bezeichnet die Zusammenarbeit von territorialen Gebietskörperschaften, also Gemeinden, kreisangehörige oder kreisfreie Städte sowie Kreise, auf der Grundlage gemeinsamer Interessen oder Ziele. Sie kann sich *nachbarschaftsbezogen*, *stadt-umland-geprägt* oder *regionalorientiert* entwickeln. Alle drei Raumorientierungen werden nachfolgend mit dem Begriff interkommunale Zusammenarbeit bzw. Kooperation gefasst. Während eine seit langem praktizierte und vielerorts eingespielte interkommunale Zusammenarbeit in fest strukturierten Verbandsformen¹⁶⁵ bewährte und vielfältige rechtliche Institutionalisierungen erfahren hat, sind vorwiegend im letzten Jahrzehnt zahlreiche neue Formen *freiwilliger* Kooperation entstanden.¹⁶⁶

Stadtregionalen bzw. Stadt-Umland-Kooperationen und ihren Organisationsformen wird seit längerem hohe Aufmerksamkeit gewidmet. Eine bereits im Jahr 1974 veröffentlicht Übersicht zu Modellen der Stadt-Umland-Verwaltung ist von sieben Modelltypen ausgegangen.¹⁶⁷ Wichtigstes Unterscheidungsmerkmal für die einzelnen Modelle ist für WAGENER, "in welcher Intensität die öffentlichen Aufgaben für das Gebiet einer Stadt einschließlich ihres Umlandes von einer *neugeschaffenen Verwaltungsebene* [Hervorhebung durch den Autor] getragen werden".¹⁶⁸ Seine Typologie beginnt mit dem "Konferenztyp" (bspw. kommunale Arbeitsgemeinschaft in privatrechtlicher Form), setzt sich mit dem "Zusammenarbeitstyp" (Erfüllung einzelner festgelegter Leistungs- oder Planungsaufgaben aufgrund öffentlich-rechtlicher Vereinbarung) und dem "Verbandstyp" (Planung der Raumnutzung für den gesamten Verbandsraum einschließlich der Durchführung von einzelnen Planungsaufgaben) fort und führt über den "Kreistyp",

¹⁶⁴ Diese besondere Schwerpunktsetzung ist der Zielstellung des Forschungsprojektes geschuldet.

¹⁶⁵ Seit dem Zweckverbandsgesetz aus dem Jahre 1935. Zu Gemeinde- und Zweckverbänden siehe Abschnitt 4. Zur rechtlichen Konstruktion von Zweckverbänden siehe Wolf/Bachof/Stober (1987), a. a. O., § 91.

¹⁶⁶ Zur politikwissenschaftlichen Einordnung können das Konzept des aktorsorientierter Institutionalismus (siehe Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (Hrsg.) (1995): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*; Der Ansatz des aktorszentrierten Institutionalismus; Frankfurt am Main/New York, S. 39-75) und das Modell des inszenierten Korporatismus (Heinze, Rolf G./Voelzkow, Heinz (1991): *Die Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen*; in: Blanke, Bernhard (Hrsg.): *Stadt und Staat*; Sonderheft Nr. 22 der Politischen Vierteljahresschrift; Opladen, S. 461-476) herangezogen werden.

¹⁶⁷ Wagener, Frido (1974): *Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung*; in: Schneider, H./Götz, V. (Hrsg.): *Im Dienst an Land und Stadt*; Festschrift für Werner Weber; Berlin, Seiten 957-977.

¹⁶⁸ Wagener (1974), a. a. O., S. 961.

die "Zweistufenstadt" und den "Großraum-Integrationsverband" zur "Regionalstadt" bzw. dem "Bezirksverwaltungstyp" der Stadtstaaten Berlin und Hamburg.

Zur Identifizierung der unterschiedlichen Formen interkommunaler Zusammenarbeit wird dieses Unterscheidungsschema aufgegriffen und nach "unten" in Richtung informeller bzw. informierender Kooperation als auch nach "oben" in Richtung länderübergreifender Zusammenarbeit weiterentwickelt. Der zusätzlich eingeführte "Informationstyp" steht für die rechtlich unverbindliche "weicheste" und offenste Form interkommunaler Kooperation; er bedarf weder rechtlicher Verankerung noch rechtlicher Folgenverantwortung; der "Abstimmungstyp" steht für eine Form interkommunaler Zusammenarbeit, die zwar von Gesetzes wegen vorgeschrieben ist,¹⁶⁹ deren Erfüllung aber keiner eigenen neuen Institutionalisierung bedarf. "Höhere Gemeindeverbände", "Länderübergreifende Zusammenarbeit" und die "Gemeinsame Landesplanung mehrerer Bundesländer" runden die Typologie nach "oben" ab. Die letzte zeichnet eine neue Qualität von Kooperation in hochgradig verdichteten bzw. heterogen strukturierten Regionen aus, die aufgabenmäßig und flächenbezogen weit über die Planungsräume von Bezirksverwaltungs- bzw. Regionalstädten hinausführt.

Die im Vordringen befindlichen neuen Kooperationsformen setzen auf Freiwilligkeit, Konfliktlösungen durch Verhandeln (statt Anordnen), Mediationsverfahren, „Runde Tische“, aber auch auf vertragliche Einvernehmensregeln.¹⁷⁰ Diese und ähnliche Formen interkommunaler Zusammenarbeit werden häufig als „informelle“ Planung, die dabei eingesetzte Instrumente als „weiche“ Instrumente bezeichnet. Im Sinne der hier vorgestellten Kooperationstypologie handelt es sich häufig um Ausprägungen des „Informationstyps“ oder des „Konferenztyps“. Wenn auf eine rechtsförmige Institutionalisierung nicht völlig verzichtet wird, vollzieht sie sich fast immer gemäß den Vorschriften des Zivilrechtes (z.B. als *eingetragener Verein* – e.V. – oder als *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* – GmbH).

Um zu einer präzisen Verortung der Potenziale gemeindeübergreifender Zusammenarbeit zu gelangen, müssen die verschiedenen Arten **Kommunaler Aufgabenwahrnehmung und -erledigung** gegenübergestellt werden. Das Kommunalrecht unterscheidet gemeinhin Aufgaben des *eigenen* Wirkungskreises, die teilweise auch als freiwillige kommunale Aufgaben bezeichnet werden, Aufgaben des *übertragenen* Wirkungskreises, auch als kommunale Pflichtaufgaben ohne Weisung bezeichnet, sowie Aufgabenerledigung durch die Kommune auf *Weisung* bzw. *Auftragsangelegenheiten*.¹⁷¹ Vorab kann bereits darauf hingewiesen werden, dass bei Kooperationen im Bereich der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung und -

¹⁶⁹ Siehe besonders § 2 Abs. 2 und Abs. 4 BauGB.

¹⁷⁰ Siehe die illustrative Zusammenstellung bei Gorsler (Gorsler, Daniela (2002): Stadt und Region - Kooperation oder Koordination?, Stuttgart et al.).

¹⁷¹ Die Terminologie ist nicht einheitlich (siehe Stober, Rolf (1996): Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland; Stuttgart et al., § 4 IV; Waechter, Kay (1997): Kommunalrecht, Köln, Kap. 4 D; Sundermann, Welf/Miltkau, Thomas (1995): Kommunalrecht Brandenburg, Hamburg, Teil C). Die Autoren schließen sich der Unterscheidung in § 2 sächsische Gemeindeordnung an (siehe Hegele, Dorothea/Ewert, Klaus-Peter (1997): Kommunalrecht im Freistaat Sachsen, Stuttgart, Teil 3 C III).

erledigung die Möglichkeiten sehr hoch sind, wie etwa die Untersuchungen zum ExWoSt-Modellvorhaben *Städtenetze*¹⁷² gezeigt haben.

Bei Wahrnehmung und Erledigung von Pflichtaufgaben *ohne Weisung* sind aus der Praxis besonders im Bereich der Kommunalen Bauleitplanung zahlreiche Anwendungsfälle bekannt.¹⁷³

Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips darf eine kommunale Aufgabe nicht ohne Weiteres mit dem Hinweis auf mangelnde Verwaltungskraft oder Unwirtschaftlichkeit „hochgezont“ werden. Bei typischen Verwaltungskraftdefiziten könne der Gesetzgeber die Aufgabenerledigung zwar auf Kreise übertragen, er könne sich aber auch entschließen, die Leistungskraft der Gemeinde zu stärken.¹⁷⁴ Die Abgrenzung habe auf jeden Fall gesetzgeberisch zu erfolgen.¹⁷⁵

4.1.2 Chancen und Schwierigkeiten von kooperativen Ansätzen – ein Überblick

Die Bedeutung von kooperativen Ansätzen ergibt sich bereits aufgrund der einleitend kurz dargelegten Rahmenbedingungen in der Untersuchungsregion.¹⁷⁶ Auch die Politik hat die Notwendigkeit von Kooperationen in verschiedenen Bereichen, besonders aber auch auf kommunaler Ebene, erkannt. Vor allem die Themenfelder Stadt- und Regionalentwicklung sind vor dem Hintergrund der sich verändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für kooperative Ansätze interessant. Denn diese Bereiche berühren in Deutschland den grundgesetzlich formulierten Anspruch zur Sicherung der Daseinsvorsorge sowie die im Raumordnungsgesetz postulierte Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen der Bundesrepublik. Der interkommunalen Kooperation obliegt weiterhin eine europäische Dimension. So verständigten sich die für Stadt- und Raumentwicklung zuständigen Minister der europäischen Staaten unter Nutzung der regionalen Strukturpolitik der EU und den Leitbildern des Europäischen Raumentwicklungskonzepts im Mai 2007 über die *Territoriale Agenda der Europäischen Union für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen*. In dieser Übereinkunft wird die Bedeutung der Kooperation auch auf der kommunalen Ebene herausgestellt.¹⁷⁷ So wird als eine *Maßnahme für eine enge Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und den*

¹⁷² Siehe BBR (Hrsg.) (1999): Modellvorhaben Städtenetze; Werkstatt: Praxis, Heft 3/99, S. 136 ff. und die kurze Auswertung bei Gawron/Jähnke (2001), a. a. O., S. 26 f.

¹⁷³ Reitzig, Frank (2004): Interkommunale Flächennutzungsplanung – Möglichkeiten, Ziele, Rechtstatsachen. Begleitendes Papier zum Vortrag auf der Fachtagung des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle (UFZ) Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch lokale und regionale Flächenressourcenbewirtschaftung; Leipzig, 25. Oktober 2004.

¹⁷⁴ Bundesverfassungsgericht, Beschluß des zweiten Senats vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619, 1628/83 – (BVerfGE 79, 127 - Rastede), 153 f.

¹⁷⁵ BVerfGE 79, 127, 160.

¹⁷⁶ Auf die Rahmenbedingungen wurde bereits in Kapitel 2.1 hingewiesen.

¹⁷⁷ Zwar wird auf Ebene der EU von der regionalen Ebene gesprochen, aber unter Berücksichtigung des administrativen Aufbaus der Bundesrepublik können hier auch Gemeinden und Landkreise subsummiert werden.

EU-Mitgliedsstaaten die Stärkung der Kooperation als Instrument für die Verwirklichung dieser Agenda gesehen: „Wir bitten die Europäische Kommission, uns in dem Ziel zu unterstützen, die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zu einem wirksamen Instrument der Förderung eines territorialen Zusammenhalts auszugestalten.“¹⁷⁸ Dennoch soll nicht unerwähnt bleiben, dass ein Mindestmaß an Wettbewerb weiterhin bestehen bleiben wird und ein gewisses Maß an Kooperation auch positiv ist.¹⁷⁹ Nur sollte diese Konkurrenz nicht zwischen räumlich angrenzenden Regionen eines Wirtschaftsraumes, sondern auf regionaler Ebene stattfinden. Nachfolgend werden daher theoretische Aspekte der Kooperation erläutert sowie wesentliche Hemmnisse und Potenziale kooperativer Ansätze kurz benannt.

In den Politikwissenschaften wird Kooperation als eine dritte Form gesellschaftlicher Steuerung neben Markt und Hierarchie angesehen¹⁸⁰ und üblicherweise in Koordination, Verhandlung und Mediation unterteilt. Die hier vorrangig interessierende Kooperationsform ist die der Koordination. Der Begriff der Koordination ist allerdings mehrdeutig. Er wird sowohl für Prozesse in hierarchischen Organisationen (vornehmlich staatliche Administrationen) benutzt als auch zur Kennzeichnung von selbstorganisierten Vorgehensweisen. Im ersten Fall findet Kooperation in Form rechtlich verbindlicher Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren, die ein hochgradig differenzierter staatlicher Verwaltungsapparat hervorbringt¹⁸¹ und/ oder hierarchisch "angeordnet" statt.¹⁸² Andererseits kann sie auch auf **freiwilliger** Basis erfolgen. Diese Koordination beinhaltet Formen der Zusammenarbeit, bei denen die Akteure nicht per Gesetz oder durch andere - rechtlich vermittelte - Zwangsformen zur Kooperation verpflichtet sind; zudem findet sie i. d. R. auf horizontaler Ebene ohne Unter- und Überordnung statt.

Unter interkommunaler Kooperation soll im Folgenden ein Versuch beteiligter Akteure verstanden werden, sich gleichermaßen in tradierten wie auch in neuen Formen der Kommunikation über gemeinsame Ziele zu verständigen und gemeinsame Aufgaben zu realisieren.¹⁸³ Es existiert eine Vielzahl und Vielfalt von Kooperationsansätzen, die sich in den Dimensionen der Raumorientierungen, der Akteurskonstellationen, des Institutionalisierungsgrades und der Bindungsintensi-

¹⁷⁸ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (o. J.): Deutsche EU-Ratspräsidentschaft; Ergebnisse für die europäische Raum- und Stadtentwicklung; Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt; Territoriale Agenda der Europäischen Union Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen; S. 34.

¹⁷⁹ Diese Einschätzung, dass auch zukünftig weiterhin Wettbewerb um Standorte geben wird, wurde bei einem Treffen des Forschungsverbundes mit dem Sächsischen Staatsministerium des Innern am 17.03.2009 gegeben.

¹⁸⁰ Powell, Walter W. (1996): Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen; in: Kenis, Partick/Schneider, Volker (Hrsg.): Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik; Frankfurt am Main/New York, S. 213-271.

¹⁸¹ Scharpf, Fritz W. (1993): Coordination in Hierarchies and Networks; in: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Games in Hierarchies and Networks; Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions; Frankfurt am Main, S. 125-165.

¹⁸² Z. B. § 2 Abs. 2 und Abs. 4 BauGB, § 9 Abs. 4 ROG a. F.

¹⁸³ Siehe Fürst, Dietrich (2001): Stadt-Umland-Kooperation als Kommunikation; Frankfurt am Main.

tät unterscheiden. Insbesondere in den letzten Jahren haben sich vielfältige neue ("informelle") Formen in der Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden, oft im regionalen Kontext, entwickelt. Sie erzeugen unterschiedliche Grade rechtlicher Verpflichtungen unter den beteiligten Akteuren und Organisationen. Im Gegensatz zu „hierarchischen“ (vertikalen) Formen der Koordination beruhen die neuen Kooperationsformen auf dem Prinzip der horizontalen Koordination. „Schwach“ institutionalisierte Kooperationen bilden oft die Vorstufe zu weiterführenden (und härteren) Formen interkommunaler Kooperation.¹⁸⁴

Die „harten“ Formen basieren auf rechtlich verbindlichen Regelungen, wobei „alle an der Zusammenarbeit beteiligten Kommunen sich auf einen rechtlich gültigen Rahmen, der die wesentlichen Elemente, Ausgleichszahlung, Stimmrechte, Kooperationsziel etc. beinhaltet“, einigen müssen oder dazu verpflichtet sind.¹⁸⁵ Als fest etabliert müssen Kooperationen von Kommunen in Formen der sog. Gesamtgemeinden¹⁸⁶ oder Ämter¹⁸⁷, der Landkreise¹⁸⁸ und der Zweckverbände¹⁸⁹ angesehen werden. Der Vorteil der rechtsförmig vereinbarten Zusammenarbeit liegt in der Verlässlichkeit und Berechenbarkeit. Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit bieten beispielsweise gemeinsame Flächennutzungspläne nach §§ 204 Abs. 1 und 205 BauGB für interkommunale Gewerbegebiete oder thematisch orientierte Zweckverbände für weitere Regelungsbereiche des öffentlichen Rechts, insbesondere zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge (Wasser, Abfall, schulische Bildung).

Die „weichen“ (informellen) Formen der Kooperation basieren „(...) vor allem auf formlosen Informations-, Meinungs- und Erfahrungsaustausch in Arbeitskreisen, Kuratorien oder Beiräten.“¹⁹⁰ Der Vorteil dieser Form ist die deutlich niedrigere Hemmschwelle zur Etablierung interkommunaler Kooperationen, auch aufgrund häufig fehlender vertraglicher Verpflichtungen.

Neben der reinen interkommunalen und damit horizontalen Kooperation bildet die Regionalplanung bzw. die „Regionale Ebene“¹⁹¹ in vertikaler Blickrichtung die „Spitze“ der Kooperationstreppe kommunaler Zusammenarbeit. Die Regionalpla-

¹⁸⁴ Bunzel, Arno (1999): Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit von Städten und kleinen Gemeinden – Empfehlungen für Kommunen im Land Brandenburg, S. 52; in: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (ISW) (Hrsg.): *Stadt und Nachbarn*; Auswertung des zweiten Erfahrungsaustausches der Regionalen Entwicklungszentren des Städtekrans um Berlin (ARGEREZ); in: Schriftenreihe Nr. 2, S. 51-88.

¹⁸⁵ Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunale Akademie (Hrsg.) (2008): *Interkommunale Zusammenarbeit Handreich für die Kommunalpolitik*, Texte der Kommunalakademie, Band 4, S. 47.

¹⁸⁶ Gemeindeverwaltungsverbände, Verwaltungsgemeinschaften, Samtgemeinden und Verbandsgemeinden.

¹⁸⁷ Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Siehe zu allen die illustrative Zusammenstellung bei Gern, Alfons (2003): *Deutsches Kommunalrecht*, RdNr. 948 ff.

¹⁸⁸ Mecking, Christoph (1995): *Die Regionalebene in Deutschland*, S. 87-102; Thieme, Werner (1984): *Verwaltungslehre*, § 58; Wolff, Hans/Bachof, Otto/Stober, Rolf (1987): *Verwaltungsrecht II*, § 89 I 2a, RdNr. 4.

¹⁸⁹ Seit dem Zweckverbandsgesetz aus dem Jahre 1935.

¹⁹⁰ Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunale Akademie 2008, a. a. O., S. 45.

¹⁹¹ Mecking 1995, a. a. O.

nung als staatliche Aufgabe ist in der überwiegenden Zahl der Bundesländer kommunal verfasst, d. h. ihre Träger sind Städte und Gemeinden der jeweiligen Planungsregion. Regionalplanung und regionale Kooperation haben in den letzten Jahren eine deutliche Aufwertung erfahren: rechtlich durch umfassende Neuordnungen des Raumordnungsrechts des Bundes (ROG) in den Jahren 1998 und 2009, dem ab 2000 zahlreiche Änderungen der Landesplanungsgesetze folgten; planerisch durch verstärktes Engagement von Kommunen inkl. Kreisen bei der Erarbeitung und Umsetzung „Regionaler Entwicklungskonzepte“ (REK); politisch durch die Bildung zahlreicher – meist auf Freiwilligkeit beruhender – Regionalinitiativen (Regionalmarketing, Initiativgruppe Metropolregionen); schließlich wissenschaftlich durch die Diskussion von Chancen und Grenzen eines „regional governance“.¹⁹²

Kooperationsforschung über Inhalte und *policy*-Bereiche der interkommunalen Zusammenarbeit kann als ein inzwischen etabliertes Thema der Kommunalen Wissenschaften gelten. Verwaltungs-, insbesondere Kommunalrecht¹⁹³ ebenso wie Organisationsforschung und Raumwissenschaft¹⁹⁴ befassen sich seit langem aus den Blickwinkeln ihrer Disziplin mit Formen und Typen übergemeindlicher Kooperation. In jüngerer Zeit sind einige überblicksartige Publikationen vorgelegt worden, die die inzwischen erreichte Breite und Vielfalt interkommunaler Zusammenarbeit demonstrieren.¹⁹⁵ Sie zeigen, dass die große Zahl gelungener Kooperationen übergemeindlicher Art unabhängig vom Grad ihrer „weichen“ oder „harten“ Institutionalisierung existiert. Die zahlreichen Beispiele interkommunaler Kooperation haben einen Befund bestätigt, der sich bereits in der Internetpräsentation des BUNDESAMTES FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG¹⁹⁶ und den Veröffentlichungen von KLAUS EINIG¹⁹⁷, AXEL BERGMANN u.a.¹⁹⁸, WERNER HEINZ¹⁹⁹, PETRA

¹⁹² Zu „regional governance“ siehe Band 07 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi.

¹⁹³ Siehe Thieme 1984, a. a. O., §§ 48-52.

¹⁹⁴ Lehmann-Grube, Hinrich/Seele, Günter (1983): Die Verwaltung von Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland; in: Lehmann-Grube, Hinrich/Seele, Günter (Hrsg.): Die Verwaltung von Verdichtungsräumen; Baden-Baden, Seiten 9-67; v. d. Heyde, Hans-Jürgen (1982): Kreisentwicklungsplanung; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Grundrisse der Raumordnung. Hannover, S. 382-385.

¹⁹⁵ DIfU (2005): Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der Kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik; Berlin; Kilian, Reinhard/Müllers, Ernst (2003): Möglichkeiten zur Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen in großstädtischen Verdichtungsräumen; in: Verwaltungsarchiv (Vol. 89), S. 25-69; DIfU (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau; Beiträge zur Stadtforschung Nr. 34. Berlin; Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (2001): Kooperation in der Region – Thematische Einleitung; in: Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hrsg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik; Graue Reihe Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, S. 11-34; Fürst (2001), a. a. O.; Heinz, Werner (Hrsg.) (2000): Stadt und Region – Kooperation oder Koordination?; Stuttgart et al; Rehsöft, Fritz (1999): Organisation und Ablauf interkommunaler Zusammenarbeit; in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg.): Überörtliche Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen. Schriften Nr. 148, Dortmund, S. 23-33; Schink, Alexander (1997): Die Stadt und ihr Umland; in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Vol. 11), S. 81-91; Schmitz, Gottfried (1997): Entwicklungssteuerung in den großen Verdichtungsräumen der Bundesrepublik Deutschland; in: Umlandverband Frankfurt (Hrsg.): Ansichten zur Region – Verwaltungsreform; Modelle zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Frankfurt/Main; Frankfurt am Main.

¹⁹⁶ Siehe www.bbr.bund.de/raumordnung/moro/fallbeispiele.

¹⁹⁷ Einig, Klaus (2000): Regionale Koordination der Baulandausweisung, Berlin.

¹⁹⁸ Bergmann, Axel et. al. (1999): Siedlungspolitik auf neuen Wegen, Berlin.

JÄHNKE und THOMAS GAWRON²⁰⁰, dem Team des DEUTSCHEN INSTITUTS FÜR URBANISTIK²⁰¹, den Wettbewerbsergebnissen *KommKOOP* zu erfolgreichen Beispielen interkommunaler Kooperationen²⁰² sowie dem Themenheft der Zeitschrift *RaumPlanung*²⁰³ erkennen ließ: Eine große Zahl interkommunaler Kooperationen kann aus dem Blickwinkel der in ihnen gestellten Untersuchungsfragen nach Effizienzsteigerung und Wirtschaftlichkeit durchaus als gelungen bezeichnet werden.²⁰⁴ Auf sie trifft zu, was der stellvertretende Direktor des Institutes für Regionalentwicklung und Strukturplanung HANS-JOACHIM KUJATH im Jahr 2001 konstatierte: „Das Spektrum der Kooperationserfahrung ist groß und scheint sich ständig zu erweitern. Für die erfolgreiche Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit (...) werden auch zukünftig Suche und Entwicklung individueller und auf die Region zugeschnittener Lösungen entscheidend sein. (...) Es gibt keinen 'Königsweg' bei der Kooperation von Städten und Gemeinden“.²⁰⁵

Nachfolgend soll kurz auf positive Aspekte von Kooperationen eingegangen werden. Es muss darauf hingewiesen werden, dass Vorteile bzw. Potenziale²⁰⁶ aus Kooperationen vom Grad der Kooperation abhängig sind, d. h. in welchem Stadium sich eine Kooperation befindet bzw. wie tiefgreifend diese ist, von den bestehenden bzw. potentiellen Kooperationsbereichen, dem Kooperationstyp und der Kooperationsebene, also ob Gebietskörperschaften derselben Ebene angehören oder unterschiedliche Ebenen zusammenarbeiten.

Ein erster positiver Effekt gemeindlicher Kooperationen kann in der Erhöhung der Leistungskraft und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen und insbesondere der kommunalen Verwaltung gesehen werden. Dies umfasst auch die Qualität und die langfristige Absicherung der Leistungserbringung. Ein weiterer positiver Effekt von Kooperationen sind deren finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Erzielbare Einsparungswirkungen können jedoch nicht pauschalisiert werden, da sie im Kooperationsfall nur projektbezogen und sukzessiv zum Tragen kommen. Ein Beispiel für den Versuch Kosteneinsparungen zu generieren, sind Gebietsreformen. Dieser Maßnahme müssen jedoch auch zusätzliche Kosten gegenübergestellt werden (etwa aus der Schaffung neuer rechtsfähiger Einheiten oder einem erhöhten Kontroll- und Koordinationsaufwand), so dass sich effektive Ein-

¹⁹⁹ Heinz (2000), a. a. O.

²⁰⁰ Jähnke/Gawron (2001), a. a. O.

²⁰¹ DIfU (2002) – Arno Bunzel, Frank Reitzig, Robert Sander, a. a. O.

²⁰² BMVBS/BBR (2006): *KommKOOP*. Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation, Bonn.

²⁰³ *RaumPlanung* Heft 134/Okttober 2007.

²⁰⁴ Leider ist über *bad practics* wenig bekannt, obwohl sich aus dem *Scheitern* gemeindeübergreifender Zusammenarbeit viel lernen ließe.

²⁰⁵ Kujath, Hans-Joachim (2001): Editorial zu Petra Jähnke/Thomas Gawron (Hrsg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik, Graue Reihe Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS); Erkner vor Berlin, S. 6.

²⁰⁶ Die nachfolgenden Beispiele für Potenziale einer interkommunalen Kooperation sind der Studie von Hesse/Götz entnommen; vgl. Hesse, Joachim Jens und Götz, Alexander (2006): Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen; Endbericht; Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, S. 100 ff. Sie bezeichnen diese als *materielle Effekte im weiteren Sinne*.

sparungen auf Synergien durch gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen, Spezialisierungsvorteile oder Behebung örtlicher Auslastungsdefizite beschränken. Werden den Kostenreduktionspotenzialen die benötigten Ressourceneinsätze gegenübergestellt, so findet man in der Literatur Einsparungspotenziale zwischen null und 20 %. Werden besonders horizontale Kooperationen betrachtet, dann sind Einsparpotenziale wesentlich von der Anzahl der kooperierenden Gemeinden, der gewählten Organisationsform und der Aufgabenspezifika abhängig. Hier kann aber festgestellt werden, dass mit einem möglichst großen Kreis beteiligter Gemeinden auch größere skalenökonomische Effekte erzielt werden können. Diesem Aspekt wird ausführlich in Kapitel 5 nachgegangen.

Zusammenfassend konstatieren HESSE und GÖTZ folgerichtig:

„In der Summe wird man davon ausgehen können, dass die Interkommunale Zusammenarbeit *erhebliche Ressourcen für andere Aufgaben und Bedarfe* freisetzen kann.“²⁰⁷

Nach der kurzen Erörterung zu Kooperationen, Kooperationsformen und der Notwendigkeit für interkommunale Zusammenarbeit sollen die wesentlichen Hemmnisse und Konflikte einerseits sowie Potenziale und Vorteile von kommunalen Kooperationen andererseits im Überblick dargestellt werden.²⁰⁸

Ein erstes Hemmnis für kommunale Kooperation kann in nur wenigen einheitlichen Regelungen bzw. in der Nonexistenz allgemeiner Orientierungsrahmen für Kooperationen gesehen werden. Gesetze zur kommunalen Zusammenarbeit ermöglichen in zu wenigen Fällen sinnvolle Kooperationen, schaffen für sie zu wenige Anreize und enthalten zu wenig Spielraum für erforderliche lokalspezifische Ausgestaltungen. Besonders die Anfangsphase einer Kooperation kann so erschwert werden.

Ein weiterer in der Literatur und Praxis öfters genannter Hindernisgrund für Kooperationen ist die Furcht der politischen Mandatsträger vor Verlust von Entscheidungskompetenzen.²⁰⁹ Daneben können – speziell bezogen auf Kooperationen bei Gewerbeansiedlungen – Bedenken gegen Kooperationen aufgrund vermuteter Einnahmeverluste aus gewerblichen Ansiedlungen und dem Verzicht auf eigene Entwicklungspotentiale bestehen.

²⁰⁷ In Anbetracht der schwierigen Haushaltslage von Land und Kommune wäre es allerdings zu optimistisch, sich davon die alleinige Lösung der gegebenen Probleme zu erwarten. Vgl. Hesse/Götz (2006), a. a. O., S. 107.

²⁰⁸ Dem umfangreichen Feld der Kooperationsforschung geschuldet, sollen hier nur die für die Argumentation wesentlichen Für und Wider von Kooperationen aufgeführt werden.

²⁰⁹ Diese Bedenken werden seitens der Kommunen bspw. in den Studien von Langer, Kerstin und Renn, Ortwin (2000): *Kooperative Planungsansätze in der interkommunalen Zusammenarbeit; Konfliktschlichtung am Runden Tisch?; Mediationsverfahren „Runder Tisch Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen-Bodelshausen“*, Arbeitsbericht Nr. 116 der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, S. 12 oder der Studie der Kienbaum Management Consultants GmbH (2004): *Studie Interkommunale Zusammenarbeit*, Studie der Kienbaum Management Consultants GmbH in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, S. 16 geäußert.

Neben diesen drei exemplarisch genannten Hemmnissen können aber Konflikte zwischen den Akteuren identifiziert werden, welche einer Kooperation zumindest nicht förderlich sind. Die wesentlichen sollen kurz vorgestellt werden:²¹⁰

- *Kompetenzkonflikte zwischen der Regionalplanung und den Gemeinden:* Aufgrund ihrer Aufgabe nimmt die Regionalplanung aus übergeordneter und gesamträumlicher Perspektive eine räumliche Prioritätensetzung u. a. für Entwicklungsschwerpunkte und für Vorrang- und Freihaltfunktionen vor. Sie setzt damit den Rahmen für die weitere Entwicklung der Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich. Besonders in Verdichtungsräumen kann es aufgrund der zunehmenden Flächenbeanspruchung und den damit verbundenen Flächennutzungskonkurrenzen zu konkurrierenden Entwicklungsvorstellungen zwischen überörtlicher und örtlicher Planung kommen. Trotz des im Planungsprozess der Planaufstellung vorgeschalteten Aushandlungsprozesses (Gegenstromprinzip) mit den Gemeinden kann der regionale Planungsträger den Gemeinden interkommunale Kooperationen kaum vorschreiben oder gar die Anzahl der einzubeziehenden Gemeinden bestimmen. In Kombination mit der grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltungshoheit²¹¹ der Gemeinden, welche sich im Planungsbereich u. a. durch den Grundsatz der sog. Eigenentwicklung manifestiert, ist ein Konfliktpotenzial aufgrund abweichender Entwicklungsvorstellungen zwischen Gemeinden und Regionalplanung vorgegeben.²¹²
- *Konflikte zwischen den Kommunen:* Einige Ursachen, welche zu Konflikten zwischen den Gemeinden führen können, wurde bei den möglichen Hemmnissen für eine Kooperation bereits genannt. So erschweren Informationsdefizite über die Auswirkungen von Kooperationen, die Angst vor Autonomieverlust der Gemeinde, Befürchtungen von Mehrkosten durch Kooperation oder Unsicherheiten bezüglich der Gestaltung des Prozesses der Kooperationsanbahnung eine zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Auch Fragen nach der angemessenen Organisationsform oder Fragen zur Aufteilung von Kosten und Gewinnen einer Kooperation bergen Konfliktpotenzial. Und schließlich ist zu beachten, dass die kommunale Wirtschaftsförderung traditionell in zwischengemeindlicher Konkurrenz betrieben wurde und zum Teil noch wird. Folglich scheint der Wettbewerbsgedanke zwischen den Kommunen fest verankert.
- *Konflikte der Bauleitplanung mit Bürgerinitiativen, Verbänden und Vereinen:* Mittelpunkt dieser Konflikte stellen meist Fragen nach dem tatsächlichen Bedarf an weiteren Bauflächen sowie nach der Eignung von Standorten dar.²¹³

²¹⁰ Grundlage dieser Aufzählung ist der Arbeitsbericht von Langer und Renn. Vgl. Langer, Kerstin/Renn, Ortwin (2000), a. a. O., S. 10 ff.

²¹¹ Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG.

²¹² Vgl. Geyler et al. (2009), a. a. O., Punkt 3.3.2.11, 4.2.2 und 4.4.3.

²¹³ Dabei können drei materielle Nutzungskonflikttypen unterschieden werden, welche in ihren Funktionen konkurrieren: Konflikte zwischen Siedlungsentwicklung und Freiraumfunktionen, Konflikte zwischen unter-

- *Konflikte mit den Investoren*²¹⁴
- Schließlich ergibt sich ein – an dieser Stelle als abschließendes strategisches Beispiel genannter – Konflikt, wenn in einer Kommune zugleich ein interkommunales und ein kommunales Gewerbegebiet vorhanden ist: Hier ist dann die Frage zu beantworten, welches Gebiet vorrangig vermarktet werden soll.

Nachfolgend zu den allgemeinen Grundlagen interkommunaler Kooperation soll kurz ein Bild gezeichnet werden, wie es um Kooperationen im Untersuchungsgebiet bestellt ist. So werden Gründe und Hindernisse für Kooperationen aus Perspektive der Gemeinden der Kernregion Mitteldeutschland den allgemeinen gegenübergestellt. Anschließend folgen in Kapitel 4.2 konkrete Beispiele für Kooperationen.

4.1.3 Zur Bedeutung von Kooperationen in der Kernregion Mitteldeutschland

Leider muss festgestellt werden, dass interkommunale Kooperation in der Kernregion Mitteldeutschland keinen starken Zuspruch erfahren haben, wie Studien aus anderen Regionen zeigen. Vermutungen zufolge scheint der Druck kooperieren zu wollen bzw. zu müssen nicht groß genug zu sein.²¹⁵ Nichts desto weniger ergibt sich die Notwendigkeit der Zusammenarbeit von einander benachbarten oder angrenzenden Klein- und Kleinstgemeinden angesichts der Fülle kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben sowohl des eigenen wie des übertragenen Wirkungskreises (zumindest sektoral) fast zwingend. Der „Kooperationszwang“, auf jeden Fall jedoch die Kooperationsbereitschaft, nimmt mit zunehmender Gemeindegrößenklasse tendenziell ab. Dies gilt vor allem im Aufgabenbereich des eigenen Wirkungskreises.²¹⁶ Besonders schwierig gestalten sich Formen der kommunalen Zusammenarbeit in Stadt-Umland-Konstellationen. Hier herrscht bei den beteiligten Akteuren häufig das Misstrauen vor, von der jeweils anderen Seite übervorteilt oder ausgenutzt zu werden. Gleichzeitig bestehen allerdings gerade in verdichteten Räumen und in Stadtregionen vielfältige Verflechtungsbeziehungen, die es den betreffenden Städten und Gemeinden "eigentlich" gar nicht mehr ermöglichen, ihre Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung ohne Einbeziehung ihrer Nachbarn zu bewältigen. Hinzu kommt, dass die Städte und ihr Umland nicht nur mit inner- und interregionalen Konkurrenzsituationen konfrontiert, sondern in

schiedlichen Siedlungsansprüchen, insbesondere zwischen Wohnen und Gewerbe und Konflikte zwischen privaten Siedlungsinteressen und infrastrukturellen Belangen von Fachressorts. Vgl. Langer/Renn (2000), a. a. O., nach Wagner, Peter/Knieling, Jörg/Fürst, Dietrich. (1998): Plan-Schlichtungsverfahren; Ein Beitrag zur Lösung von Flächennutzungskonflikten in der Bauleitplanung; in: Universität Hannover, Institut für Landesplanung und Raumforschung (Hrsg.) (1998): Beiträge zur räumlichen Planung, Heft 54.

²¹⁴ Das Verhältnis der öffentlichen Akteure zu den privatwirtschaftlichen soll an dieser Stelle nicht weiter erörtert werden. Stattdessen wird zur Zusammenarbeit von Kommunen und Investoren auf das Refina-Projekt „KMU entwickeln KMF – kleine und mittlere Unternehmen entwickeln kleine und mittlere Flächen“ verwiesen. Bezüglich der Konflikte bei Gewerbeansiedlungen siehe 4.2.

²¹⁵ Gespräch im Sächsischen Staatsministerium des Innern (SMI) (17.03.09).

²¹⁶ Siehe dazu den folgenden Abschnitt.

zunehmenden Maße einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, d. h. als Einzelne mit den Standortqualitäten der gesamten Region bewertet werden.

Werden die Vertreter der Gemeinden im Untersuchungsgebiet zu Anlässen und Hindernissen von Kooperationen befragt, ergibt sich folgendes Bild:²¹⁷

Zunächst wurden von einigen Gemeindevertretern Aspekte genannt, welche aus deren Perspektive für eine erfolgreiche Kooperation wichtig sind. Dabei kristallisierten sich zwei wesentliche Gesichtspunkte heraus. Zum einen tragen subjektive Momente, insbesondere persönliche Einstellungen wesentlich zum Gelingen von Kooperationen bei. So fühlen sich bspw. einige Bürgermeister persönlich für den Erfolg der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit verantwortlich. Dies folgt der in der Theorie genannten Bedeutung der Notwendigkeit starker Promotoren.²¹⁸ Zudem werden persönliche Kontakte untereinander und zu übergeordneten Ebenen, etwa der Regionalplanung, als maßgeblich angesehen. Schließlich ist es wichtig, subjektive Befindlichkeiten zu kennen und zu berücksichtigen. Zum anderen werden rein pragmatische Gründe genannt. Diese reichen von Überlegungen zu Kosteneinsparungen durch Kooperationen bis hin zum Erhalt des zentralörtlichen Status aufgrund von Kooperationen. Ein weiterer Punkt, welcher sich aber eher auf die Ausgestaltung von Kooperationen bezieht, wird in einer möglichst unverbindlichen Ausrichtung gesehen. Unverbindlich meint hier den Verzicht auf Verträge mit Kostenverpflichtungen.

Neben diesen Punkten wurden folgende meist politisch motivierte Hemmnisse für Kooperationen benannt. Lokalpolitisch wurde bspw. geäußert, dass besonders bei Flächenplanungen mit Nachbargemeinden keine Abstimmung erfolgt. Denn zuerst fühle man sich den eigenen Bürgern verpflichtet und handelt zunächst in deren Sinne. Hier kommt hinzu, dass aus Perspektive der Verwaltung Kooperation insofern an den Bürgern scheitert, als dass diese möglichst alles „vor der Haustür“ haben wollen und einem gemeindeübergreifenden öffentlichen Leistungsangebot verschlossen sind. Auch der Kostenaspekt bei Kooperationen wird demnach nur unzureichend wahrgenommen.²¹⁹ Weitere Hindernisgründe werden dadurch gesehen, dass Kooperationen als „von oben aufgestülpt“ empfunden werden. Besonders betrifft dies Festlegungen zu Kooperationen durch die übergeordneten Planungsebenen, wie bspw. bei grundzentralen Verbänden, welche oft als

²¹⁷ Die Ausführungen beziehen sich auf Gespräche mit Bürgermeistern und anderen Vertretern von Gemeinden im Untersuchungsgebiet, welche im Zeitraum vom 16.10.2008 bis zum 03.12.2008 geführt wurden. Bezogen auf Kooperation wurden die Gemeinden nach dem Einfluss der Oberzentren auf die räumliche Entwicklung, die gegenseitige Beeinflussung der Gemeinden selbst (Konkurrenz, Zusammenarbeit) und nach Möglichkeiten und Grenzen von Kooperationen befragt. Die vollständigen Aussagen der Kommunalbefragung zur Kooperation werden vertieft in Band 06 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes dargestellt.

²¹⁸ Zur Bedeutung von Promotoren vgl. bspw. Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunale Akademie (2008), a. a. O., S. 79.

²¹⁹ Dieser Sachverhalt wird auch seitens des Freistaats Sachsen wahrgenommen: Zu einem Gesprächstermin beim Sächsischen Staatsministerium des Innern am 17.03.2009 wurde geäußert, dass anscheinend die finanzielle Situation der Gemeinden die „Schmerzgrenze“ noch nicht erreicht hat und dadurch viele durchaus positive Instrumente nicht greifen. Somit scheint es zur aktuellen Situation auch nicht sinnvoll, vorhandene Instrumente und Regelwerke zur Etablierung von Kooperationen zu verschärfen.

„Zwangsehen“ betrachtet werden oder bei Kooperationsräumen²²⁰, zu welchen die Gemeinden oftmals keinen Bezug sehen. Hierzu zählt auch, dass die Gemeinden zwar diesbezügliche Vorgaben durch bspw. das Land im Rahmen des Landesentwicklungsplanes bzw. der weiteren Ausführung in den Regionalplänen zur Kenntnis nehmen, sobald aber gemeindespezifische Interessen durch Kooperationsinhalte konterkariert werden, wird mit Hinweis auf deren „wirtschaftliche Bedeutung“ sowie auf das „Allgemeinwohl“ diese Kooperationsüberlegungen ausgehöhlt. Damit wird trotz Unterstützung durch das Land de facto nicht kooperiert.

Schließlich soll kurz auf die Zielstellungen eingegangen werden, welche die Gemeinden in der Untersuchungsregion mit zwischengemeindlichen Kooperationen verfolgen. Trotz der oben geschilderten Situation, des oftmals fehlenden öffentlichen Bewusstseins finanzieller Haushaltszwänge spielen derartige Aspekte in bestimmten Bereichen dennoch eine Rolle. So wird v. a. im Bereich Tourismus als zweites Standbein der Wirtschaft kooperiert, um hier die Kosten für die Unterhaltung von Tourismusverbänden oder den Ausbau touristischer Infrastruktur gemeinsam zu schultern. Zudem erfolgen Kooperationen bei der Planung und Entwicklung von Industrie- und Gewerbegebieten. Derartige Kooperationsvorstellungen münden zum Teil in der Intention einen Gemeindezusammenschluss als Endstufe einer erfolgreichen Zusammenarbeit herbeizuführen.

Trotz derartiger Zielstellungen wird gerade bei den flächenzehrenden Flächenpolitiken im Bereich Gewerbe und Wohnen deutlich, dass interkommunale Kooperation mit dem Ziel der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme in der KRM kaum ausgeprägt ist. Wie die nachfolgend aufgeführten best-practice-Beispiele, auch aus anderen Regionen Deutschlands, zeigen werden (vgl. Kapitel 4.2 und 4.3), sind interkommunale Kooperationen für die Erreichung der Flächenziele durchaus relevant. Auf die Notwendigkeit für neue Formen der Zusammenarbeit wird in Kapitel 5 eingegangen.

²²⁰ Die Kooperationsräume, auf welche sich hier bezogen wird, sind Räume, welche nach LEP Sachsen in der Karte „Optionen der Raumentwicklung“ ausgewiesen sind. Sie sollen dazu dienen, unter Beachtung der gegenwärtigen und zukünftig zu erwartenden Herausforderungen über Verwaltungsgrenzen hinweg gemeinsame Problemlösungen zu finden (vgl. LEP Sachsen 2003, S. 28 f.).

4.2 Best-practice-Beispiele und Situationsanalyse in der KRM – kooperative Ansätze für Gewerbe

4.2.1 Gründe für Kooperation bei Gewerbe

Einführend sollen kurz einige als besonders wichtig erachtete Gründe für eine Kooperation von Gemeinden bei der Bereitstellung von Gewerbeflächen beispielhaft erläutert werden, bevor anschließend die Situation in der Untersuchungsregion analysiert wird und gute Beispiele interkommunaler Gewerbegebiete in der KRM vorgestellt werden.

Aus der wirtschaftlichen Perspektive lassen sich im Wesentlichen Argumente zugunsten einer Kooperation bei Gewerbegebieten nennen, welche untereinander in einem engen Zusammenhang stehen: wirtschaftlicher Strukturwandel und damit schwächer werdende Einflussmöglichkeiten der Gemeinden, die Standortwahl zu beeinflussen; zunehmender Standortwettbewerb mit seinen Anforderungen sowie bestehende Förderbedingungen und finanzielle Erfordernisse.

Der wirtschaftliche Strukturwandel²²¹ führt zu einem zu zunehmenden Unternehmensverflechtungen mit großräumigen Aktionsradien und daraus resultierenden veränderten (qualitativen) Standortansprüchen, der Unternehmen.²²² Zum anderen verändert er Standortansprüche und -bedarfe. Die Notwendigkeit über kommunale Grenzen hinweg zusammenzuarbeiten, wird anhand verschiedener Befunde der Praxis belegt sowie anhand mehrerer Thesen zur Diskussion gestellt: „Regionalisierung der Ökonomie“ führt zu zunehmenden „Wettbewerb der Regionen“.²²³ Es stehen infolge dieser somit nicht mehr einzelne Kommunen, sondern Regionen im Wettbewerb, da einzig auf der regionalen Ebene den neuen (Standort-) Ansprüchen von Unternehmen entsprochen werden kann.²²⁴ Die Vergrößerung der Aktionsradien von Unternehmen weit über die Gemeindegrenzen hinaus führen zudem zu weniger benötigten Standorten insgesamt und damit einer Zunahme der zwischengemeindlichen Konkurrenz um Standorte und Unternehmen.²²⁵ Die Folge ist, „(...) dass sich Alleingänge bei der Ausweisung von

²²¹ Der wirtschaftliche Strukturwandel ist geprägt vom Übergang der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft. Damit einher gehen neue Produktionsmethoden, welche zu mehr, aber auch weniger Flächen- und damit Standortbedarfen führt. Zugleich kommen neue Informations- und Telekommunikationstechniken zum Tragen, welche die räumliche Trennung von Wohnen und Arbeiten ermöglichen. Auch hier kann es dadurch zu weniger Bedarfen an Standorten für Gewerbe kommen, welches die Konkurrenzsituation um (nicht ausgelastete) bestehende Standorte verschärfen kann. Mögliche räumliche Auswirkungen des Strukturwandels wurden durch das BBR gut veranschaulicht (vgl. BBR (Hrsg.) (2003): Technologisch-ökonomischer Strukturwandel; Werkstatt:Praxis, Heft 1/2003).

²²² Vgl. ILS NRW (Hrsg.) (2006): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland; Grundlagen und Empfehlungen zur Planung, Förderung, Finanzierung, Organisation, Vermarktung – 146 Projektbeschreibungen und abgeleitete Erkenntnisse; ILS NRW Schriften 200, S. 8.

²²³ Vgl. Langer, Kerstin und Renn, Ortwin (2000): Kooperative Planungsansätze in der interkommunalen Zusammenarbeit; Konfliktschlichtung am Runden Tisch? Mediationsverfahren „Runder Tisch Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen-Bodelshausen“; Arbeitsbericht Nr. 116 der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, S. 5.

²²⁴ Vgl. ILS NRW (2006), S. 10.

²²⁵ Vgl. Langer/Renn (2000), Vorwort.

neuen Gewerbegebieten immer weniger lohnen.“²²⁶ Ein Ergebnis dieser Entwicklungstrends der Wirtschaft, besonders aber des „Wettbewerbs der Regionen“ ist, dass in vielen Fällen ein Anschluss an die gesamtwirtschaftliche Dynamik nicht mehr durch eine einzelne Kommune, sondern nur durch regional abgestimmtes Handeln herbeizuführen ist.²²⁷ Somit sind auf regionaler Ebene geeignete, wettbewerbsfähige Standorte zu suchen, was dann eine Kooperation der Gemeinden auch bei der Flächenpolitik bedeutet.

Untrennbar mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel sind veränderte Ansprüche bei der Standortwahl der Unternehmen verbunden. Dies betrifft sowohl die Quantität als auch die Qualität von Standorten. Besonders die neuen Qualitätsanforderungen stellen Kommunen vor logistische, aber auch finanzielle Herausforderungen. Beispielhaft für neue Standortqualitäten sei hier die Lagegunst zu Fernverkehrsnetzen bzw. Erschließungsanforderungen, das Vorhandensein ähnlicher Branchen (im Sinne einer Clusterbildung) oder moderner Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK-Technologien) genannt. Diese hohen Standortanforderungen der Unternehmen kann eine Gemeinde finanziell und marktstrategisch selten im Alleingang erfüllen. Hinzu kommt, dass bei einer Vielzahl an potentiellen Standorten, einzelne Gemeinden kaum etwas der starken Verhandlungsmacht der Nachfrager²²⁸ entgegensetzen können, so dass bspw. die ohnehin schon knapp kalkulierten Bodenpreise weiter verringert werden. In der Folge kann ein ruinöser Wettbewerb zwischen den Gemeinden entstehen, der wiederum die regionale Wirtschaftskraft beeinflussen kann. Durch Kooperation und gemeinsame Standortvermarktung kann die Verhandlungsposition der Gemeinden gestärkt werden. Dieses muss vor dem geschilderten Hintergrund der Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels und der oftmals prekären Situation der Kommunalhaushalte Ziel einer regionalen Standortpolitik sein. So sind interkommunale Gewerbegebiete oftmals durch eine besondere Lagegunst gekennzeichnet, welche den kurz genannten Standortanforderungen entgegenkommt, und ein Überangebot an Flächen verhindern.

Aus Sicht der Wirtschafts- und Förderpolitik dient interkommunale Kooperation dem Aufbau ökonomischer Cluster mit hoher ökonomischer Attraktivität.²²⁹ Förderrichtlinien knüpfen daher ihre finanzielle Zuwendung oft an interkommunale Kooperation.²³⁰ So ist bspw. entsprechend der Förderrichtlinie „FR Regio“ in Sachsen für einen positiven Zuwendungsbescheid interkommunale Kooperation

²²⁶ Langer/Renn (2000), Vorwort.

²²⁷ Vgl. ebenda, S. 5 f.

²²⁸ Vgl. ILS NRW (Hrsg.) (2002): Interkommunale Gewerbegebiete; Public-Public-Partnership; ILS NRW Schriften 182, S. 15.

²²⁹ Vgl. Kersting, N. (2006): Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb?; S. 36; in: Aus Politik und Zeitgeschichte 21 – 22/2006, S. 32-38.

²³⁰ So wird seitens der Kommunen ein Grund für interkommunale Kooperation in bestehenden Förderbestimmungen gesehen, vgl. hierzu bspw. Kersting (2006), a. a. O., S. 35 oder Bunzel, Arno/Reitzig, Frank/Sander, Robert (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau; Difu-Beiträge zur Stadtforschung 34, S. 237 f.

erforderlich.²³¹ Aber auch auf europäischer Ebene steht nicht mehr die einzelne Kommune, sondern die Region im Fokus der Förderpolitik.²³²

Abschließend kann festgestellt werden, dass die Gemeinden in Deutschland und folglich auch in Sachsen und Sachsen-Anhalt vor einer wesentlichen grundsätzlichen Herausforderung stehen: „Einer steigenden Aufgabenlast stehen immer knappere Haushalte gegenüber. Vor diesem Hintergrund gewinnt die (...) interkommunale Zusammenarbeit zusätzlich an Bedeutung.“²³³ So können der einzelnen Kommune – unter Berücksichtigung der oftmals angespannten Haushaltslage – geringere Kosten bei der Flächenentwicklung sowie Vorteile durch eine breitere wirtschaftliche Risikostreuung entstehen, indem finanzielle Risiken einer Nichtauslastung auf mehrere Gemeinden verteilt werden.²³⁴

Dass interkommunale Kooperationen aus den beschriebenen Gründen eingegangen werden, bestätigen die Ergebnisse der deutschlandweiten Befragung²³⁵ kooperierender Städte und Gemeinden des INSTITUTS LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN im Hinblick auf die interkommunale Kooperation bei Gewerbeflächen. Ein Großteil der Befragten nannte die besondere Lagegunst der vorgesehenen Flächen als wesentlichen Grund für interkommunale Kooperation. Desweiteren wurden wirtschaftsstrukturelle Überlegungen, Flächenengpässe, zusätzliche Anreize, v. a. Nutzung von Fördermitteln sowie finanzielle Engpässe für die Erschließung eines eigenen Gewerbegebietes als wichtige Kooperationsgründe genannt und bestätigen die oben genannten Ausführungen.

Die dargestellten Ergebnisse der Befragung decken sich mit den Vorteilen, die in der Literatur zu finden sind. So kann nach deren Auswertung zusammenfassend konstatiert werden, dass wesentliche Vorteile interkommunaler Gewerbegebiete in der

- Sicherung und Stabilisierung der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur, z. B. durch Schaffung neuer Arbeitsplätze in hochwertigen Gewerbeflächen sowie der Wettbewerbsfähigkeit²³⁶;
- Bündelung von Kräften (bspw. Finanz- und Verwaltungskräfte) sowie effizientere Ausschöpfung von Ressourcen²³⁷;

²³¹ Vgl. „Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung der Regionalentwicklung (FR-Regio)“, IV 1 Zuwendungsvoraussetzungen. Jedoch ist anzumerken, dass diese Richtlinie jede interkommunale Zusammenarbeit fördert und nicht auf interkommunale Gewerbegebiete beschränkt ist.

²³² Vgl. Bunzel et al. (2002), a. a. O., S. 20.

²³³ Kienbaum Management Consultants GmbH (2004): Studie Interkommunale Zusammenarbeit. Studie der Kienbaum Management Consultants GmbH in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, S. 6.

²³⁴ Vgl. Bunzel et al. (2002), a. a. O., S. 245 oder Kersting (2006), a. a. O., S. 35.

²³⁵ Vgl. ILS NRW (2006), a. a. O.; dabei wurden über 250 gewerbliche Kooperationsprojekte befragt und 146 gingen in die besagte Studie ein; die Analyse bezog sich dabei auf 110 Kooperationen, da 36 sich erst im Anfangsstadium befanden, S. 6 ff.

²³⁶ Vgl. ILS NRW (2006), a. a. O., S. 4 und Bunzel et al. (2002), a. a. O., S. 246.

²³⁷ Vgl. ebenda, S. 8.

- Verringerung der Möglichkeit, von Investoren ausgespielt zu werden und somit Verhinderung einer ruinösen Konkurrenz von Kommunen (Stärkung der Verhandlungsposition)²³⁸;
- besseren nachhaltigen und flächenschonenden Siedlungsentwicklung durch oftmals siedlungsstrukturell bessere Qualität dieser Standorte (Ressourcenschonung, Überlegungen der Raumordnung, Nutzung minderwertige Naturböden etc.) und²³⁹
- Verhinderung von Fehlnutzungen und vieler kleiner, oftmals suboptimaler Standorte durch Optimierung gewerblicher Standorte bezüglich Lage und Größe²⁴⁰

liegen.

Nachdem dargelegt wurde, warum Kooperationen sinnvoll erscheinen, soll im nachfolgenden Abschnitt Kooperationsansätze für Gewerbe in der Untersuchungsregion aufgezeigt werden.²⁴¹

4.2.2 Zur Situation in der KRM und Best-practice-Beispiele

In der KRM existieren im Vergleich zum gesamten Bundesgebiet relativ wenige interkommunale Kooperationen bei Gewerbeflächen. Die Anlässe für Kooperationen bei der Erstellung eines gemeinsamen Gewerbegebietes in der Untersuchungsregion (bzw. den beiden Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt) sind vielfältig. Bezogen auf die Überlegung einer nachhaltigen Flächenpolitik ist festzustellen, dass der Flächenaspekt bei der Betrachtung interkommunaler Gewerbegebiete oft auf Effizienz- und Lageaspekte reduziert ist. So wurden im Zuge der früheren Ausweisungspolitik Standorte ohne entsprechendes Entwicklungspotenzial ausgewiesen, was zu einer Zersplitterung der Gewerbeflächen führte. Heute stellt die Aktivierung dieser kommunalen Standorte, sofern sie nicht voll genutzt werden, ein Problem dar, welches mitunter zu einer Zunahme von nicht ausgelasteten, aber auch nicht nachfragegerechten Standorten innerhalb des (geschlossenen) Gemeindegebietes führen kann.²⁴² Eine weitere Ursache einer zwischengemeindlichen Gewerbeflächenentwicklung ist der Umstand, dass bestehende, einzelgemeindliche Flächen aufgrund von Kollision mit Naturschutzbelangen nicht weiter entwickelt werden konnten und zudem des Öfteren im Gemeindegebiet selber nicht ausreichend nachfragegerechte Flächen vorhanden waren. Gleiches kann für hohe Auslastungsgrade von Gewerbeflächen aufgrund einer

²³⁸ Vgl. bspw. Bunzel et al. (2002), a. a. O., S. 244.

²³⁹ Vgl. ebenda, S. 247.

²⁴⁰ Vgl. ebenda, S. 245.

²⁴¹ Das recht umfangreiche Thema der möglichen Organisationsformen von Kooperationen wird hier außer Acht gelassen, da es für Gründe einer Kooperation zunächst nicht maßgeblich ist. In der Literatur wird diese bei ILS NRW (2006), a. a. O., oder Hesse/Götz (2006), a. a. O., ein guter Überblick gegeben.

²⁴² Als Ausnahme könnten Gewerbegebiete gelten, welche von Umlandgemeinden des sogenannten „Speckgürtels“ im Randbereich von Ober- und Mittelzentren angelegt wurden.

hohen Nachfrage festgestellt werden.²⁴³ Darüber hinaus waren für die gemeinsame Entwicklung von Gewerbeflächen die besondere Lagegunst der Flächen für zwischengemeindliche Gewerbegebiete, wirtschaftsstrukturelle Überlegungen, die defizitäre Haushaltssituation²⁴⁴, Konzentrationserfordernisse der gewerblichen Entwicklung auf ein bestimmtes Areal aufgrund übergeordneter Vorgaben und verwaltungstechnische Ausgestaltungen von Gewerbeflächenentwicklungen ursächlich.²⁴⁵

Als Organisationsform bestehen in der Untersuchungsregion vor allem Zweckverbände, Planungsverbände oder GmbHs. Die Regelungen zu Verteilung der Kosten und Erträge sind ebenfalls Gegenstand dieser Kooperationen und sind im Wesentlichen wie nachfolgend geregelt:

- Steuereinnahmen aus dem gemeinsamen Gewerbegebiet werden an Zweckverband abgeführt
- Finanzierung des Gewerbegebietes entsprechend den Flächenanteilen, tw. Nutzung von Fördermitteln
- Einnahmeerhebung entsprechend der Zugehörigkeit der Grundstücke zur entsprechenden Gemarkung bei Zugrundelegung der jeweiligen Hebesätze
- Verteilung der Lasten und Erträge gemäß eines Einwohnerschlüssels auf die Mitgliedsgemeinden, dabei Nutzung eines Betriebs- und Investitionskostenumlage, falls Einnahmen des Verbandes zur Deckung des Finanzbedarfs nicht ausreichen
- wenn das Gewerbegebiet überwiegend oder vollständig auf einer Gemarkung nur einer Gemeinde liegt, werden andere Gemeinden, die die Erschließungskosten mitgetragen haben nach entsprechenden Anteilen am Steueraufkommen aus dem Gebiet beteiligt, dabei berücksichtigt das Land dies bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl²⁴⁶

Abschließend sollen einige konkrete Beispiele interkommunaler Gewerbegebiete in der Untersuchungsregion bzw. den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt²⁴⁷ aufgeführt werden. Zunächst erfolgt eine kurze Übersicht zu Sachsen.

²⁴³ Hier gilt es zu beachten, dass der Auslastungsgrad ein wesentlicher Entscheidungsgrund zu Beginn dieser Kooperationen, von Mitte bis Ende der 1990er Jahre, war. Mitunter müssen besonders Gründe der Auslastung heute nicht mehr maßgeblich für die Kooperation bei Gewerbeflächen sein.

²⁴⁴ Wenn eine Gemeinde ein Gewerbegebiet entwickeln wollte, war sie auf die Inanspruchnahme von Fördermitteln angewiesen. Da die Vergabe dieser wiederum an die Kooperation bei der Entwicklung von Gewerbeflächen gebunden war, erfolgten aus diesem Grund Kooperationen.

²⁴⁵ Oftmals werden Gewerbeflächen im Rahmen der Wirtschaftsförderung durch einen Zweckverband gemeinsam geplant, erschlossen und vermarktet.

²⁴⁶ Gemäß § 8 Abs. 5 FAG Sachsen wird für die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl der Anteil an der Gewerbesteuer zugrunde gelegt, welchen die Gemeinde entsprechend der Ertragsaufteilung aus diesem Gewerbegebiet erhält.

²⁴⁷ Aufgrund der sehr geringen Fallzahl im Untersuchungsraum werden hier auch Beispiele außerhalb der Untersuchungsregion aus den beiden Ländern aufgeführt.

Der Gewerbepark Sächsische Schweiz, als eines der ersten interkommunalen Gewerbegebiete in Sachsen bereits 1990 initiiert, wurde 1995 fertig erschlossen. Er stellt ein Gemeinschaftsprojekt von anfangs zwei, später fünf Gemeinden dar, das insbesondere wegen der ursprünglichen Lage in einem Landschaftsschutzgebiet sehr flächensensibel zu handhaben war.²⁴⁸

Im Untersuchungsgebiet selber ist der Aktionsraum Schkeuditzer Kreuz verortet. Dabei handelt es sich nicht um ein zwischengemeindliches Gewerbegebiet, sondern um einen Zusammenschluss mehrerer Gemeinden, die räumlich um das Autobahnkreuz Schkeuditz und den Flughafen Leipzig-Halle gelegen sind. Im Rahmen dieses Aktionsraums erfolgte die Erstellung eines Regionalen Entwicklungskonzepts, welches ebenso eine zwischengemeindliche Abstimmung über die Ausweisung von Gewerbeflächen beinhaltet.²⁴⁹

Das ebenfalls in der Untersuchungsregion liegende Interkommunale Industrie- und Gewerbegebiet Delitzsch Südwest besteht aus zwei beteiligten Gemeinden. Anlass der Kooperation waren hier die besondere Lagegunst und wirtschaftsstrukturelle Überlegungen. Dabei erfolgt die Zusammenarbeit über einen Zweckverband, durch welchen in Zusammenarbeit mit der regionalen Wirtschaftsförderung auch die Vermarktung erfolgt. Die Erschließung erfolgte dabei mit Fördermitteln der EU, des Bundes und des Freistaates Sachsen. Die Steuereinnahmen beider Kommunen aus dem Gebiet werden an den Zweckverband abgeführt.²⁵⁰

Ein weiteres Beispiel für die Kooperation bei Gewerbeflächen stellt das Interkommunale Industrie- und Gewerbegebiet Plauen-Neuensalz/Nord dar. Aufgrund der dynamischen Entwicklung der Wirtschaft in dieser Region, welche mit zusätzlichen Flächenbereitstellungen weiter vorangetrieben werden soll und der damit einhergehenden erforderlichen Attraktivitätssteigerung für potenzielle Investoren waren weitere Gewerbegebiete erforderlich. Da aber infolge von einzelgemeindlichen Flächenengpässen sowie einer defizitären Haushaltssituation separate Flächenentwicklungen nicht möglich waren, entschied man sich für eine zwischengemeindliche Kooperation. Hiermit konnten zum einen Fördermittel für die Flächenentwicklung genutzt und zum anderen ein Standort mit besonderer Lagegunst entwickelt werden. Die Finanzierung erfolgte einerseits aus der Nutzung von Fördermitteln der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und andererseits mit kommunalen Eigenanteilen entsprechend der eingebrachten Flächenanteile. Die Einnahmen werden ebenso nach den Flächenanteilen verteilt, hier speziell entsprechend der Lage des zu vermarktenden Grundstücks gemäß den Hebesätzen der jeweiligen Gemeinde.²⁵¹

²⁴⁸ Kahnert, Rainer /Rudowsky, Katrin (1999): Interkommunale Gewerbegebiete – Eine Dokumentation von Fallbeispielen, Akademie für Technikfolgeabschätzung in Baden-Württemberg Nr. 143 / November 1999 und ILS NRW (2006), a. a. O., S. 269 f.

²⁴⁹ REK Aktionsraum Schkeuditzer Kreuz, Abschlussbericht 2007.

²⁵⁰ Vgl. ILS NRW (2006), a. a. O., S. 262 f.

²⁵¹ Vgl. ebenda, S. 264 f.

Das Interkommunale Industrie- und Gewerbegebiet Autobahnanschlussstelle Reichenbach/Vogtland zielt auf die gemeinsame Ausnutzung einer verkehrsgünstigen Lage durch die Anrainergemeinden ab. Es handelt sich um eine Erweiterung eines bereits bestehenden Gewerbegebietes an der A 72, diesmal in Form eines Zweckverbandes, dem die Gemeinden Reichenbach und Heinsdorfergrund angehören. Der Flächenverbrauchsaspekt kommt in der Satzung des Zweckverbandes zum Ausdruck, in der es heißt: „Die Mitglieder erklären sich im Sinne einer nachhaltigen Gewerbeflächenentwicklung bereit, alle Ansiedlungsbemühungen im Industrie- und Gewerbebereich als erstes auf die eigenen vorhandenen Standorte, die beispielsweise in Folge des Strukturwandels brachliegen, und auf Splitterflächen zu konzentrieren.“ Gleichzeitig verpflichten sich die Mitglieder auf die Neuausweisung eigener Gewerbeflächen bis zur weitgehenden Belegung des Gewerbegebietes zu verzichten.²⁵²

In der unmittelbaren Nähe der Rennstrecke Sachsenring und eines weiteren Gewerbegebietes wird von den Gemeinden Hohenstein-Ernstthal und Oberlungwitz ein interkommunales Gewerbegebiet über einen bereits bestehenden Zweckverband ausgewiesen. Obwohl das Gebiet des Interkommunales Gewerbeflächenprojekt Sachsenring II vollständig auf der Gemarkung der Gemeinde Hohenstein-Ernstthal liegt, erhält Oberlungwitz 35 % der Gewerbesteuererträge. Aus flächenschutztaktischer Sicht stellt dieses zweifellos eine Maßnahme dar, mit der die Ausweisung eines konkurrierenden Gebietes durch Oberlungwitz vermieden und Flächen geschont werden können.²⁵³

Nach Auswertung der vorliegenden Literatur werden interkommunale Kooperationen bei Industrie- und Gewerbeflächen im Land Sachsen-Anhalt in weitaus geringerem Maße als in Sachsen genutzt. Nur ein Beispiel, welches sich im Untersuchungsraum befindet, kann hier aufgeführt werden. Der Interkommunale Gewerbepark Heideloh ist eine Kooperation der drei ehemaligen Gemeinden Großzöberitz (heute zur Stadt Zörbig gehörend), Rödgen (heute der Stadt Wolfen angehörend) und Heideloh (heute Teil der Verwaltungsgemeinschaft Sandersdorf). Ursächlich für die Kooperation waren finanzielle und Flächenengpässe der beteiligten Gemeinden sowie wirtschaftsstrukturelle Überlegungen. Aufgrund der besonderen infrastrukturellen Lagegunst wurde schließlich eine gemeinsame Fläche entwickelt, welche siedlungsstrukturell allerdings in eher isolierter Lage liegt und ehemals landwirtschaftlich genutzt wurde. Dieser Gewerbepark wird im Auftrag durch eine Entwicklungsgesellschaft (GmbH) entwickelt, vermarktet und die ansässigen Unternehmen betreut. Für die Realsteuern wurden für alle Gemarkungen einheitliche Hebesätze festgelegt.²⁵⁴

Insgesamt muss zur Thematik interkommunale Kooperation und deren Ausprägung/Fallzahl angemerkt werden, dass durch Gemeindegebietsreformen Flächen, welche ursprünglich in Kooperation entwickelt wurden, nun nicht mehr als inter-

²⁵² Vgl. ILS NRW (2006), a. a. O., S. 265 f.

²⁵³ Vgl. ebenda, S. 268 f.

²⁵⁴ Vgl. ebenda, a. a. O., S. 271 f.

kommunale Gewerbegebiete gelten, wenn sie nun in einer Gemeinde liegen. Folglich wurden entsprechende Flächen hier nicht weiter betrachtet.²⁵⁵

4.2.3 Hindernisse und zu klärende Fragen für eine Kooperation bei Gewerbeflächen

In diesem Kapitelabschnitt werden die Risiken, hemmenden Faktoren und Grenzen von Kooperationen aufgezeigt, da nur unter deren Berücksichtigung die Potentiale der Zusammenarbeit ausgenutzt werden können. Zunächst werden einige wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche interkommunaler Zusammenarbeit dargelegt.²⁵⁶

Zu Beginn muss eine Nutzenabschätzung erfolgen, wobei Kooperationsaufwendungen den Kooperationsnutzen nicht übersteigen sollten. Ebenso muss die Zielklärung, welche Ziele und Umfang einer Kooperation absteckt, klar definiert werden. Die Kooperation muss von gegenseitiger Offenheit geprägt sein, um „Kirchturmdenken“ überwinden zu können. Eine entscheidende Rolle nimmt das Projektmanagement ein.²⁵⁷ Die interkommunale Kooperation ist – insbesondere bei komplexeren Themenstellungen – mit den Mitteln des Projektmanagements gut zu organisieren, Entscheidungen sollten sich dabei in transparenten Strukturen vollziehen. Die Ressourcenplanung soll frühzeitige Klärung des notwendigen personellen, infrastrukturellen und finanziellen Ressourcenbedarfs schaffen. Mit Hilfe des Konfliktmanagements sollen alle Partner als grundsätzlich gleichberechtigt angesehen sowie zur Erreichung dieser „gleichen Augenhöhe“ verbindliche Verfahrens- und Konfliktregeln vereinbart werden. Hierfür spricht, dass eine Kooperation nur dann als erfolgreich angesehen werden kann, wenn „win-win-Situationen“ entstehen. Gerade dazu soll und kann das Konfliktmanagement beitragen, indem bereits von Beginn an durch offene Diskussionen über Erwartungen und subjektive Bedenken auf dieses Ziel hingearbeitet wird. Entscheidend sind des Weiteren Führungsqualität und schnelle Realisierungserfolge (sog. „quick wins“). Letztgenannte wirken auf die Beteiligten motivierend und schaffen Vertrauen für das Gesamtprojekt. Ebenso ist für Vertrauen und Akzeptanz in eine Kooperation eine möglichst frühe Einbindung der Politik und der Bürger unerlässlich.²⁵⁸

²⁵⁵ Während der Gespräche mit Akteuren in der Untersuchungsregion gab es zwei entsprechende Fälle.

²⁵⁶ Die nachstehenden Voraussetzungen und Rahmenbedingungen können aus den Untersuchungsergebnissen des Verbundprojekts KoReMi zu interkommunalen Kooperationen abgeleitet werden. Ergänzend hierzu wurde die Broschüre „Interkommunale Zusammenarbeit Handreich für die Kommunalpolitik“ hinzugezogen (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunale Akademie (Hrsg.) (2008): Interkommunale Zusammenarbeit Handreich für die Kommunalpolitik, S. 79; Texte der Kommunale Akademie, Band 4).

²⁵⁷ Die große Bedeutung des Projektmanagements beruht darauf, dass Interkommunale Kooperation gerade bei einer größeren Zahl von Beteiligten facettenreicher wird. So sind i. d. R. mehrerer Meinungen zu hören, diverse Interessen müssen in Einklang gebracht oder durch intensive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit Chancen von kooperativen Lösungen aufgezeigt werden. Damit ist ein umfangreicher Planungs- und Steuerungsprozess erforderlich, der sich am klassischen Projektmanagement orientiert. Es ist also für den Erfolg eines Kooperationsprojektes ein umfangreiches Management erforderlich. Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunale Akademie (2008), a. a. O., S. 67 oder ILS NRW (2006), a. a. O., S. 63 ff.

²⁵⁸ Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunale Akademie (2008), a. a. O., S. 79.

Ergänzend erscheinen speziell für eine erfolgreiche Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete folgende Punkte bedeutend, da hierbei primär Fragen eines fairen Interessenausgleichs erörtert werden müssen:

Ein Verteilungsschlüssel für Beteiligung an Kooperation muss vor Beginn der interkommunalen Zusammenarbeit festgelegt werden. Hierfür kann bspw. ein hälftiger Schlüssel bei einer Kooperation von zwei Kommunen oder eine Verteilung entsprechend der Einwohnerzahl je kooperierender Kommune gewählt werden. Wenn alle Kommunen auch Belegenheitskommunen sind, dann kann eine Kosten- und Einnahmenverteilung entsprechend der eingebrachten Flächenanteile erfolgen. Diese finanziellen Ausgleichsregelungen für Verteilung und Ausgleich von Nutzen und Lasten²⁵⁹, welche durch das gemeinsame Gebiet erzeugt werden, müssen deshalb vorab geklärt werden, da hier insbesondere Probleme bei indirekten Effekten wie Schaffung von Arbeitsplätzen, Zuzug von Arbeitskräften, Erhöhung der Einkommensteuereinnahmen oder Steigerung der Kaufkraft, zu erwarten sind. Derzeit werden allerdings fast ausschließlich Vereinbarungen über zu erwartende laufende Einnahmen aus Grund- und Gewerbesteuer getroffen, wobei zusätzliche Gewerbesteuereinnahmen häufig überschätzt werden.²⁶⁰ Zur Förderung der interkommunalen Kooperation könnte daher auf Landesebene über eine Berücksichtigung kooperativer Maßnahmen in dem KFA nachgedacht werden.²⁶¹

Bei interkommunalen Kooperationen sind weitere Grenzen und Risiken zu beachten.²⁶²

Eine interkommunale Kooperation darf durch deren Ausgestaltung bei den beteiligten Akteuren nicht den Eindruck erwecken, sie diene als Vorstufe zu einer Gebietsreform, da das Vertrauen in erheblichem Maße geschwächt werden könnte. Zudem soll sie nicht anstelle der kommunalen Konkurrenz treten, vielmehr sollen durch interkommunale Kooperation kritische Themenfelder erkannt und mit diesen entsprechend umgegangen werden. Des Weiteren sind spezifische Verwaltungskulturen zu beachten, welche in jeder Kommune durch individuelle Traditionen oder persönliche Führungsstile geprägt sind und damit Folgen für Problemlösungs- und Entscheidungsprozesse haben. Zu viele Projektpartner können gerade Entscheidungsprozesse schwierig und langwierig gestalten. Die rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die Regelungen zum Vergaberecht seitens der EU, sind ebenfalls als kritisch zu betrachten. Dabei stellt sich hier

²⁵⁹ Zu möglichen Vertragsausgestaltungen bzgl. finanzieller Ausgleichsregeln siehe bspw. ILS (2002), a. a. O., S. 60 ff.

²⁶⁰ Da die Gewerbesteuereinnahmen in die Finanzkraft einer Gemeinde eingerechnet werden und die Finanzkraft wiederum Bestandteil der Berechnung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich ist, vereinnahmen die Gemeinden nicht 1:1 zusätzlich erzielte Gewerbesteuereinnahmen. Darüber hinaus besteht aufgrund der hohen Konjunkturresistenz eine generelle Unsicherheit bei der Prognose von zukünftigen Einnahmen aus dieser Steuerquelle.

²⁶¹ Zum Vorschlag der Nutzung des KFA für die Förderung von Kooperationen vgl. u. a. Hesse, Joachim Jens und Götz, Alexander (2006): Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen; Endbericht; Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, S. 108.

²⁶² Die Grenzen und Risiken sind ebenso aus benannter Broschüre der Friedrich-Ebert-Stiftung angelehnt (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunale Akademie (Hrsg.) (2008), a. a. O., S. 80).

insbesondere die Frage, ob bestehende Kooperationen den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen (noch) entsprechen.

In bereits zu Anfang vorgestellter Studie des ILS NRW wurde auch auf Probleme bei der Zusammenarbeit aus kommunaler Perspektive eingegangen. Dabei gaben insgesamt 55 % der Befragten an, dass während der interkommunalen Kooperation Probleme aufgetreten sind. Diese sind vielfältig und ergeben sich nur zum Teil aus der Flächenentwicklung, öfters sind sie allgemeiner Art. Die wichtigsten Konfliktpunkte sollen kurz genannt werden:²⁶³

- viel Überzeugungsarbeit ist erforderlich, um alle Beteiligten von den gemeinsamen Zielen zu überzeugen;
- konfliktbeladene Abstimmung zwischen Gesellschaftern;
- ungleiche Arbeitsverteilung zwischen Kommunen bei Planung, Erschließung und Vermarktung;
- unterschiedliche Planungshoheiten, Rechtsaufsichtsbehörden, Finanzkraft sowie
- geringere Nachfrage nach Gewerbeflächen als angenommen, folglich Überangebot an Flächen, Probleme bei Vermarktung;
- schwer zu lösende Standortfrage;
- Konkurrenz durch gewerbliche Baulandausweisung einzelner Kooperationskommunen;
- Finanzierung der geschaffenen Infrastrukturmaßnahmen, Finanzierungsprobleme allgemein;
- Widerstand der Bevölkerung durch Bürgerinitiativen und Umweltverbände, Schwierigkeiten durch Aufsichtsbehörden oder TöB;
- Abgabenhöhe, Beitragsrecht, Beteiligungsverhältnis an Aufwand und Ertrag;
- Übertragung von Funktionen und Aufgaben an Zweckverband, welche sonst bei der Belegenheitskommune liegen;
- aufwendige Verwaltungen aufgrund gemeindespezifischem Satzungsrecht und Planungshoheit, wenn Gebiete über Gemarkungen liegen;
- Änderungswünsche der Hauptbelegenheitskommune im Hinblick auf Verteilung der Grundsteuer, Verteilung der Gewerbesteuer auf Basis der Gemarkung für die angesiedelten Unternehmen.

²⁶³ Über die große Vielzahl möglicher Lösungsansätze für die vielfältigen Konflikte kann in dieser Studie nicht weiter eingegangen werden. Zum einen, weil diese oft sehr individuelle Lösungsvorschläge darstellen und zum anderen, weil die hier bearbeitete Thematik der Kooperation bei der Flächenpolitik selten ausschließlicher Gegenstand entsprechender Studien zu Kooperationen ist. Dennoch sollen einige Studien genannt werden, welche anhand von Fallbeispielen Lösungsmöglichkeiten für Konfliktsituationen geben: Die hier ebenfalls betrachtete Studie von Langer/Renn (2000), a. a. O., beschreibt für ein Beispiel eines gemeinsamen Gewerbegebietes Konfliktlösungsmöglichkeiten. Lösungsansätze in Form von Handlungsempfehlungen werden bspw. bei Klemme, Marion (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung; Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 110, Blaue Reihe, gegeben. Weiterhin waren Beispiele für erfolgreiche interkommunale Kooperationen Gegenstand des Bundeswettbewerbs „kommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen“ im Rahmen eines Modellvorhabens der Raumordnung (für weitere Informationen zu diesem Modellvorhaben siehe u. a. http://www.bbsr.bund.de/nn_21920/BBSR/DE/FP/MORO/Initiativen/WettbewerbkommKOOP/01_Start.html).

Eine besondere Bedeutung kommt Informationen vor allem über finanzielle Auswirkungen von Gewerbegebieten zu. Bei der Frage nach den Bedingungen für eine verbesserte interkommunale Kooperation liegt hier aber weniger ein Wissens- als ein Umsetzungsdefizit vor, denn gängige Studien zu den fiskalischen Wirkungen von Baulandausweisungen scheinen²⁶⁴ allgemein bekannt zu sein. Dennoch können einige offene Fragen identifiziert werden, deren Klärung die Bereitschaft der Kommunen zur Kooperation erhöhen könnte. Ein Großteil dieser Fragen ist ökonomischer Art:

- Welches sind direkte und indirekte Folgen einer interkommunalen Kooperation?
- Wie können die Probleme unterschiedlicher Gewerbesteuersätze geklärt werden?
- Wie können Zwischenfinanzierungskonzepte gestaltet sein, die es auch kleineren Gemeinden ermöglichen, sich an einer Kooperation zu beteiligen, gerade wenn in der Anfangsphase der Entwicklung eines Gewerbegebietes die Investitionen die Erträge übersteigen?
- Welche alternativen finanziellen Steuerungsmodelle könnten Anreize zur interkommunalen Kooperation schaffen, z.B. eine Regionalisierung von Gewerbesteuern oder die Entwicklung von Steuermodellen, die verhindern, dass Ausweisungen in erster Linie von dem Interesse der damit verbundenen Gewerbesteuer geleitet werden?
- Welche Bedingungen fördern die Entwicklung einer einzelfallorientierten Kooperation zur strategischen und umfassenderen Zusammenarbeit der Kommunen?

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die ausgeführten Vorteile, zu schaffende Voraussetzungen für erfolgreiche Kooperationen als auch Grenzen der selbigen die Ableitung allgemeingültiger Handlungsempfehlungen für Planung, Erschließung, Entwicklung und Vermarktung interkommunaler Gewerbegebiete ermöglichen.²⁶⁵ Zum einen sollten von vornherein Beschränkungen der Kooperationspartner sowie frühzeitige Einbindung übergeordneter Planungsebenen und wichtiger Behörden erfolgen. Zum anderen sollte eine entsprechende Informationspolitik gegenüber den nicht beteiligten Nachbarkommunen betrieben werden. Weiterhin sollten die Projekte tatsächlich gemeinsam entwickelt und intensiv diskutiert werden. Wichtig sind gleichfalls die frühzeitige Schaffung einer hauptamtlich tätigen Geschäftsführung und die Schaffung und Etablierung einer partnerschaftlichen, vertrauensvollen Basis. Diese wird unter anderem durch gleichberechtigte Einflussmöglichkeiten, fairen Nutzen-Lasten-Ausgleich und Bereitschaft zu gegenseitigen Zugeständnissen erreicht. Die Schaffung verlässlicher, rechtlich fixierter Kooperations- und Netzwerkstrukturen, u. a. durch Insti-

²⁶⁴ Befragungen der Gemeindevertreter in der Untersuchungsregion vermittelten den Eindruck, dass entsprechende Kenntnisse vorhanden sind.

²⁶⁵ Vgl. Empfehlungen des ILS (ILS NRW (2006), a. a. O., S. 72).

tionalisierung der Kooperation, frühzeitige, verbindliche vertragliche Regelungen und kontinuierliche Einbindung der Entscheider sind ebenso entscheidend für den Erfolg interkommunaler Kooperationen. Die punktuelle, themenspezifische externe Betreuung, etwa Gewährleistung möglicher notwendiger Fachberatung, gemeinsame und abgestimmte Vermarktung sowie die Schaffung einer „Kooperationsagentur“ einer wissenschaftlichen Einrichtung, welche Informationen für und wider Kooperation aufbereitet sind grundlegende Voraussetzung für die Zusammenarbeit der Gemeinden.

Abschließend sollen zwei Punkte genannt werden, mit welchen vom Bund oder den Ländern Kooperation unterstützt werden könnten. Zum einen eine Reform der Kommunal Finanzen, welche eine verstärkte Verknüpfung von kommunalen Finanzausweisungen und raumordnungspolitischen Zielen verfolgt und zum anderen die Anpassung der Förderpolitik, d. h. verstärkte und konsequente Anknüpfung von Fördertatbeständen an interkommunale Kooperation. Diese Überlegungen werden in Kapitel 5.4 detailliert aufgegriffen.

4.3 Best-practice-Beispiele und Situationsanalyse in der KRM – kooperative Ansätze für Wohnen

Hoher Flächenüberhang bei Wohnbauflächen durch eine frühere forcierte Ausweissungspraxis steht der Anforderung der Landes- und Regionalplanung entgegen, sparsam mit Fläche umzugehen. Auch bedingt eine abnehmende Siedlungsdichte bspw. mehr Aufwand für netzgebundene Infrastrukturen; es folgen Kosten für die Kommunen, die einen Teil der Erschließungskosten tragen, und für Privathaushalte, die über Beiträge und Gebühren einen Großteil der Infrastrukturen finanzieren. Eine Vielzahl konkreter Instrumente zeigt, wie eine flächensparende, nachhaltige Siedlungsentwicklung in unterschiedlichen Raumtypen umgesetzt werden kann.²⁶⁶ Aber viele Ansätze scheitern an der fehlenden praktischen Umsetzung durch die Kommunen, die letztendlich im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsautonomie in der eigenen Flächenpolitik das „letzte Wort“ haben. Interkommunale Kooperation wird für beide Länder auch durch die Landes- und die Regionalplanung gestützt und gefordert, konkret zur möglichst abgestimmten Wohnbauflächenentwicklung werden allerdings keine genauen Zielaussagen getroffen.

Es muss daher im Sinne einer gesamtreionalen nachhaltigen Flächenpolitik grundsätzlich über die Implementierung und auch Umsetzung eines abgestimmten Baulandmanagements nachgedacht werden. Diese Konzepte sind auf die Gemeinden und Regionen konkret abzustimmen, es kann hier keinen „Königsweg“ der interkommunalen Kooperation geben.

²⁶⁶ Bspw. werden derzeit Flächenzertifikate und Flächenpoolösungen intensiv diskutiert, auch der Rückbau (Wüstung) von Siedlungen ist in demographisch stark schrumpfenden Regionen immer wieder in der Diskussion.

Kooperation mit direkter Flächenwirkung im Bereich Wohnen wird allerdings (noch) relativ selten umgesetzt. Da im Untersuchungsgebiet selbst interkommunale Kooperation konkret im Wohnbereich nicht bekannt sind²⁶⁷, werden hier Ansätze vorgestellt, wie eine Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen im Wohnsektor mit dem Ziel umgesetzt werden kann, Anregungen und mögliche Zielaus- Zielaussagen auch für die Kernregion Mitteldeutschland zu formulieren.

4.3.1 Kooperation innerhalb von Gemeinden

In den ostdeutschen Bundesländern wird fast die Hälfte des Wohnungsbestandes durch Wohnungsgesellschaften verwaltet bzw. ist in deren Besitz.²⁶⁸ Zum Bestand gehören insbesondere die Großwohnsiedlungen, aber auch innerstädtische Altbauten aus der früheren kommunalen Wohnungsverwaltung der ehemaligen DDR. Sie wurden nach der Wende auf städtische Wohnungsgesellschaften übertragen, die hierfür gegründet wurden. Innerhalb einer Stadt etablierten sich häufig mehrere Wohnungsgesellschaften. Einige Städte boten den Mietern oder anderen Kapitalgebern Anteile an den Gesellschaften an oder verkauften sie komplett an Investoren.²⁶⁹

Abwanderung und zunehmende Leerstände führten dazu, dass ein Nebeneinander vieler Wohnungsgesellschaften innerhalb einer Stadt wirtschaftlich immer unrentabler wurde; jede Gesellschaft hatte ihre eigenen Wohnungen im Blick, es wurde keine gemeinsame Planung betrieben. Da nahezu jedes Wohnungsunternehmen in Ostdeutschland von diesem Umstand betroffen war und ein Kollaps drohte, wurde die **Fusion von Wohnungsunternehmen** in den neuen Ländern von 2004 bis 2006 durch eine befristete Befreiung von der Grunderwerbssteuer finanziell begünstigt.²⁷⁰

Mittlerweile haben sich große Wohnungsgesellschaften auch in der mitteldeutschen Kernregion zusammengeschlossen.²⁷¹ Ziel dieser Fusion (und letztendlich Kooperation) ist in erster Linie eine verbesserte unternehmerische Handlungsfähigkeit und die Vermeidung einseitiger Leerstandslasten.

²⁶⁷ Ausnahme: Im REK Schkeuditzer Kreuz soll mit der „regionalen Wohnflächenbedarfsabschätzung“ eine gesamtsregionale Kooperation im Bereich Wohnen initiiert und gefestigt werden.

²⁶⁸ Der Marktanteil der vom GdW (Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen) vertretenen Unternehmen an allen bewohnten Mietwohnungen betrug am 31.12.2006 in den neuen Ländern durchschnittlich 45,6%, in den alten Ländern nur 21% (vgl. GdW (2009): GdW-Jahresstatistik 2008 kompakt). Die Statistiken sind abrufbar unter <http://www.gdw.de>.

²⁶⁹ Z. B. Verkauf der WOBA DRESDEN an die Firmengruppe „Fortress“ im Jahr 2006, Informationen abrufbar unter: www.dresden.de/de/02/110/02/08_woba_verkauf.php.

²⁷⁰ Bundestransferstelle Stadtumbau Ost: <http://www.stadtumbau-ost.info> / Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost / Ergänzende Informationen.

²⁷¹ Z. B. der Bauverein Halle & Leuna e G (Fusion der ehemaligen Bauverein für Kleinwohnungen e. G. Halle und der ehemaligen Wohnungsgenossenschaft Leuna e. G., ausgezeichnet mit dem Genossenschaftspreis „Wohnen 2008“, Informationen unter <http://www.wg-leuna.de/index.php?id=1&fl=1&pg=7>), die Wohnungsbaugesellschaft (WoBa) Dresden (entstand aus dem Zusammenschluss zweier städtischer Wohnungsbaugesellschaften, v. A. in Großsiedlungen vertreten, wichtige Partner der Stadtplanung im Stadtumbau, Informationen unter <http://www.gagfah.de/de/index.html>), oder die Stadtumbau GmbH Chemnitz (Fusion von 5 der 7 größten Wohnungsunternehmen der Stadt, gegründet zur Umsetzung des Integrierten Stadtentwicklungsprogramms (InSEP), Informationen unter <http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin/0503/5Stillger.htm>).

Auch wenn das Flächensparen nicht unmittelbares Ziel dieser Fusionen ist, so können sich doch Synergieeffekte ergeben. Der gemeinsame Bestand kann effizienter verwaltet und beplant werden, die früheren Konkurrenten werden nicht zu möglicherweise schwer tragbaren Kompromissen gedrängt. Zudem sind Kooperationen weniger großer Partner (Wohnungsgesellschaften und Gebietskörperschaften) im Allgemeinen leichter zu realisieren.

Bei **Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften und privatwirtschaftlichen Unternehmen** spielen Wohnungsmarktbeobachtung, Wohnflächenmanagement sowie Rückbau- und Entsiegelungsmaßnahmen (auch im Rahmen des „Stadtumbau Ost“) eine wesentliche Rolle. In einigen Städten sind städtische Unternehmen zusammen mit privaten Akteuren an der Siedlungsflächenentwicklung beteiligt. Hierbei handelt es sich oft um „Leuchtturmprojekte“ mit besonders großen Flächen.²⁷²

Kooperationen von Kommunen und Wohnungsgenossenschaften können die Genossenschaften finanziell entlasten. Kooperationsansätze werden grundsätzlich positiv bewertet, weil so die Kommune direkt Anteil an der Verantwortung für die Entwicklung der Quartiere nimmt. Gemeinsame Entwicklungsstrategien (auch Rückbau) können so erarbeitet und gemeinsam finanziert bzw. organisiert werden.

Es sind eine ganze Reihe von Kooperationsansätzen bekannt, in die Gebietskörperschaften und privatwirtschaftliche Unternehmen (in der Regel Wohnungsgesellschaften) eingebunden sind, wie bspw. die „Wohnungsmarktbeobachtung östliches Ruhrgebiet“²⁷³, der „Gesprächskreis Wohnungsmarktbeobachtung Dortmund“²⁷⁴ und Projekte in der Modellregion Westerzgebirge.²⁷⁵ Grundlage ist bei allen Kooperationen zunächst die Entwicklung und Pflege einer gemeinsamen Datenbank, in die Flächen und ggf. (gemeinsame) Entwicklungsziele eingepflegt werden. Dass Instrumente einer regionalen Wohnraum- oder Wohnflächenpotenzial- und -bedarfsanalyse auch für den Planungsprozess der Mitteldeutschen Kernregion an Bedeutung gewinnen werden, zeigen z. B. Handlungsempfehlungen im Rahmen des Regionalen Entwicklungskonzeptes (REK) Schkeuditzer Kreuz.²⁷⁶ Im Rahmen des REK sollte bspw. das Projekt „regionale Wohnflächenbedarfsabschätzung“ durchgeführt werden, mit dem u. a. eine regional abgestimmte Entwicklung und Vermarktung der bestehenden, genehmigten Wohn-

²⁷² Ehrbeck, Hanno (2006): Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung; Eine empirische Untersuchung zu Aufgaben und Arbeitsformen der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen; Dissertation an der RWTH Aachen, S. 216 ff.

²⁷³ WfA (Hrsg.) (2005): Wohnungsmarktbeobachtung Östliches Ruhrgebiet; Endbericht; online unter http://www.komwob.de/arbeitsgruppen/regiowob/Ergebnisse/RegioWoB_Marktbericht_2005_Kurz.pdf

²⁷⁴ Stadt Dortmund (Hrsg.) (2008): Wohnungsmarktbericht 2008; Ergebnisse des Wohnungsmarktbeobachtungssystems 2007; Stadt Dortmund; Amt für Wohnungswesen; Dortmund 2008.

²⁷⁵ Maier, Jörg, Rahn, Thomas (2005): Optimierung der Infrastrukturangebote und Aufwertung der Lebensbedingungen in Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang; Modellregion Westerzgebirge, Teilbericht 4, Universität Bayreuth.

²⁷⁶ Büro Usbeck, CUI Halle (2007): Regionales Entwicklungskonzept (REK) Aktionsraum Schkeuditzer Kreuz, Abschlussbericht; Leipzig 2007, S. 27.

standorte und die Minimierung des Überhangs durch Aufhebung nicht rechtskräftiger/nicht erschlossener und nicht entwicklungsfähiger Standorte umgesetzt werden soll.

Wie bereits bei der Vermarktung von Gewerbeflächen üblich, werden immer häufiger Wohnflächen und Wohnbauflächen über Datenbanken zu freien Bauflächen und leer stehenden Wohnungen in Wohngebieten gemeinsam vermarktet. In Zusammenarbeit mit privaten Gesellschaften und unabhängigen Unternehmern (z. B. Maklern) versuchen so immer mehr Städte, ihr vorhandenes Potential zu nutzen. Ziel ist es, nicht nur die städtischen, sondern auch die privaten Flächen und Wohnungen innerhalb der vorhandenen Wohngebiete, die die Kommune selbst nicht evaluiert, zu erfassen. Hierdurch wird ermöglicht, Wohnungssuchende über eine **unabhängige Vermittlung** zentral zu beraten; Bauwilligen können gezielt Flächen angeboten werden, die nicht unbedingt im Besitz der Stadt sind. Leerstand wird so gezielt angegangen, Baulücken werden geschlossen und die vorhandene Infrastruktur kann besser ausgelastet werden. Es sinkt der Druck, neue Flächen auszuweisen, wodurch Versiegelung verhindert oder zumindest verschoben wird, wenn auch für die Städte i. d. R. eher wirtschaftliche oder soziale Gründe ausschlaggebend sind.

Diese oder ähnliche Datenbanken können auf Baulandkatastern basieren oder über sie ausgewertet werden²⁷⁷, sie nennen sich bspw. Flächenpässe²⁷⁸ oder Wohnlotsen.²⁷⁹ Je nach Wunsch der Stadt bleibt es bei einer reinen Wohnungsmarktbeobachtung, um daraus Schlüsse für die zukünftige Entwicklung zu ziehen.²⁸⁰ Die Stadt kann auch eine aktive Rolle bei der Entwicklung der Wohnungen und Flächen (Ankauf, Aufbereitung und Verkauf) einnehmen.

Zunehmende Bedeutung hat der Umbau von Bausubstanz zu altengerechten Wohnungen oder auch zu Mehrgenerationenhäusern. Hier können durch eine gemeinsame Vermarktung der Projekte interkommunal Fläche (auch als Möglichkeit, Leerstand zukunftsorientiert umzunutzen) und Kosten gespart werden. Ältere Menschen stellen in vielen vom demographischen Wandel stark betroffenen Kommunen oft das einzige Zuzugspotenzial dar.

4.3.2 Koordinierte Rückbaumaßnahmen: Stadtumbau Ost

2002 startete das Programm „Stadtumbau Ost“, erstmalig wurde der Abriss von Wohnungen im großen Stil staatlich gefördert. Die Vergabe der Fördermittel war an die Aufstellung von Stadtteilentwicklungskonzepten gebunden, die einen kontrollierten und „klugen“ Rückbau vorsahen. Wohnungen sollten nicht an beliebiger Stelle zurückgebaut werden, sondern so, dass die vorhandene Infrastruktur

²⁷⁷ Rat für nachhaltige Entwicklung (Auftraggeber) (2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland; Evaluation der Rats-Empfehlungen "Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30 ha".

²⁷⁸ Beispiel Wetzlar/Gießen: <http://www.stadt2030.giessen.de/material/Abschlussbericht.pdf>.

²⁷⁹ Beispiel Cuxhaven: BBR (Hrsg.) (2008): Forschungsfeld: Kommunale Konzepte: Wohnen. ExWoSt-Informationen 33/1, Bonn.

²⁸⁰ Beispiel für den Wohnungsmarktbericht Dortmund: <http://dev.wohnungswesen.dortmund.de/wohnungswesen/project/assets/template1.jsp?content=wu&smi=4.0&tid=12281>.

wie Straßen, Strom- und Wasserleitungen funktionsfähig blieben, die betroffene Bevölkerung sollte in die Planungen einbezogen werden.

Die Kooperation von Planungsbehörde, privaten Hausbesitzern und Wohnungsgesellschaften war daher zwingend notwendig. In vielen Städten führte das zu einer Konzentration der Wohnungsgesellschaften oder es entstanden Koordinierungsgesellschaften wie z. B. die Stadtumbau GmbH in Chemnitz, die als Dienstleistungsunternehmen zwischen Wohnungsunternehmen, der Stadt, den Förder- und Kreditinstituten und den Bürgern koordinierend tätig ist und bspw. für neu entstandene Freiflächen Nachnutzungskonzepte erarbeitet.²⁸¹

In der Folge des Stadtumbaus Ost wurden im großen Stil Gebäude abgerissen und die freigewordene Fläche möglichst in das Wohngebiet integriert. Das Programm hat somit direkt zur Entsiegelung von Flächen in Wohngebieten beigetragen, ohne dass dieses Ziel explizit formuliert war. Die Sächsische Aufbaubank sagt in ihrem Wohnungsbaumonitoring 2008 in diesem Zusammenhang aus, dass die Programmgemeinden vor allem „Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes im verbleibenden Wohnungsbestand, die Schaffung von Grünbereichen auf Rückbauflächen oder deren Wiedernutzbarmachung durch Neuanlage von Parkierungsanlagen und Spielplätzen“ finanzieren.²⁸²

Bei sächsischen Ein- und Zweifamilienhäusern ist seit 2000 der Wohnungsbestand um knapp 49.000 Wohnungen angewachsen, in Mehrfamilienhäusern ist das Wohnungsangebot jedoch um gut 59.000 Wohnungen geschrumpft.²⁸³ Wenn man berücksichtigt, dass Wohnungen in Mehrfamilienhäusern in aller Regel deutlich weniger Fläche versiegeln als in Ein- bzw. Zweifamilienhäusern wird ersichtlich, dass die Reduktionsbestrebungen für Flächennutzungen durch Neuausweisungen von Bauflächen für Ein- und Zweifamilienhäuser auf der „grünen Wiese“ konterkariert werden.

Die Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum in Städten (Bspw. „Selbstanwobnerhäuser“ bzw. Stadthäuser in Leipzig) ist eine weitere Methode, Innenstädte zu revitalisieren und Fläche im Außenbereich zu sparen. Diese Ansätze richten sich nicht ausschließlich auf Wohnsubstanz, auch Brachflächen werden einbezogen. Innenstadtnahes Wohnen (für junge Familien als Eigentümer und auch für Ältere als Mieter/Nutzer) fördert die Stärkung der Innenstadt.²⁸⁴ Flächen für Wohnneubau im Außenbereich können so eingespart werden, wenn Neubauwilligen geeignete Flächen in integrierten Lagen (im Fall Leipzigs im Bereich von drei bis vier Kilometern um das Stadtzentrum) zur Verfügung gestellt bekommen.²⁸⁵

²⁸¹ Online unter <http://www.stadtumbau-chemnitz.de/>.

²⁸² Sächsische Aufbaubank (2008): Wohnungsbaumonitoring 2008; Perspektiven und Trends der Entwicklung auf dem sächsischen Wohnungsmarkt; Leipzig 2008.

²⁸³ Sächsische Aufbaubank (2008): a. a. O., S. 54. Der oben dargestellte Rückbau konzentriert sich auf den Wohnungsbestand der im GdW organisierten Wohnungsunternehmen.

²⁸⁴ Vgl. auch Liebmann, Heike (2007): Fünf Jahre „Stadtumbau Ost“; Eine Zwischenbilanz des Bund-Länder-Programms; in: RaumPlanung 132/133 (2007), S. 131–134.

²⁸⁵ Infos zu den Stadthäusern Leipzigs sind der Broschüre „Stadthäuser in Leipzig“ aus der Reihe Beiträge zur Stadtentwicklung (Nr. 37) der Stadt Leipzig zu entnehmen.

So haben sich bspw. in Finsterwalde (Brandenburg) die Stadt, Sanierungsträger, Wohnungsunternehmen, Bauträger, Architekten und die örtliche Sparkasse zu einem „Bündnis für selbstgenutztes Wohneigentum in der Stadt“ zusammenschlossen, um letztendlich „mit den bestehenden Grundstücks- und Baukosten im Umland zu konkurrieren“.²⁸⁶

4.3.3 Interkommunale Kooperation

Die Selbstverwaltungsautonomie der Gemeinden²⁸⁷ sprechen den Kommunen die Planungshoheit innerhalb ihrer Gebietsgrenzen zu, allerdings tragen diese hiermit auch die Verantwortung für die Reduktion der Baulandinanspruchnahme. Es kann auch über das BauGB Einfluss auf die Flächennutzung genommen werden. Kommunen werden verpflichtet, Innenbereichsflächen vorrangig zu nutzen (Baulückenerschließung, Revitalisierung, Nachverdichtung).²⁸⁸ Ebenfalls sind nach dem BauGB „(...) Bauleitpläne benachbarter Gemeinden (...) aufeinander abzustimmen“.²⁸⁹

Ziele interkommunaler Kooperation sind u. a. eine abgestimmte Entwicklungsplanung, Kostenersparnisse bei der Bewältigung gemeinsamer Aufgaben oder die gemeinsame Entwicklung einzelner Projekte. Durch eine koordinierte Steuerung können sich Möglichkeiten ergeben, Fläche einzusparen.

Die Expertenkommission „Demographischer Wandel Sachsen“ hat entsprechende Hinweise erarbeitet, die eine allgemeine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme stützen sollen. So sollte „in stark schrumpfenden Regionen (...) die Erschließung neuer Bauflächen nicht mehr von der öffentlichen Hand unterstützt werden“, eine Formulierung entsprechender politischer Rahmenbedingungen sei notwendig.²⁹⁰ Dieses Ziel könnte dazu führen, dass Gemeinden, die für sich alleine keine Entwicklungsmöglichkeiten mehr sehen, mit anderen Kommunen oder privatwirtschaftlichen Akteuren kooperieren, um ihre Ziele umzusetzen.

Eine große Bedeutung wird dem Management der bisherigen Flächennutzung durch interkommunal abgestimmtes Baulandmanagement zugemessen. Die Staatskanzlei empfiehlt: „Vor diesem Hintergrund [Grundlage ist hier der Bevölkerungsrückgang, der Chancen für eine angemessene Baulandpolitik der Kommunen bietet, Anm. d. Verf.] sollte der Freistaat Sachsen im Dialog mit den Kommunen und Regionen eine Selbstverpflichtung eingehen, die Neuinanspruch-

²⁸⁶ Infos zum Bündnis online unter <http://www.stadtumbau-ost.info/index.php?request=/praxis/detail.php?id=70>.

²⁸⁷ Artikel 28 Abs. 2 GG: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (...)“.

²⁸⁸ § 1a Abs. 2 BauGB: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen“.

²⁸⁹ § 2 Abs. 2 BauGB.

²⁹⁰ Sächsische Staatskanzlei (2006): Empfehlungen zur Bewältigung des demographischen Wandels im Freistaat Sachsen; Expertenkommission „Demographischer Wandel Sachsen“; Dresden, S. 40.

nahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen kontinuierlich zu reduzieren bzw. in der Bilanz landesweit gänzlich zurückzufahren. Dies kann durch Kompensationsmaßnahmen und die Einrichtung von regionalen Flächenpools unterstützt werden“.²⁹¹

Eine regional abgestimmte Vorgehensweise unter Einschränkung der kommunalen Planungshoheit zugunsten gemeinsamer Interessen wird bspw. für die Modellregion Westerzgebirge gefordert, wo eine Entwicklung der Wohnbauflächen nach dem Prinzip „Innen vor Außen“ angestrebt wird.²⁹²

Grundsätzlich steht auch die Frage im Raum, ob interkommunale Kooperationen statt zu einer Verminderung der Flächeninanspruchnahme nicht stattdessen zu einer Forcierung der Flächenneunutzung führt, indem in Absprache nun Wohngebiete entwickelt werden, deren Erschließung ohne ein gemeinsames Handeln der Kommunen gar nicht möglich gewesen wäre. Wenn stattdessen Neuausweisung in anderen Gemeindeteilen unterbleibt und die Flächenbilanz sich nicht bzw. zugunsten des Freiraums ändert, wäre interkommunale Kooperation zunächst jedoch als erfolgreich im Sinne einer nachhaltigen Strategie zu bewerten.

Die übergeordneten Ebenen können **Anreize für Kooperationen** setzen. Ein Anreiz, der Kooperationen zu unterstützen vermag, ist die Verknüpfung des zentralörtlichen Status bei einer Überprüfung / Neuauflage der Regionalplanung interkommunalen Kooperationen. So hatten sich im „Städtebund Silberberg“ im Südwesten Sachsens, der bereits seit 1996 besteht, die Städte zusammengefunden, um gemeinsam im Landesentwicklungsplan von 1994 den Status Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums zu erhalten. Der Verbund ist als Träger öffentlicher Belange anerkannt und gibt als solcher zu Bauleitplänen von Nachbargemeinden, überörtlichen Fachplanungen, der Regionalplanung und der Raumordnung Stellungnahmen ab. Ziel des Städtebundes ist u. A. die Schaffung von bedarfsgerechtem Wohnraum und die maßvolle Neuausweisung von Baugebieten. Auch die „Städtekooperation Zeulenroda-Triebes“ (2006 gesichert durch einen raumordnerischen Vertrag mit dem langfristigen Ziel der Fusion der beiden Städte) in Thüringen hat sich aufgrund der drohenden Aberkennung des Mittelzentralen Status von Zeulenroda zusammengefunden, die bereits bestehende Zusammenarbeit (Planungsgemeinschaft) wurde hierdurch intensiviert.

Weiterhin werden auch z. T. Gemeinden verpflichtet, einen Gemeinsamen Flächennutzungsplan aufzustellen bzw. im Rahmen von Stadt-Umland-Koordination Zweckverbände zu gründen (bspw. Stadt-Umland-Verband Halle). Auf die Wirkung wird weiter unten (Seite 106) eingegangen.

²⁹¹ Ebenda.

²⁹² Maier, Jörg und Kadner, Beate (2007): Optimierung der Infrastrukturangebote und Aufwertung der Lebensbedingungen in Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang; Modellregion Westerzgebirge, Ergebnis-Bericht, Bayreuth/Dresden, S. 51.

Außerdem gibt es Ansätze um informelle Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen zu stärken.²⁹³ Auf diese wird ebenfalls weiter unten ebenfalls eingegangen (Seite 108).

Bestehende Kooperationsansätze umfassen insbesondere Stadt-Umland-Kooperationen zur Flächenausweisung, Gemeinsame Flächennutzungspläne sowie informelle Kooperationen zwischen Gemeinden bzw. zwischen Gemeinden und Land. Konkrete interkommunale Ausweisung von Wohnbauflächen – ähnlich interkommunaler Gewerbeflächen – sind nicht bekannt.

Interkommunale Kooperationen gestalten sich besonders schwierig in **Stadt-Umland-Konstellationen**, oft liegt hier ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber der jeweiligen Kernstadt bzw. gegenüber den Umlandgemeinden vor. Jedoch ist es gerade hier aufgrund der bereits bestehenden funktionalen Verflechtungen grundsätzlich nicht oder nur schwer möglich, „unabhängig“ zu agieren.

Der PLANUNGSVERBAND BALLUNGSRAUM FRANKFURT/RHEIN-MAIN mit seinem Regionalen Flächennutzungsplan²⁹⁴ und der STADTV ERBAND SAARBRÜCKEN sind Beispiele für Stadt-Umland-Planungen. Im Regionalen Flächennutzungsplan Frankfurt/Rhein-Main sind bspw. sämtliche derzeitigen und geplanten Bauflächen dargestellt – so wird auch für interkommunale Absprachen eine geeignete Datengrundlage geschaffen.²⁹⁵ Trotzdem sind bspw. interkommunale Wohngebiete immer noch Neuland im Stadt-Umland-Bereich. Interkommunale Kooperation kann hier nur schwer entwickelt werden.²⁹⁶ Vor allen Stadt-Umland-Verbände und Regionalverbände versuchen sich an nachhaltige Kooperationen heranzutasten, meist erschöpft sich die Zusammenarbeit aber in (wenigen) interkommunalen Gewerbeflächen oder Absichtserklärungen.

Mit dem Zusammenschluss des KOMMUNALVERBANDES GROBRAUM HANNOVER mit dem ehemaligen Landkreis Hannover im Jahr 2001 konnte allerdings über die Regionalplanung konkret Einfluss auf die Siedlungsflächenentwicklung genommen werden. Es lassen sich gute Erfolge vor allem bei der Sicherung von Freiräumen

²⁹³ Zu nennen ist beispielsweise der Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr (:rak) mit seinen „Rheinischen Regeln für freiwillige interkommunale Kooperation“, der sich im Wettbewerb 'kommKOOP' als eines von 15 "erfolgreichen Beispielen für interkommunale Kooperationen" erfolgreich durchsetzen konnte. Informationen auch zu den „Rheinischen Regeln“ sind unter http://www.wohnregion-bonn.de/cms/cms.pl?Amt=RAK&set=7_3_9_0&act=1&lingo=Deutsch zu finden.

²⁹⁴ Der Regionale Flächennutzungsplan ist online unter <http://www.planungsverband.de/index.phtml?mNavID=1.100&sNavID=1169.247&La=1> einsehbar.

²⁹⁵ Die Bauflächen sind in „Themenkarten“ dargestellt, die ebenfalls online abrufbar sind unter <http://www.planungsverband.de/index.phtml?mNavID=1.100&sNavID=1169.255&La=1>.

²⁹⁶ Ein Zitat aus einer Pressemitteilung vom 27.09.2007 zum Regionalen Flächennutzungsplan: "Anmaßungen und Überheblichkeit im Ton verstärken die Ressentiments gegen Frankfurt. Sie verhindern einen kooperativen Umgang miteinander. Wer vom ersten und zweiten Speckgürtel und Leuchttürmen in der Region spricht leistet denen Vorschub, die in dem Modell der Kernstadt ohnehin nur die Made im Speck sehen (...)" online unter http://dielinke-im-roemer.de/front_content.php?idcat=129&idart=644.

verzeichnen, trotz weiterhin bestehender Konkurrenz funktioniert die Abstimmung in der Region über neue Bauflächen recht gut.²⁹⁷

Eine Kooperationsvereinbarung und ein Integriertes Stadt-Umland-Modellkonzept mit abgestimmter Flächenplanung werden im einem gemeinsamen REFINA-Projekt mit den Stadt-Umland-Konzepten (SUK) Elmshorn und Pinneberg erarbeitet, Ziel ist hier u. a. ein „höherwertiges, attraktiveres Flächenangebot durch abgestimmte Planung“ zu schaffen.²⁹⁸ Es wurde für die Stadtregion Elmshorn der Wohnbauflächenbedarf bis 2020 erhoben und anhand eines Vergleichs zwischen Entwicklungspotenzialen und Bedarf der Wohnbauflächenüberhang festgelegt. Im Juni 2009 erschien der „Entwicklungsplan Wohnbauflächen“, der zum einen die Aufnahme und Kartierung sämtlicher Wohnbauflächenpotenziale in der Stadtregion, zum anderen die Wohnbauflächenbedarfsschätzung bis 2020 sowie eine qualitative Beurteilung der Flächenpotenziale nach Lage- und Verfügbarkeitskriterien enthält.²⁹⁹ Die Moderation des Kooperationsprozesses übernahm ein externes Planungsbüro.³⁰⁰ Auch im Projekt KOMREG³⁰¹ in der Freiburger Region wurden in 10 Partnerkommunen regionale Wohnflächenpotenziale und -bedarfe erhoben, gemeinsame Baulandkataster erstellt und letztendlich Szenarien zur regionalen und gemeindlichen Siedlungsflächenentwicklung erarbeitet.

Bei Stadt-Umland-Kooperationen besteht grundsätzlich für das jeweilige Zentrum das Problem, sich im Rahmen der gemeinsamen Flächennutzungsplanung mit seinen Interessen durchzusetzen (in der Regel hat jede Gemeinde eine Stimme, unabhängig von ihrer Größe oder Bedeutung/Zentralität). Die Umlandgemeinden können dagegen oft leichter (im Verbund bzw. aufgrund teilweise gemeinsamer Interessen) ihre Planungswünsche verwirklichen.

Vor allem Umlandgemeinden als potenzielle Wohnstandorte für Stadt-Umland-Wanderer reagieren auf Forderungen nach der Begrenzung von Neuausweisung meist skeptisch, da es für sie bedeuten würde, auf eigenes Wachstum oder gar ihre Selbstständigkeit zu verzichten.³⁰² Auch im Rahmen von MoRo-Projekten

²⁹⁷ Ehrbeck, Hanno (2006): Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung; Eine empirische Untersuchung zu Aufgaben und Arbeitsformen der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen; Dissertation an der RWTH Aachen.

²⁹⁸ Powerpoint-Präsentation der Projekte unter http://www.raum-energie.de/fileadmin/raumundenergie-v3/content/projekte/Interkommunale%20Kooperation/Stadt-Umland-Konzepte/REFINA%20Elmshorn-Pinneberg/5.Workshop_Klausursitzung/Praesentation_Melzer.pdf. Die Kooperationsvereinbarung ist veröffentlicht unter <http://www.suk-elmshorn.de/suk/download/kooperationsvereinbarung.pdf>. Auch über das Projektende von REFINA hinaus wird in der SUK Pinneberg die Kooperation u. a. in der gemeinsamen Abstimmung über die Flächenentwicklung fortgeführt (siehe REFINA-Rundbrief vom März 2008).

²⁹⁹ Raum & Energie; Büro für Standortplanung Hamburg (Bearb.) (2009): Stadt-Umland-Kooperation für die Stadtregion Elmshorn; Entwicklungsplan Wohn- und Mischbauflächen, Stand Juni 2009, Hamburg. Der Bericht ist online abrufbar unter <http://www.suk-elmshorn.de/suk/aktuelles/Entwicklungsplan/Entwicklungsplan%20Wohnen%20Juni%202006.pdf>.

³⁰⁰ Das Büro „Raum & Energie, Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH“ aus Wedel war mit Beratung und Moderation beauftragt worden.

³⁰¹ Siehe online unter <http://www.komreg.info/>.

³⁰² Ehrbeck, Hanno (2006): Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung; Eine empirische Untersuchung zu Aufgaben und Arbeitsformen der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen; Dissertation an der RWTH Aachen.

wird dieses Problem deutlich, bspw. im Modellvorhaben der Raumordnung "WohnQualitäten Mittelthüringen".³⁰³ In diesem Projekt wurde ein Ziel- und Grundsatzkonzept für ein nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement erarbeitet, das die Reduktion der Flächeninanspruchnahme steuern soll, und darüber hinaus ein Leitfaden für Flächenbedarfsanalysen in der kommunalen Bauleitplanung entwickelt. Mit der Etablierung einer Kommunikationsstrategie („Regionale Fachdialoge“ und Kommunale Workshops) auf den entscheidenden Akteursebenen wurde die Basis für interkommunale Absprachen gelegt, für die Fortschreibung der Regionalplanung wurden weiterhin sieben Plansätze erarbeitet. In diesem MoRo-Projekt wurde ebenfalls ein „Richtungspapier zur kooperativen nachhaltigen Wohnbaulandentwicklung im Raum Gotha“ (Stadt Gotha und die umliegenden Kommunen) erstellt, das folgende Festlegungen beinhaltet:

- frühzeitige gegenseitige Information über Planungen und Projekte im Rahmen der Siedlungsflächenentwicklung,
- regelmäßige Treffen zur Abstimmung der Siedlungsflächenentwicklung und zur Diskussion aktueller Herausforderungen,
- Aufbau eines regionalen Brach- und Wohnbauflächenkatasters,
- auf Innenentwicklung in den Gemeinden setzen, die Ortszentren und die Kreisstadt Gotha stärken,
- gemeinsames Siedlungskonzept erarbeiten, das Erhaltungs- und Umstrukturierungsgebiete in der Region benennt,
- verfügbare Flächen gemeinsam anbieten und Interessenten auch auf die Angebote benachbarter Kommunen hinweisen,
- Qualitäten der Region gemeinsam nach außen darstellen und
- Zusammenarbeit mit privaten Akteuren (Wohnungswirtschaft, Immobilienverbände) intensivieren.³⁰⁴

Aber auch für das MoRo Mittelthüringen wird im Endbericht konstatiert: „Die Initiierung interkommunaler Kooperation erscheint – in anderen Fällen bereits nachgewiesen – schwierig. Trotz der Regionalen Planungsgemeinschaft als Impulsgeber, zusätzlicher externer Moderation, dem deutlichen Willen der Kernstadt und möglichen Vorteilen für alle Beteiligten ist der Prozess im Stadt- und Umlandraum Gotha nur schleppend vorangekommen, und eine Formalisierung der Zusammenarbeit über das Richtungspapier hinaus steht noch aus“.³⁰⁵

Gemeinsame Flächennutzungspläne werden z. T. durch Länder initiiert, gefordert und durchaus auch über Anreizsetzung gefördert. Es gibt aber auch Bei-

³⁰³ Die Durchsetzung von Reduktionszielen wird im Endbericht des Forschungsvorhabens als „Gratwanderung zwischen regionalplanerischer Pflichterfüllung und der Wahrung kommunaler Interessen“ bezeichnet (Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen; Obere Landesplanungsbehörde Thüringen (Hrsg.) (2006): WohnQualitäten Mittelthüringen; Neue Strategien und Allianzen im regionalen Umbauprozess; Endbericht, Weimar, S. 34).

³⁰⁴ Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen (Projekträger): WohnQualitäten in und um Gotha: Interkommunale Zusammenarbeit und Zukunftsperspektiven im demografischen Wandel; Kurzbericht zu den Ergebnissen der Fachworkshops und zum Richtungspapier.

³⁰⁵ Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen; Obere Landesplanungsbehörde Thüringen (Hrsg.) (2006): WohnQualitäten Mittelthüringen; Neue Strategien und Allianzen im regionalen Umbauprozess; Endbericht, Weimar, S. 49.

spiele für freiwillige Zusammenschlüsse der Gemeinden bzgl. der Flächennutzungsplanung.

In Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sind Kommunen in verfassten Verwaltungsgemeinschaften dazu verpflichtet, Gemeinsame Flächennutzungspläne aufzustellen,³⁰⁶ gleiches gilt für Zweckverbände in Sachsen-Anhalt.³⁰⁷ Ob sich daraus eine konkrete Flächensparnis ergeben hat oder ergeben kann, lässt sich nur vermuten. In Brandenburg wurde die Erstellung Gemeinsamer Flächennutzungspläne vom Land (finanziell) gefördert, nur 50 % der gemeinsamen Flächennutzungspläne haben hier auch zu einem koordinierten Planungsverhalten geführt, und nur bei 16 % dieser 50 % ist tatsächlich eine Verringerung der Baufläche festzustellen.³⁰⁸ Der ZWECKVERBAND RAUM KASSEL mit seinem Siedlungsrahmenkonzept 2015 kann hier auch als richtungsweisend angesehen werden.³⁰⁹ So werden Siedlungs- und Gewerbeflächen der Mitglieder des Zweckverbandes in einen Gemeinsamen FNP übernommen, der 2007 erarbeitet wurde. Im Siedlungsrahmenkonzept sind beispielsweise Mindestdichtewerte für Neubaugebiete festgelegt, die außerhalb von Entwicklungsschwerpunkten mindestens 25 WE/ha umfassen. Die Flächenentwicklungspotenziale der Mitgliedsgemeinden werden zusammengestellt und eine gemeinsame Vermarktung der freien Flächen wird angestrebt.

Im Ruhrgebiet finden sich mehrere Beispiele für Gemeinsame Flächennutzungspläne größerer Städte wie z. B. die „Städteregion Ruhr“, deren „Stadtregionaler Masterplan“ auf freiwilliger Zusammenarbeit der beteiligten Städte basiert³¹⁰ oder für eine gemeinsame Entwicklung kommunale Grenzen grenzüberschreitender Freiräume (bspw. Grünzüge).³¹¹ Die Arbeit der „Städteregion“ wurde im Wettbe-

³⁰⁶ § 204 Abs. 1 BauGB besagt: „Benachbarte Gemeinden sollen einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht. Ein gemeinsamer Flächennutzungsplan soll insbesondere aufgestellt werden, wenn die Ziele der Raumordnung oder wenn Einrichtungen und Anlagen des öffentlichen Verkehrs, sonstige Erschließungsanlagen sowie Gemeinbedarfs- oder sonstige Folgeeinrichtungen eine gemeinsame Planung erfordern (...)“, außerdem sind nach § 205 Abs. 1 Planungsverbände eine Möglichkeit zur gemeinsamen Planung: „Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger können sich zu einem Planungsverband zusammenschließen, um durch gemeinsame zusammengefasste Bauleitplanung den Ausgleich der verschiedenen Belange zu erreichen. Der Planungsverband tritt nach Maßgabe seiner Satzung für die Bauleitplanung und ihre Durchführung an die Stelle der Gemeinden“.

³⁰⁷ Nach dem Gesetz über die Grundsätze für die Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse und die Neugliederung der Landkreise (Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz) vom 11.05.2005 sind in Sachsen-Anhalt Zweckverbände im Stadt-Umland-Bereich der beiden Oberzentren Halle (Saale) und Magdeburg zu bilden, denen nach § 2 Abs. 1 die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung) übertragen wurde.

³⁰⁸ Siehe hierzu Gawron, Thomas (2006): Kooperation in der Region durch interkommunale Zusammenarbeit; Zwischenbericht im Verbundprojekt REFINA KoReMi, Teil II, Berlin/Leipzig.

³⁰⁹ Zweckverband Raum Kassel (2006): Siedlungsrahmenkonzept 2015, Wohnen und Gewerbe. Kassel.

³¹⁰ Städteregion Ruhr 2030 (2003): Unendliche Weite! Die Leitbildmesse von Städteregion Ruhr 2030; Choreographisches Zentrum Zeche Zollverein, Essen; online verfügbar unter: <http://www.ruhr-2030.de/pdf/leitbildmesse.pdf>

³¹¹ Projekt Ruhr GmbH (2005): Masterplan Emscher Landschaftspark 2010, Essen; online verfügbar unter: http://www.rvr-online.de/landschaft/Emscher_Landschaftspark/masterplan_emscher_landschaftspark.php; auch die interkommunale Arbeitsgemeinschaft der Städte Bottrop, Essen, Gelsenkirchen, Gladbeck im Regionalen Grünzug C.

werb „kommKOOP – erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation“ ausgezeichnet. Es wurden hier kooperative Projekte entwickelt – unter dem Motto „Kooperation und Eigensinn“ – Kirchturmdenken soll überwunden, eigene Interessen sollen trotzdem gewahrt werden.³¹² Die Region soll zu einem wettbewerbsfähigen Wirtschaftstandort und attraktivem Lebensraum entwickelt werden. Im ersten vorliegenden Regionalen Wohnungsmarktbericht werden detaillierte Aussagen zur Bautätigkeit, zur Nachfrage und zu Perspektiven der regionalen und gemeindlichen Wohnungsmärkte getroffen. So kann von den beteiligten Wohnungsmarktteilnehmern, den Kommunen und der Wohnungsbauförderung auf aktuelle Daten zurückgegriffen werden, Investitionen der Wohnungsbauförderungsanstalt NRW können so zielgenau getätigt werden.³¹³

Der Regionale Flächennutzungsplan der Planungsgemeinschaft Ruhr (der sowohl als Regional- als auch als Flächennutzungsplan fungiert) liegt im Entwurf vor, hier haben sich die Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen zusammengeschlossen.³¹⁴

Die KOMMUNALE KOOPERATIONSGEMEINSCHAFT SCHKEUDITZER KREUZ³¹⁵ ist ein Beispiel für den Versuch einer selbstinitiierten, in diesem Fall auch interregional länderübergreifenden Planungsgemeinschaft, u. a. mit dem Ziel der Bewahrung und Mehrung der natürlichen Qualitäten des Raumes. Regionale und kommunale Entwicklung soll enger verbunden werden, auch „gegenseitige Behinderungen und Belastungen“ sollen minimiert werden.³¹⁶ Auch die Verbesserung der Wirtschafts- und Siedlungsstruktur ist ein Ziel, das vor allem kooperativ angegangen werden soll.

Der bereits erwähnte „REGIONALE ARBEITSKREIS ENTWICKLUNG, PLANUNG UND VERKEHR BONN/RHEIN-SIEG/AHRWEILER (:rak)“ ist ein weiterer Kooperationsansatz in Form eines informellen Zusammenschlusses. Der Arbeitskreis fungiert als Bindeglied zwischen der kommunalen und der Landesplanung, besitzt jedoch keine Beschlusskompetenzen. Er erarbeitet Empfehlungen, die von den Kommunen berücksichtigt werden sollen. Der :rak hat ein Regionales Handlungskonzept Wohnen 2020 erstellt, das vor allem die folgenden Zielstellungen einer nachhaltigen gesamtreionalen Entwicklung nennt

- die Stärkung der Region als attraktiven Wohn- und Wirtschaftsstandort,

³¹² Informationen zur „Städteregion Ruhr 2030“ und zum Masterplan sind abrufbar unter <http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/index.php>.

³¹³ Vgl. hierzu den ersten regionalen Wohnungsmarktbericht, abrufbar unter <http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/wohnungsmarktbericht.html>.

³¹⁴ Informationen zum Regionalen Flächennutzungsplan und zur Stellungnahme des Regionalverbandes Ruhr online unter <http://www.rvr-online.de/wirtschaft/regionalentwicklung/RFNP.php?p=4,2,0>.

³¹⁵ Büro USBECK/CUI Halle (Auftragnehmer) (2007): Regionales Entwicklungskonzept (REK) Aktionsraum Schkeuditzer Kreuz; Abschlussbericht, Leipzig.

³¹⁶ Büro USBECK/CUI Halle (Auftragnehmer) (2007): Regionales Entwicklungskonzept (REK) Aktionsraum Schkeuditzer Kreuz; Abschlussbericht, Leipzig. Siehe § 2 (Zweck und Inhalte), S. 52; online verfügbar unter: http://www.schkeuditz.de/schkeuditzdok/dok/WRE3RGWaOOzjPgvLqKuz3PMFNPoiplyCTklwHBbuPeBuiS4438/Abschlussbericht_01.pdf.

- das Entgegenwirken einer dispersen Siedlungsstruktur,
- die Sicherung der Freiraumqualitäten als weiche Standortfaktoren und
- angemessene Reaktionen auf den demografischen Wandel, der sich hier in einem Nachfragemarkt, veränderter Altersstruktur und der Differenzierung von Lebensstilen bemerkbar macht.³¹⁷

Wohnbaubedarfe sollen innerhalb der eigenen kommunalen Grenzen gedeckt werden, wenn das nicht möglich ist sollen interkommunale Kooperation über gemeindegrenzen-übergreifende Entwicklungen von Wohnbaugebieten mit Vorteils- und Lastenausgleichen oder mit anderen vertraglichen Regelungen greifen. Insbesondere sind folgende instrumentelle Ansätze denkbar:

- Interkommunal erarbeitete Wohnbauentwicklungskonzepte,
- Interkommunal zu entwickelnde und zu beplanende Wohnbauschwerpunkte,
- ein umfassendes interkommunales Wohnbauflächenmanagement,
- vertragliche Regelungen.³¹⁸

Interkommunale Kooperation ist in vielen Gemeinden zwar ausgeprägt und politischer Alltag. Schwer wird es jedoch, wenn **konkrete Flächenfragen zu Wohnbauflächen** berührt werden sollen. Am erfolgreichsten wird noch die gemeinsame *Informationsbereitstellung* (z. B. durch Datenpools) bewertet, auf der dann verbindliche Konzepte wie bspw. gemeinsame Flächennutzungspläne aufbauen können. Den Gemeinden wird durch eine gemeinsam zugängliche, aktuelle Datenbasis über Flächen und Handlungsziele bzw. -optionen die „Einordnung der eigenen Entwicklungsziele und -chancen in einen größeren räumlichen Kontext“³¹⁹ erleichtert, eine koordinierte Baulandausweisung kann dann Siedlungstätigkeit auf aus objektiven Gründen geeignete Flächen lenken.³²⁰

Die Möglichkeit, **interkommunale Wohngebiete** auszuweisen, um damit Flächenversiegelung zu vermeiden, die entstanden wäre, wenn jede Gemeinde für sich Bauland entwickeln würde, wird bisher nur wenig genutzt. Hier wird vor allem die Schwierigkeit genannt, geeignete bzw. angemessene (finanzielle) Ausgleichsmechanismen zu finden, die die realen Kosten der Einschränkung eigener kommunaler Flächenausweisung auffangen können.

Einige wenige Punkte sollen hier genannt werden, welche die besondere Problematik bei interkommunalen Kooperationen in diesem Bereich verdeutlichen. Zum einen wird aufgrund der besonderen Bedeutung der Siedlungsentwicklung unter Beachtung infrastruktureller Gegebenheiten, von Erreichbarkeits- und Erschließungskriterien und dem Schutz des Freiraums die Notwendigkeit der optimalen

³¹⁷ Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler :rak (Auftraggeber) (2008): Regionales Handlungskonzept Wohnen 2020 Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler.

³¹⁸ Ebenda.

³¹⁹ Jörissen, Juliane und Coenen, Reinhard (2005): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme; Ziele, Maßnahmen, Wirkungen (Kurzfassung); Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), Arbeitsbericht Nr. 98, Berlin, S. 8.

³²⁰ Vgl. ebenda.

Standortwahl besonders seitens der übergeordneten (regionalen) Ebene gesehen. Diese Sichtweise ist hingegen auf der gemeindlichen Ebene kaum vertreten.³²¹ Zum anderen scheinen aufgrund der gegenwärtigen Situation mit entspannten Wohnungsmärkten und ausreichenden attraktiven Flächenpotenzialen in den Städten (und durch ausreichende Ausweisungen in der Vergangenheit auch in den Gemeinden) Kooperationen in diesem Bereich kaum erforderlich.³²² Ein weiterer Punkt, welcher mangelnde Kooperationen hier erklären kann, wird darin gesehen, dass i. d. R. neue Wohnbauflächen nicht an den Gemarkungsgrenzen ausgewiesen werden, sondern deren Ausweisung eher an bereits bebauten Gebieten erfolgt.³²³ Zudem müsste bei Kooperationen in diesem Kontext eine andere Aufgabenwahrnehmung und Kostenverteilung erfolgen als bei einem gemeinsam betriebenen Gewerbegebiet.³²⁴ Darüber hinaus muss festgestellt werden, dass in der Untersuchungsregion wie auch in anderen Gebieten Deutschlands der kommunale Wettbewerb um Einwohner eine Tabuisierung gemeinsamer Wohnraumpolitik bewirkt.³²⁵ Um Einwohner anzuziehen, wird häufiger sogar Neuausweisung von Wohnflächen trotz offensichtlich fehlender Nachfrage geplant. Maßgeblich wird dieses Verhalten durch fiskalpolitische Interessenlagen bestimmt. So ist die Einwohnerzahl die wesentliche Determinante für die Bedarfsbestimmung bei Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich. Handelt es sich des Weiteren um den Versuch vor allem einkommensstarke Bevölkerungsgruppen³²⁶ zu halten bzw. anzuziehen, würde die Kommune aufgrund des Wohnsitzprinzips bei der Verteilung der Einkommensteuer mehr Anteile aus dieser Steuerart erhalten. Ferner besteht in schrumpfenden Regionen die Tendenz, die kern- und randstädtische Infrastruktur auszunutzen. Interkommunale Wohngebiete im ländlichen Raum scheinen daher wenig attraktiv. Nicht zuletzt muss damit gerechnet werden, dass auch eine gewisse Intransparenz über mögliche Vor- und Nachteile einer solchen Kooperation für die gesamte Region besteht.³²⁷

Es ist deutlich geworden, dass vor allem im Bereich Wohnbau Kooperationen eher schwierig umzusetzen sind. Zusammenfassend können folgende Faktoren identifiziert werden, die Kooperationen erschweren:

³²¹ Vgl. Bunzel/Reitzig/Sander (2002), a. a. O., S. 251.

³²² Vgl. ebenda, S. 253.

³²³ Vgl. ebenda.

³²⁴ Vgl. ebenda. Ein Grund hierfür ist, dass bei Gewerbegebieten die Erlöse i. d. R. relativ einfach über die Gewerbesteuer ermittelbar sind. Auch die Kosten eines Gewerbegebietes sind leichter zu ermitteln, da im Wesentlichen die inneren und äußeren Erschließungskosten maßgeblich und diese recht gut für die Gemeinden aufschlüsselbar sind. Dieses liegt daran, dass zum einen die innere Erschließung einfacher zu gestalten ist als die bei Wohngebieten und zum anderen hier keine Kosten für soziale Infrastruktur anfallen (vgl. Reidenbach u. a. (2007), a. a. O., S. 149).

³²⁵ Vgl. Band 06 der Schriftenreihe KoReMi und Hahne, Ulf/Siegel, Hans-Georg/Vieth, Christian (2007): Demographischer Wandel im Werra-Meißner-Kreis, Die Sicht kommunalpolitischer Akteure; Working Papers F1/2007, Kassel.

³²⁶ Vgl. auch Kersting (2006): Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb?, in: bpb (2006): Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 21-22/2006.

³²⁷ Vgl. Bunzel/Reitzig/Sander (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau.

- Ein **Austausch der Gemeinden untereinander** (vor allem zur Flächen-thematik, einem „heißen Eisen“), fehlt oft. An Kooperation sind in der Regel eher die „schwächeren“ Gemeinden interessiert (mit begrenzten finanziellen Ressourcen). Hier ist es zunächst schwierig, gleichberechtigte Argumentationsstrukturen zu schaffen.
- Prägend sind auch die **Konkurrenzen zwischen Grund- und Mittelzentren** in ihren Versorgungsfunktionen, wenn sich die Verflechtungsbe-reiche überschneiden³²⁸, hier werden dementsprechend Funktionsräume angeregt, um die Standortspezifika auszuhebeln.
- Trotz recht realistischer und detaillierter Selbsteinschätzung der Gemein-den fehlt häufig die regionale Sichtweise, also der Vergleich der eigenen Situation innerhalb der Gesamtregion als Wirtschaftsraum. Vor allem bei Rückbauerfordernissen, die in der Kernregion Mitteldeutschland vordring-lich sind, sind die entstehenden Verteilungskonflikte zunächst schwer durch Kooperation zu lösen, weil es an win-win-Situationen mangelt.
- Es wird eine Beeinträchtigung der kommunalen Planungshoheit befürcht-et, Kosten-Nutzen-Abwägungen können (kurzfristig) gegen Kooperation sprechen (fehlender Mut zum Risiko). Wenn Gemeinden die Kosten für ein neues Baugebiet kalkulieren, spielt die Höhe der einmaligen Erster-schließungskosten eine entscheidende Rolle (die in vielen Fällen gemäß § 129 BauGB bis zu 90 % auf die Grundstückseigentümer umgelegt werden können). Die mittel- und langfristigen Folgekosten aus Betrieb, Unterhalt und Instandsetzung, die den kommunalen Haushalt weit stärker belasten, finden dagegen kaum Beachtung.³²⁹

Die Übertragung von Kompetenzen auf Dritte (z. B. Zweckverbände) im Rahmen der Flächennutzungsplanung wird häufig als Schwächung des Selbstverwaltungs-prinzips gesehen. Vorteile interkommunaler Kooperationen müssten erkannt bzw. stärker herausgestellt werden³³⁰, um den Sinn bzw. ihre Zukunftsfähigkeit zu vermitteln.

4.3.4 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend muss konstatiert werden, dass interkommunale Kooperation bezogen auf Wohnbauland ein äußerst konfliktreiches Feld darstellt. Jedoch zeigen bestehende Ansätze, Projekte und Vorhaben deutlich, dass die möglichen

³²⁸ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2007): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen – Praxiserfahrungsstudie; Werkstatt: Praxis Heft 53, Bonn.

³²⁹ Zur Thematik der (Folge-) Kosten von Baugebieten vgl. u. a. die Studien von Gutsche (2003): Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte; Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg; ECTL Working Paper 18 oder Reidenbach et al. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verluste für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbe-gebieten, Edition Difü – Stadt Forschung Praxis, Bd. 3.

³³⁰ Hierzu zählt, dass u. a. eine klare Nutzenabschätzung kooperativer Lösungen gegeben sein muss. Denn nur dann können Kooperationen von Erfolg gekrönt sein (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunale Aka-demie (Hrsg.) (2008), a. a. O., S. 79).

positiven Effekte durchaus existieren und auch gesehen werden. Hauptproblem ist hier sicherlich, dass für eine interkommunale Kooperation geeignete Flächen kaum vorhanden sind und bei einer Lösung mit nur einer Belegheitskommune andere, kompliziertere Kosten-Nutzen-Verteilungen und Ausgleichsregeln gefunden werden müssen als bei einer Kooperation bei Gewerbegebieten.

Was kann also getan werden, um Kooperation zunächst auch für Gemeinden mit augenscheinlich eher geringerem Kooperationsbedarf attraktiver zu machen?

Die **überörtliche Planung** kann durch quantitative Flächenziele auf die Flächeninanspruchnahme der Kommunen Einfluss nehmen und in Absprache mit ihnen den regionalen Umbauprozess unter dem Vorzeichen demographischer Schrumpfung unterstützen. Letztendlich liegt die Verantwortung zur nachhaltigen Flächennutzung unter den gegebenen gesetzlichen Bestimmungen jedoch klar bei den Kommunen und muss sich an ihrem „good will“ orientieren, mit (Nachbar-) Kommunen flächenbezogene Kooperationen einzugehen.

Neben der grundsätzlichen Überwindung von Misstrauen und der daraus folgenden Öffnung der Flächeninformationen für die jeweils (möglicherweise) kooperierende Gemeinde sind im Vorfeld vor allem **Kosten- und Lenkungsfragen** zu klären. Flächenpolitische Entscheidungen müssen systematisch hinsichtlich all ihrer Folgekosten quantifiziert werden. Für eine größtmögliche Kostentransparenz müssen die Einnahmen aus neuen Baugebieten allen kurz- und langfristigen Kosten gegenübergestellt werden. Auf dieser Basis könnte sich das Flächenausweisungsverhalten stärker an einem langfristig orientierten ökonomischen, nachhaltigen und generationengerechten Denken orientieren. Denn auch aus Studien zur interkommunalen Wohngebietsentwicklung wird deutlich, dass gemeinsame Wohngebiete beispielsweise zwar denkbar sind, die Lösung eines langfristigen finanziellen Ausgleiches hier jedoch ungleich schwieriger und komplexer ist als bei Gewerbegebieten.

Nicht zuletzt steht und fällt jedoch kooperatives Handeln mit Menschen, die Ideen vorwärts treiben können. Sehr großes (auch zeitliches) Engagement ist gefordert, oft ist ein (externer) Moderator einzusetzen, der wiederum einen finanziellen Faktor darstellt. Alle Beispiele zeigen: Kooperation (gerade im interkommunalen Bereich) kann nur mit entsprechenden „Leitfiguren“ gelingen, mit Menschen, die sich langfristig intensiv mit dem schwierigen Abstimmungsprozess auseinandersetzen wollen und das Vertrauen der beteiligten Gemeinden besitzen.³³¹ Im Hintergrund können die regionalen Planungsverbände auch als „Dienstleister“ fungieren (Beschaffung von Arbeitsgrundlagen, Datenerwerb, Herstellung von Kontakten, Terminabsprachen etc.). Mit einem stabilen Gerüst aus positiver Motivation aller Beteiligten, genauer Datenkenntnis, fähiger Moderation und aktiver Unterstützung der Raumordnung kann auch im Wohnbereich Kooperation angegangen werden.

³³¹ Vgl. hierzu ausführlich auch Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen, Werkstatt: Praxis Heft 56, Bonn.

4.4 Bewertung der Umsetzungsmöglichkeiten der Handlungsziele durch gegenwärtige kooperative Ansätze in der Kernregion Mitteldeutschland

Um bewerten zu können, ob die definierten Handlungsziele³³² gegenwärtig durch die vorhandene kooperative Praxis umgesetzt werden bzw. werden können ist es erforderlich, zunächst zusammenzufassen, mit welcher Zielstellung Kooperationen bei Wohnen und Gewerbe vorgenommen werden und was aus Perspektive der relevanten Akteure gegen diese spricht. Auf diese Weise werden die grundsätzlichen Zielstellungen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit, die durch die Befragung einzelner Gemeinden im Untersuchungsgebiet in Erfahrung gebracht wurden (Kapitel 4.1.3), spezifisch um solche bei den flächenzehrende Kooperationsfeldern Wohnen und Gewerbe ergänzt. Anschließend erfolgt die Bewertung der Kooperationen zur Erreichung der Handlungsziele. Aus dieser Analyse heraus werden in Kapitel 5 für die Gemeinde-, Region- und Landesebene Handlungsempfehlungen für eine kooperative Flächenpolitik aufgezeigt.

4.4.1 Gründe für und wider flächenpolitischer Kooperationen in der Kernregion Mitteldeutschland

Aus der Synthese der vorangestellten Kapitel 4.2 und 0 lassen sich Aspekte für und gegen Kooperationen bei der gemeinsamen Flächenentwicklung nennen. Auch wenn dort nach den Nutzungen Wohnen und Gewerbe getrennt wurde, sollen hier die Erkenntnisse zusammengefasst dargestellt werden, um dadurch die Bewertung der Umsetzungsmöglichkeiten möglichst einfach darstellen zu können.³³³

Die wesentlichen Gründe für zwischengemeindliche kooperative Lösungen bei der Flächenpolitik sind demnach die Situation der Verfügbarkeit geeigneter Flächen wie Aspekte der Lagegunst, naturschutzrechtliche Restriktionen und Kapazitätsengpässe gemeindeeigener Flächen. Weiterhin wurden nicht genauer definierte wirtschaftsstrukturelle Überlegungen, finanzielle Engpässe in Verbindung mit Voraussetzungen zur Förderung von Gewerbegebieten sowie übergeordnete Vorgaben genannt. Letzter Punkt birgt eine interessante Begründung für kooperative Lösungen, indem nach subjektivem Empfinden nur so der zentralörtliche Status erhalten werden konnte.³³⁴ Auffällig ist, dass anscheinend die aus der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung abgeleitete Zielstellung, die Flächenneuanspruchnahme auf 30 ha/Tag im Jahr 2020 zu reduzieren, hier nicht als Kooperationsanlass gesehen wird. Ähnliches kann man für die Ziele und Grundsätze der Raumordnung sagen. Sie scheinen ebenso keine Rolle bei zwischengemeindlichen

³³² Vgl. Kapitel 2 dieses Bandes und ausführlich Band 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi.

³³³ Dieses Vorgehen erscheint auch aus der Tatsache heraus berechtigt, dass in der Untersuchungsregion im Bundesvergleich generell wenig in der Flächenpolitik kooperiert wird und zudem im Bereich Wohnen in der KRM keine konkreten Kooperationen bekannt sind (vgl. Ausführungen in Kapitel 4.3).

³³⁴ Dieser Aspekt wurde im Rahmen der Interviews mit Gemeindevertretern genannt.

kooperativen Ansätzen zu spielen, sieht man von der einzelnen Aussage zum zentralörtlichen Status einmal ab.

Die befragten Vertreter der Gemeinden nannten weiterhin Gründe, warum sie nicht bei der Flächenpolitik kooperieren:³³⁵ die politischen Mandatsträger sehen sich ihren Bürgern verpflichtet und diese wünschen letztendlich keine Kooperationen³³⁶; derzeit wirken finanzielle Engpässe noch nicht der Gestalt, dass ernsthaft über kooperative Lösungen allgemein nachgedacht wird und noch werden kooperative Lösungen als „von oben übergestülpt“, also als ein Verlust von Selbstverwaltung, wahrgenommen. Aus der Kommunalbefragung können zudem bürokratische Hürden und „Kirchturmdenken“ (der anderen Gemeindevertreter) sowie keine erkennbaren Nutzen von Kooperationen genannt. Zusammenfassend können Gründe gegen interkommunale Kooperationen als fehlender Leidensdruck und Informationsdefizit über Nutzen von Kooperationen charakterisiert werden. Zudem mangelt es an Anreizen seitens der Finanzpolitik sowie an Anordnungen seitens der Landes- und Regionalplanung.

4.4.2 Abschätzung der kooperativen Umsetzbarkeit der Handlungsziele auf Grundlage der Befunde zum Kooperationsverhalten

Die Erreichung der Ziele „Sparsame Entwicklung von Gewerbeflächen“ und „Wohnflächenentwicklung an den demographischen Wandel anpassen“ sowie deren zugeordnete Maßnahmen scheint mit den bisherigen kooperativen Ansätzen nicht erreichbar. Nachfolgend soll dieses durch Bewertung der einzelnen *Maßnahmen* begründet werden.³³⁷

Die „*Begrenzung des Zuwachses von Flächen im Saldo*“ zielt darauf ab, aufgrund der Rahmenbedingungen in der Untersuchungsregion³³⁸ keine neuen Flächenausweisungen³³⁹ zuzulassen. Dies würde seitens der Kooperationsausgestaltung bedeuten, dass bei Neuausweisung gesamtregional Flächen in gleicher Größe aus dem Bestand genommen werden müssten oder Flächenpolitik sich auf Umnutzung und Innenverdichtung beschränken muss. Vergleicht man dies mit den Gründen für Kooperationen so wird ersichtlich, dass nicht aus den eben genannten erforderlichen Intentionen Kooperationen erfolgen, sondern zunächst versucht wird, Flächen eigenständig zu entwickeln oder nur bei finanziellen oder Flächenengpässen zu kooperieren. Das grundlegende Verständnis, dass infolge der Rahmenbedingungen und einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne des 30-ha-Ziels Kooperation für eine tragfähige Regionalentwicklung erforderlich ist, scheint nicht vorhanden zu sein. Sofern keine entsprechenden Restriktionen und Anreize

³³⁵ Die nachstehenden Aussagen beziehen sich auf die Kommunalbefragung (vgl. Band 06) sowie Exkursionen mit Gesprächsterminen vor Ort durch den Forschungsverbund.

³³⁶ Siehe hierzu die Ausführungen in Kapitel 4.1.3 dieses Bandes zu den Ergebnissen der Gespräche mit Verantwortlichen vor Ort.

³³⁷ Sofern diese Maßnahmen für beide Bereiche – Wohnen und Gewerbe – aufgestellt wurden, wird nur von Flächen allgemein besprochen.

³³⁸ Vgl. hierzu die Bände 01 und 05 des Forschungsverbundes.

³³⁹ Unbeschadet von dieser Forderung wird es weiterhin möglich sein, landes- und regionalplanerisch bedeutende Standorte auszuweisen.

seitens der übergeordneten Planungsebene und der Politik hierfür geschaffen werden, wird Kooperation auch zukünftig nicht zu dieser Maßnahme beitragen.

Ähnliches kann für die *„Vermeidung von paralleler Neuausweisung zur Befriedigung von gewerblicher Nachfrage, die nicht durch bestehende Flächen gedeckt werden kann“* festgestellt werden. Denn dies würde voraussetzen, dass ggf. auch bewusst auf eine Neuausweisung verzichtet wird, selbst wenn Bedarf hierfür bestehen würde und dieser auch in Eigenverantwortung befriedigt werden könnte. Hier kann mit den derzeitigen kooperativen Ansätzen kein Beitrag geleistet werden, da zunächst die eigenen Interessen der Gemeinden im Vordergrund stehen und der finanzielle Druck für derartige Lösungen noch nicht hoch genug scheint. Dennoch könnte bei entsprechender Informationspolitik und veränderten Anreizen diese Strategie kurzfristig befördert werden, da Neuausweisungen (zumindest bei Gewerbeflächen) zwar weiterhin erfolgen, hier des Öfteren aber bereits Kooperationen stattfinden, wenn auch aus anderen Beweggründen.

Die Maßnahmen *„Lenkung von Gewerbeansiedlungen auf bestehende Standorte – wo es möglich ist“* und *„Ausnutzung bestehender und erschlossener Wohnbaugebiete anstelle Neuausweisung“* werden derzeit partiell in Ansätzen durch Kooperationsaspekte befördert. Jedoch gilt hier ähnliches wie bei zuvor genannter Maßnahme³⁴⁰: ggf. muss eine Gemeinde auf Neuausweisung verzichten, auch wenn konkrete Nachfrage besteht, welche aber nur durch Neuausweisung befriedigt werden könnte. Bei erstgenannter Maßnahme ist zu sagen, dass bereits derzeit durch gemeinsame Vermarktungen versucht wird, den Bestand zu füllen, gerade wenn dieser zuvor in Kooperation neu entwickelt wurde oder eine Neuausweisung der letzten Jahre darstellt. Äußerungen von Kommunalvertretern lassen jedoch auch den Schluss zu, dass im Zweifel ein neues Gebiet eigenständig entwickelt wird. Da bereits darauf hingewiesen wurde, dass bei Kooperationen der Bereich Wohnen weitgehend ausgeklammert ist, wird die zweite Maßnahme durch derzeitige Initiativen kaum bedient.

Bei der *„Rücknahme nicht nachfragegerechter Flächen“* ist nicht primär auf Kooperation abzustellen, da entsprechende Flächen meist in einer Gemeinde liegen und somit eine Rücknahme alleinig in deren Kompetenzbereich fällt. Oftmals handelt es sich zudem um eine rechtliche Problematik, sodass eine kooperative Lösung auch zukünftig nicht möglich erscheint. In den Gesprächen vor Ort wurde darauf hingewiesen, dass man zwar grundsätzlich bereit sei, entsprechende Flächen zurückzunehmen, dieses aber aufgrund von Entschädigungsansprüchen und ggf. Bindungsfristen von Fördermitteln nicht ohne weiteres durchführbar ist.

Ebenfalls nicht durch Kooperation ist die *„Festlegung von Mindestdichten bei Flächenneuausweisungen für Wohnbaugebiete“* zu regeln. Dieses erfordert rechtli-

³⁴⁰ *„Vermeidung von paralleler Neuausweisung zur Befriedigung von gewerblicher Nachfrage, die nicht durch bestehende Nachfrage gedeckt werden kann.“*

che Regelungen im Rahmen des BauGB³⁴¹ bzw. der BauNVO³⁴², welche in den Aufgabenbereich des Bundes fällt.

Insgesamt bleibt als Zwischenergebnis festzuhalten, dass die genannten Maßnahmen der beiden quantitativen Flächenziele³⁴³ durch Kooperation alleine nicht zu bewältigen sind. Hierfür bedarf es zuallererst einer **Quantifizierung dieses Mengenzieles für die Länder** und ggf. einer weiteren **Regionalisierung** entsprechend der landesplanerischen Zielvorstellungen.³⁴⁴

Für die Umsetzung der Maßnahmen des qualitativen Flächenziels „Qualifizierte Siedlungsstruktur fördern“ scheinen hingegen kooperative Verhaltensweisen bei der gemeindlichen Flächenpolitik – zumindest für einige Maßnahmen zur Unterstützung dieses Ziels – zielführend. Daher wird anschließend untersucht, ob die derzeit angewandten Kooperationsmuster genügen.

Die „*Stabilisierung der Flächennutzung in zentralen Ortsteilen*“ kann durch kooperative Ansätze befördert werden. Dieses setzt u. a. eine Konzentration der Siedlungsentwicklung in den Zentralen Orten voraus, was wiederum seitens der überörtlichen Planung angestrebt wird. Damit würde durch Kooperation auch die Umsetzung der überörtlichen Planung befördert. Im Untersuchungsgebiet selber existieren bereits entsprechende Ansätze. So wurde in Kapitel 4.1.3 dieses Bandes bereits darauf verwiesen, dass u. a. Kooperationen deshalb stattfinden, um den zentralörtlichen Status zu erhalten. Wenn dann eine entsprechende Flächenpolitik verfolgt wird, kann diese Maßnahme auch mittels gemeindlicher Zusammenarbeit umgesetzt werden.

Schwieriger gestaltet es sich mit der „*Konzentration der Flächenentwicklung auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte (ohne Neuausweisung von Flächen) innerhalb nicht zentraler Orte*“. Durch Kooperation scheint dies nicht umsetzbar zu sein, zumal hier der Versorgungsanspruch mit Leistungen und Einrichtungen der Grundversorgung im Rahmen der Daseinsvorsorge berührt wird. Gerade im ländlichen Raum geht es zudem um Erreichbarkeitsfragen. Zwar kann nach kooperativen Ansätzen zur Gewährleistung entsprechender Angebote gefragt werden, flächenbezogene Kooperationen lassen sich jedoch nur schwer integrieren.

³⁴¹ Das Baugesetzbuch (BauGB) legt in § 9 die Inhalte der Bebauungspläne fest. Hier sind u. a. Art und Maß der baulichen Nutzung erwähnt (Abs. 1 Nr. 1). Da Dichtevorgaben sich genau hierauf beziehen, müsste an dieser Stelle dann auch festgeschrieben werden, dass der Bebauungsplan für bestimmte Nutzungsarten spezifische Mindestdichten festlegen kann, welche dann sicherlich in der Baunutzungsverordnung zu konkretisieren wären.

³⁴² So regelt die Baunutzungsverordnung (BauNVO) in § 17 die Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung. Damit werden zwar keine Mindestdichten, sondern maximale Dichtewerte vorgegeben. Der Aspekt von Dichtevorgaben wäre jedoch hier zu regeln.

³⁴³ Zur Herleitung und Darstellung dieser Ziele siehe genauer Band 05.

³⁴⁴ Mit der Problematik der Quantifizierung des Mengenzieles befasste sich u. a. das REFINA-Projekt DoRiF, welches auf Grundlage des Modells zu handelbaren Flächenausweisungszertifikaten neue Optionen für eine nachhaltige Raumentwicklung entwickeln will (www.refina-dorif.de).

ren.³⁴⁵ Eher muss festgelegt werden, wo diese Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte verortet werden sollen.

Eine „Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen im ‚städtischen Raum‘ auf Umnutzung“ ist per Definition von Eigenentwicklung nicht mit interkommunaler Zusammenarbeit zu verbinden und umsetzbar, da diese jeder einzelnen Gemeinde im Rahmen der Selbstverwaltungshoheit zugestanden werden muss. Hier kann möglicherweise durch die überörtliche Planung genauer definiert werden, was unter Eigenentwicklung verstanden werden soll und welche flächenbezogenen Maßnahmen darunter zu zählen sind.

Ähnlich verhält es sich mit der Maßnahme „Keine Umnutzung und Innenverdichtung von nicht-zentralen Ortsteilen im ländlichen Raum“. Denn diese impliziert ein Verbot dieser Optionen, welches dann rechtlich verankert sein muss und somit per Definition von Kooperation durch solche nicht umgesetzt werden kann.

Zusammenfassend muss demnach konstatiert werden, dass derzeitige kooperative Ansätze in der Untersuchungsregion nicht oder nur in sehr bescheidenem Maß dazu beitragen, die Handlungsziele zu befördern. Somit stellt sich die Frage, was seitens der diversen Ebenen unternommen werden muss und kann, um gemeindliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Flächenpolitik zu verstetigen. Mögliche Ansatzpunkte hierfür sind Gegenstand von Kapitel 5.

³⁴⁵ Einige der Befragten besonders im Ländlichen Raum verwiesen darauf, dass zwar theoretisch Potenzialflächen vorhanden sind, diese aber nicht oder höchstens im Rahmen der Eigenentwicklung in Nutzung genommen werden sollen.

4.5 Ausblick: Umsetzung der Handlungsziele und Maßnahmen durch allgemeine kooperative Ansätze

Obwohl festzustellen bleibt, dass unter den gegenwärtigen kooperativen Ansätzen in der Kernregion Mitteldeutschland die empfohlenen Handlungsziele und Maßnahmen nur bedingt umzusetzen sind, soll abschließend zur Thematik Kooperation eine kurze Bewertung der Möglichkeiten zur Beförderung kooperative Ansätze allgemein erfolgen.

Alle Maßnahmen und damit ebenso die dahinterstehenden Handlungsziele sind darauf gerichtet, die Flächenneuanspruchnahme zu reduzieren und zu einer nachhaltigen, zukunftsfähigen Siedlungsstruktur beizutragen. Dabei steht eine Flächenneuausweisung im Saldo von Null im Mittelpunkt. D. h. es muss für jeden Quadratmeter neu ausgewiesener Flächen in der Region an anderer Stelle ein Quadratmeter zurückgenommen werden. Die Problematik bei der Umsetzung mittels diverser Instrumente wurde in Kapitel 3.3 angesprochen. Sie können nur ansatzweise hierzu beitragen, auch wenn möglicherweise entsprechende Modifikationen oder neue Instrumente eingeführt würden. Ein wichtiger Ansatzpunkt für die Umsetzung einer derartigen Zielstellung ist demnach in kooperativen Lösungen zu sehen, welche u. a. durch eine gemeinsame Konsensfindung gekennzeichnet sind. Auf Möglichkeiten, aber auch Grenzen, kooperativer Ansätze wurde in diesem Kapitel bereits ausführlich eingegangen.

Kooperationen können zur Umsetzung der Handlungsziele und der erforderlichen Maßnahmen dienen. Obwohl gerade die Rücknahme von Flächen, eine wesentliche Strategie bei der Verfolgung des Saldo-Zieles, rechtlicher Regelungen bedarf, kann gerade die Frage nach der Verortung dieser Strategie nur durch eine gemeindliche Konsensfindung beantwortet werden. Ebenso verhält es sich mit der Strategie Neuausweisung. Denn einer verbindlichen Festlegung von Neuausweisung und Rücknahme durch die überörtliche Ebene, welche letztendlich zudem nur gemeinschaftlich erfolgen kann, sind durch verfassungsrechtliche Normen Grenzen gesetzt.³⁴⁶ Somit müssen die Gemeinden, wenn sie sich dem Ziel der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme verpflichtet fühlen, durch Absprachen und Kooperationen entsprechende Gebiete festlegen und sich ebenso über mögliche Ausgleichsmaßnahmen verständigen. Besonders letztere Problematik bedarf wiederum der Unterstützung der übergeordneten Ebenen, etwa mittels geeigneter Fördermaßnahmen.

Weiterhin bedarf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung einer Rahmumgebung durch die überörtliche Planung. Denn der gesamtregionale Fokus ist besonders aus den in den Bänden 01 und 05 des Forschungsverbundes beschriebenen Rahmenbedingungen und Herausforderungen wichtig. Für eine in diesem Kontext räumlich ausgewogene Entwicklung ist somit eine Steuerung bzw. Koordination durch die regionale bzw. die Landesebene weiterhin erforderlich. Dabei geht es

³⁴⁶ Dabei ist Artikel 28 Abs. 2 GG maßgeblich, welcher den Gemeinden das Recht auf Selbstverwaltung sichert und damit die Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in den Aufgabenbereich der Gemeinden stellt. Hieraus ist ebenfalls die kommunale Planungshoheit ableitbar.

ebenso um die Verwirklichung des in Art. 72 GG und § 1 Abs. 2 ROG verankerten Postulats der Herstellung gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Bundesrepublik. Selbige kann nicht alleine durch (unverbindliche) zwischen-gemeindliche Kooperationen erreicht werden. Vielmehr sind für die Verwirkli-chung der Handlungsziele und Maßnahmen sowohl kooperative Ansätze als auch formelle Regelungen in Kombination erforderlich.

5 Kooperation beim Flächensparen – Lösungsansätze

Die Arbeiten des Kölner Max-Planck-Institutes für Gesellschaftsforschung haben ihr Augenmerk im vorletzten Jahrzehnt nicht nur auf die Bedingungen und Voraussetzungen einer Bildung interorganisatorischer Netzwerke³⁴⁷ gerichtet, sondern in besonderem Maße auch auf deren Arbeitsweise und Interaktionsformen. Wiederum reichen die Anfänge bis in die 70er Jahre zurück. In seinen Untersuchungen zur „Politikverflechtung“ konstatierte FRITZ SCHARPF nicht nur die oben genannte Tendenz, in Verhandlungen zwischen Bund und Ländern eine Einigung auf der Basis von Minimallösungen anzustreben. Er untersuchte bereits, zu welchen Folgen diese Lösungen führen. Als Ergebnis fasste er zusammen:

„Wir können (...) vermuten, dass bei hoher Konfliktwahrscheinlichkeit und geringem Konsensbildungs- und Konfliktregelungspotential das Steuerungsprogramm Instrumente verwenden muss,

- die eher positive als negative Sanktionsmittel einsetzen,
- deren Einflussinstrumente eher probabilistisch als deterministisch wirken,
- deren Adressatenkreis eher weit als eng definiert ist,
- deren Anreize eher egalitär als diskriminierend angeboten werden, und
- deren Angebote über Zeit eher stabil als variabel gehalten werden.“³⁴⁸

Diesem Ansatz folgend soll bei den nunmehr vorgeschlagenen Lösungsansätzen für die KRM besonders die Machbarkeit kooperativer Handlungen im Fokus stehen.

³⁴⁷ „Wenn man bereit ist, die Implementation in dem ION [= interorganisatorische Netzwerke; Anm. des Verf.] abstrakt als Folge von Spielsituationen zu konzeptualisieren, so kann man damit die wichtigsten Komponenten der Implementationsanalyse, den zeitbezogenen Entscheidungsablauf, die Beteiligung mehrerer Akteure und die Bilanzierung ihrer Gewinne und Verluste (im Sinne der Domäneanalyse) in ein Gesamtkonzept integrieren. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, wie es durch Aushandlungsprozesse - insbesondere durch „kooperative Spiele“ - zu stabilen Netzwerken kommt, für die i.d.R. unterstellt wird, dass alle Beteiligten (Implementationsträger) von dem Spiel (Implementation) profitieren (Nicht-Nullsummen-Spiel). Grunow, Dieter (1983): Interorganisationsbeziehungen im Implementationsfeld und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung und die Zielerreichung politischer Programme; in: R. Mayntz (Hrsg.): Implementation politischer Programme II, 142-167. Opladen, S. 161.

³⁴⁸ Scharpf, Fritz W/Reisert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg i. Ts., S. 66.

5.1 Konzeption neuer Lösungsansätze für Kooperative Ansätze in der Kernregion Mitteldeutschland – Vorbemerkungen

Kooperation wird zum Problem, wenn das aufgespannte interorganisatorische Netzwerk Strukturen umfasst, die intern unterschiedliche Regeln der Entscheidungsfindung ausgeformt haben. Solche „Mehrebenen“-Strukturen wirken konfliktverstärkend, da Entscheidungen nur schwer von einer Ebene – der Regionalversammlung – auf eine andere Ebene – die Planungsbehörde – übertragen werden können. „Die Ursache dafür liegt (...) vor allem in der Inkompatibilität verbundener Entscheidungsmechanismen, d. h. in der Unvereinbarkeit der sich aus den spezifischen ‚Spielregeln‘ ergebenden Konsequenzen des kollektiven Prozesses“.³⁴⁹

In der raumwissenschaftlichen Literatur wird dieser Sachverhalt häufig als ein Problem mangelnder oder nur mit hohem Aufwand zu betreibender Koordination abgehandelt. Koordination wird dabei als Informationsaustausch zur besseren wechselseitigen Anpassung verstanden,³⁵⁰ die meist sehr „kostenintensiv“ ist – beispielsweise in Form des Aufwandes, alle beteiligten Ressorts zu Koordinationsgesprächen zusammenzuführen.³⁵¹ In der hier vertretenen Sichtweise handelt es sich jedoch nicht um ein Koordinationsproblem, sondern um ein *Transformationsproblem*.³⁵² Die Koordinationsleistung – soweit sie die Beschaffung und Vermittlung von Information betrifft – muss bereits im Verfahren der Planerstellung inhärent mitgeführt werden, weil das gemeinsam angestrebte Ziel – etwa der Regionalplan – diese „positive Koordination“ *innerhalb* eines Verhandlungssystems erzwingt. Erklärungsbedürftig wird vielmehr die Tatsache, wie „positive Koordination“ über Systemgrenzen hinweg gelingt.³⁵³ Dieses Koordinationsproblem besteht darin, dass die beteiligten Akteure des Verhandlungssystems „drinnen“ ein gemeinsames Produkt erstellen müssen, während sie „draußen“ ihre – meist hochselektiven – Organisationsinteressen vertreten. Vereinfacht können diese Eigeninteressen bei den Fachressorts in ihrer spezifischen sektoralen Ausrichtung, bei den Trägern öffentlicher Belange in der Orientierung an ihren „one-issue-point“-Zielen und bei den Kommunen in ihren häufig kleinräumigen Kosten-Nutzen-Strukturen gesehen werden. Die Akteure dieser – hier zu Gruppen zusammengeführten – Organisationen operieren mit völlig unterschiedlichen Inte-

³⁴⁹ Benz (1995), S. 88.

³⁵⁰ Fürst, Dietrich et. al. (1990): Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. Baden-Baden, S. 19.

³⁵¹ Fürst, Dietrich/Ritter, Hasso (1993): Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Zweite neubearbeitete Auflage. Düsseldorf, S. 84.

³⁵² Diese Ansicht vertritt auch Münch, Richard (2000): Politische Steuerung im Kontext von Netzwerken, Institutionen, Professionen und Kulturen. Manuskript für das Symposium „Theorie politischer Steuerung“, Stuttgart/Bamberg, S. 7. Er bezeichnet diesen Vorgang als „Übertragung von politischer Macht zwischen Mandatsträgern und der äußeren Verflechtung der Politik“ mit anderen gesellschaftlichen Teilsystemen.

³⁵³ Der erklärungsbedürftige Tatbestand ist genau spiegelverkehrt dem aus der Implementationsphase bekannten sog. Babel-Haus-Syndrom (Bardach 1977): das Programm wird nicht implementiert, weil jeder Akteur eine andere Sprache spricht. Das hier erörterte Problem müsste lauten: Das Problem selber kommt nicht zustande, weil sich die programmierenden Verhandlungssysteme untereinander nicht „verstehen“.

ressen, Werthorizonten und Einstellungen. Sie tragen sie „von draußen“ in die Regionalversammlungen hinein. ARTHUR BENZ³⁵⁴ schlägt drei Wege aus der „Transformationsfalle“ vor: Hierarchisierung, Entflechtung, sekundäre Verbindung.

Handlungsempfehlungen, wie neue Formen der Kooperation befördert werden bzw. vorhandene Kooperationen auch im Hinblick auf eine gemeinsame kommunale Flächenpolitik verstetigt werden können, sind Gegenstand des folgenden Bandes 9 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi.

In diesem Band werden abschließend drei mögliche Ansatzpunkte andiskutiert, welche die Flächenneuanspruchnahme reduzieren können. Dabei wird auf die Ebenen Gemeinde, Region sowie Land und Bund abgestellt. Für die gemeindliche Ebene (Kapitel 5.2) wird exemplarisch dargestellt, wie durch Lenkung der Nachfrage nach Bauflächen eine Flächeninanspruchnahme reduziert werden kann. Dabei stehen hier Kostenaspekte im Fokus der Betrachtung, es wird demnach mit finanziellen Argumenten für eine zwischengemeindliche Kooperation plädiert.

Kapitel 5.3 stellt Möglichkeiten der Etablierung und Stärkung von Kooperationen für die regionale Ebene dar. Hier wird an die o. g. raumwissenschaftlichen Ansätze angeknüpft und ein Lösungsansatz durch eine neue Form der Kooperation andiskutiert: die Etablierung einer sog. „Vertikalen Kooperation“.

Schließlich wird in 5.4 auf Optionen der Beförderung von Kooperationen durch Bund und Länder eingegangen. Meist handelt es sich um indirekte Anreizsetzungen bzw. Einflussnahmen auf das kooperative Verhalten der Gemeinden. Dabei reichen die andiskutierten Ansatzpunkte von streng hierarchischen Mitteln (bspw. Gemeindegebietsreformen) bis hin zu Anreizsetzungen durch eine Implementierung neuer Instrumente (Reform bzw. Ersatz bestimmter fiskalischer Instrumente).

³⁵⁴ Benz (1995), a. a. O., S. 90 f.

5.2 Kooperation beim Flächensparen – Lösungsansätze aus gemeinsindlicher Perspektive am Beispiel der Lenkung von Nachfrage

5.2.1 Einführung

Vergleicht man die sich im Untersuchungsraum stellenden Herausforderungen mit den gängigen interkommunalen Kooperationslösungen³⁵⁵, so treten Defizite zutage. Eine wesentliche Herausforderung in der Kernregion Mitteldeutschland besteht darin, bestehende und erschlossene, aber nicht ausgelastete Baulandflächen besser zu nutzen, indem die in Zukunft zu erwartende Nachfrage auf diese Fläche gelenkt wird. Besonderes Interesse gilt in diesem Zusammenhang der überörtlichen Lenkung der Nachfrage (vgl. Kapitel 2). Hierdurch soll die Flächenneuanspruchnahme entsprechend dem quantitativen Flächenziel verringert werden. Intention ist es zu verhindern, dass die in Zukunft noch zu erwartende Nachfrage trotz der bestehenden Flächenreserven zu Neuanspruchnahme von Flächen führt.³⁵⁶ Wie allerdings die Befragung der Gemeinden des Untersuchungsraumes verdeutlicht, ist gerade eine weitere Neuausweisung durchaus zu befürchten. So wollen auch Gemeinden mit ausgeglichener oder negativer Angebots-Nachfrage-Entwicklung noch weiteres Bauerwartungsland entwickeln.³⁵⁷

Wie die Bewertung der Instrumente in Kapitel 3 weiterhin ergab, können die bestehenden formellen und informellen Instrumente eine derartige überörtliche Lenkung nicht umsetzen, es besteht ein Steuerungsdefizit. So reicht eine Verhinderung der Neuausweisung von FNP-Flächen allein nicht aus, um die verbleibende Nachfrage auf bestehende Flächen zu lenken, da in der Kernregion Mitteldeutschland von ausreichenden Reserven an Bauerwartungsland auszugehen ist.³⁵⁸

Aber auch die gängigen und in Kapitel 4 beschriebenen Kooperationsansätze greifen gerade diesen Aspekt der Lenkung von Nachfrage nicht oder nur in ungenügendem Maße auf. Wesentliche Kooperationsansätze beziehen sich auf die gemeinsame Ausweisung von Gewerbegebieten³⁵⁹ und somit auf Neuausweisung von Flächen. Andere Kooperationsansätze beziehen sich auf die Koordinierung von Bauerwartungsland durch einen gemeinsamen FNP. Durch quantitative Begrenzung von Bauerwartungsland für Wohnen und Gewerbe kann zwar prinzipiell Nachfrage indirekt gelenkt werden. Jedoch wird die Wirksamkeit u. a. aufgrund der bestehenden Überhänge an Bauerwartungsland in der Kernregion Mitteldeutschland als niedrig eingeschätzt.

Die Errichtung von Gemeinsamen Flächenpools (z. B. für Gewerbeflächen) nimmt noch am ehesten die Intention auf, Nachfrage zu lenken. Beispielsweise können

³⁵⁵ Siehe Best-practice-Beispiele in Kapitel 4.

³⁵⁶ Vgl. Abschnitt 3 in Band 05 der Schriftenreihe.

³⁵⁷ Vgl. Abschnitt 4.2 in Band 06 der Schriftenreihe.

³⁵⁸ Vgl. Kapitel 3.3 in diesem Band sowie Abschnitt 5 in Band 05 der Schriftenreihe.

³⁵⁹ Vgl. Kapitel 4.2.

sich bei dem Ansatz von Neckar-Alb Gemeinden auch mit Geldeinlagen beteiligen.³⁶⁰ Allerdings steht hier die Entwicklung neuer Flächen im Vordergrund. Daneben intendiert eine gemeinsame Vermarktung von Gewerbeflächen, z. B. durch die Wirtschaftsförderung eines Kreises, ebenfalls in Richtung einer Ausnutzung bestehender Flächen. Solange hierbei aber nicht ausgeschlossen ist, dass Gemeinden ggf. eigene Flächen neu ausweisen, bedient dieser Ansatz nur Nachfrage nach Flächen, für die keine Ausweisung erfolgen würde.

Beispiele für Kooperationen im Wohnbereich sind darüber hinaus extrem selten zu finden.³⁶¹

Der folgende Beitrag widmet sich dieser offensichtlichen Lücke kooperativer Ansätze, überkommunale Lenkung von Nachfrage auf bestehende Flächen aufzugreifen. Flächenbezogene Kooperationen werden als begrenzt in ihren Realisierungsansätzen beschrieben³⁶², die von engen Voraussetzungen abhängen³⁶³, d. h. 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."

Der Beitrag bezieht sich schwerpunktmäßig auf den ersten Punkt und untersucht, ob überhaupt ein Kooperationsbedarf vorhanden sein könnte. Unter welchen Rahmenbedingungen führt Lenkung von Nachfrage zu win-win-Situationen? Zugleich soll beantwortet werden, inwieweit Gemeinden die Vorteile einer kooperativen Lenkung erkennen und aufgreifen können. Anhand der gefundenen Antworten werden Konsequenzen und Förderungsmöglichkeiten für Kooperationsbeziehungen andiskutiert. Zugleich wird geprüft, inwieweit andere Instrumente der Raumplanung kooperative Lenkungsansätze ergänzen und ersetzen könnten.

Bei der Analyse werden im Folgenden die ökonomischen Konflikte in den Mittelpunkt gestellt. Im Rahmen der Zieldiskussion wurde darauf verwiesen, dass Lenkung von Nachfrage auf bestehende und erschlossene Fläche mit ökonomischen und sozialen Konflikten einhergeht³⁶⁴, während die Lenkung im Hinblick auf die

³⁶⁰ Renn, Ortwin/Esswein, Heide/Gust, Dieter/Haiß, Werner/Kinn, Ute: Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb; Abschlussbericht – Langfassung; herausgegeben von der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg.

³⁶¹ Vgl. Kapitel 4.3 und Kühl, Claus/Liebrenz, Frank (1999): Durchbruch bei der interkommunalen Zusammenarbeit in Schleswig-Holstein. Raumforschung und Raumordnung 57, H. 2-3, S. 201–202.

³⁶² Z. B. Diller, Christian (2004): Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“, RuR, S. 270-279.

³⁶³ Knieling, Jörg/Fürst, Dietrich/Danielzyk, Rainer (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung; Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland; Regio spezial Band 1, S. 176; Dortmund.

³⁶⁴ Vgl. Kapitel 3 in Band 05 der Schriftenreihe.

Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme dagegen positiv zu bewerten ist. Somit hilft die volkswirtschaftliche Analyse beim Verständnis der Anreizsituationen, die sich für die Gemeinden ergeben.

Grundlage bildet ein einfaches konzeptionelles Modell, mit dessen Hilfe die grundlegende Entscheidungssituation für die Gemeinden herausgearbeitet wird (vgl. Kapitel 5.2). Es zeigt sich, dass unabhängig von unterschiedlichen Rahmenbedingungen bzgl. der Nachfrage die Entscheidungssituation gleich bleibt und insbesondere von dem Verhältnis der Kosten und Einnahmen für die Gemeinden abhängt. Dies aufgreifend, wird in Kapitel 5.2.3 untersucht, inwieweit die Kosten und Einnahmen gemeindespezifisch variieren können. Es wird gezeigt, dass die Varianz der Kosten und Einnahmen nur fallspezifisch bestimmt werden kann, so dass sich die Sinnhaftigkeit von Lenkung auch nur fallspezifisch bewerten lässt. Noch schwerer wiegt die Frage, ob dies überhaupt den gemeindlichen Akteuren ex ante – also zu dem Zeitpunkt, zu denen Kooperationsentscheidungen getroffen werden müssen – gelingen könnte. Ursache hierfür ist die tlw. Nicht-Prognostizierbarkeit von Wirkungen. Auf Basis dieser Erkenntnisse werden in Kapitel 5.2.4 Möglichkeiten einer kooperativen Lenkung diskutiert.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich sowohl auf Gewerbeflächen als auch auf Wohnbauflächen; wohl wissend, dass Kooperationsansätze bei Wohnflächen noch kritischer gesehen werden als solche bei Gewerbeflächen.

5.2.2 Vorüberlegungen

Ziel der Vorüberlegungen ist es, die Entscheidungssituation für die Gemeinden anhand eines stark vereinfachten Modells zu konzeptualisieren. Welche grundlegenden Kosten- und Einnahmeneffekte ergeben sich durch eine Lenkung von Nachfrage bei zwei beteiligten Kommunen? Wann ist eine Lenkung der Nachfrage auf bestehende Flächen positiv zu bewerten, d. h. welches Bewertungskriterium muss erfüllt werden?

Hierbei wird zuerst angenommen, dass zwei Gemeinden mit Nachfrage aus anderen Gemeinden rechnen können. Danach wird gezeigt, dass die grundlegende Entscheidungssituation sich nicht verändert, wenn anstelle einer Nachfrage von außerhalb die durch Eigenentwicklung induzierte Nachfrage aus den beteiligten Gemeinden tritt.

5.2.2.1 Eine einfache Konzeption der Wirkung bei einer Lenkung von Nachfrage

Die Wirkung einer Lenkung von Nachfrage zwischen zwei Gemeinden A und B mit dem Ziel, bestehende und leer stehende Baugebiete besser auszulasten, wird zuerst für den Fall dargelegt (vgl. Tabelle 3), dass die Nachfrage von außerhalb kommt.

Ausgangspunkt ist ein unausgelastetes Baugebiet in Gemeinde A, welches Kosten in Höhe von K_A verursacht hat, denen allerdings keine Einnahmen gegenüberstehen (Zeile 1). Verursacht wurden die Kosten durch die Erstellung und Erschlie-

ßung des Baulandes, ohne weiter die Kosten auszudifferenzieren. Vereinfachend wird dabei davon ausgegangen, dass die Kosten die Barwerte sowohl der Investitions- als auch der laufenden Kosten darstellen, die sich auch nicht weiter auslastungsbedingt verändern.

Da das Gebiet nicht ausgelastet ist, stehen diesen Kosten keine Einnahmen für die Kommune, weder durch Verkauf der Flächen, durch Steuern noch durch Infrastrukturentgelte, gegenüber. Erst wenn eine Ansiedlung von Einfamilienhäusern oder von Gewerbebetrieben stattfindet (Zeile 2), kann die Gemeinde A nun Einkünfte E_A generieren. Hierbei wird erst einmal nicht zwischen verschiedenen Einkommensarten unterschieden. Aus Sicht der Gemeinde A ist jede zusätzliche Einnahme als Nutzenstiftung im Vergleich zur Ausgangssituation anzusehen, da die Kosten in der Vergangenheit angefallen und somit nicht mehr entscheidungsrelevant sind.

Wird nun angenommen, dass eine Nachbargemeinde B als Reaktion auf die sich abzeichnende Flächennachfrage neues Bauland ausweist und erschließt, so würde sich die Situation hierdurch folgendermaßen verändern: Zum einen muss nun Gemeinde B ebenfalls Kosten K_B für die Bereitstellung und Erschließung des Baulandes tragen (Zeile 4). Für die Ansiedler vergrößert sich zugleich die Flächenauswahl und es ist möglich, dass sich nun ein Teil von ihnen (p ; mit $0 < p < 1$) für Gemeinde A und der Rest $(1-p)$ für Gemeinde B entscheiden. Entsprechend kann nun Gemeinde A mit gewissen Einnahmen, nämlich mit pE_A , rechnen. Die Einnahmen der Gemeinde B mit $(1-p)E_B$ hängen dementsprechend von der Ansiedlungswahrscheinlichkeit in dieser Gemeinde ab. Als Veränderung gegenüber der Ausgangssituation verbleibt die Differenz aus den Erlösen für beide Gemeinden ($pE_A + (1-p)E_B$) und den Kosten der Gemeinde B K_B (Zeile 5).

Tabelle 3: Effekte einer Lenkung von Nachfrage – bei externer Nachfrage

Zeile	Variante		Gemeinde A		Gemeinde B		Summe
			Kosten	Erlöse	Kosten	Erlöse	
1	Status Quo		$-K_A$	0	0	0	
2	1. Ansiedlung auf bestehendem Baugebiet	Effekte	$-K_A$	E_A	0	0	
3		Nettoeffekt ^a	E_A		0		E_A
4	2. Neuansiedlung auf neuer Fläche	Effekte	$-K_A$	pE_A	$-K_B$	$(1-p)E_B$	
5		Nettoeffekt ^a	pE_A		$(1-p)E_B - K_B$		$pE_A + (1-p)E_B - K_B$

^a im Vergleich zum Status quo

Werden beide Entwicklungen, d. h. die Lenkung der Nachfrage auf bestehende Fläche der Gemeinde A und die zusätzliche Neuweisung von Fläche durch

Gemeinde B miteinander verglichen, so zeigen sich folgende vereinfachte Zusammenhänge:

Eine Lenkung von Nachfrage auf bestehende Flächen ist dann vorteilhaft, wenn

$$E_A > pE_A + (1-p)E_B - K_B \quad \text{Gleichung 1}$$

d. h. wenn die positiven Wirkungen der Lenkung (d. h. E_A) die positiven Wirkungen der zusätzlichen Neuausweisung in Gemeinde B (d. h. $pE_A + (1-p)E_B - K_B$) übersteigen. Dies gilt dann, wenn

$$(1-p)E_A > (1-p)E_B - K_B \quad \text{Gleichung 2}$$

und somit der Einnahmerückgang für Gemeinde A im Zuge der Ausweisung von neuen Flächen ($(1-p)E_A$) nicht durch Nettoeinnahmenezuwächse bei Gemeinde B ausgeglichen werden.

Geht man vereinfachend davon aus, dass die Gesamteinnahmen E , die durch die Ansiedlung induziert werden, in ihrer Höhe unabhängig von dem Ort der Ansiedlung sind ($E_A = E_B = E$), dann wäre nach Gleichung 2 eine Lenkung immer dann sinnvoll, wenn bei Gemeinde B Kosten für die Bereitstellung von Bauland anfallen (K_B). Dies könnte der Fall sein, wenn sich die Gemeinden relativ ähneln, so dass weder bedeutende Unterschiede bei den Einnahmen (E) noch bei den Ansiedlungswahrscheinlichkeiten entstehen (p). Dann würden hierdurch Bereitstellungs- und Erschließungskosten (K_B) gespart werden.

Demgegenüber verliert die Lenkung ihre ökonomische Sinnhaftigkeit, wenn $(1-p)E_A$ niedriger als $(1-p)E_B - K_B$ ausfällt. Dies könnte dann auftreten, wenn die Einnahmen E_B und E_A , die durch die Ansiedlung generiert werden, sich gemeinde-spezifisch unterscheiden ($E_B > E_A$), die Flächennachfrager deutlich die Gemeinde B präferieren und/oder die Kosten der Baulandbereitstellung in Gemeinde B vglw. niedrig ausfallen.

Somit kann von vornherein weder ausgeschlossen werden, dass die Lenkung der Nachfrage auf bestehende Fläche ökonomisch sinnvoll ist, noch dass sie nicht sinnvoll ist. Dies hängt von den konkreten Bedingungen ab.

Zugleich lässt sich der Spielraum für Kompensationszahlungen eingrenzen. Ist eine Lenkung sinnvoll, dann könnte Gemeinde A der Gemeinde B einen Ausgleich zahlen, der ihrem Einkommenszuwachs durch die Vermeidung der weiteren Ausweisung von Bauland entspricht:

$$E_A - pE_A = (1-p)E_A \quad \text{Gleichung 3}$$

Auf jeden Fall sollte diese Zahlung höher ausfallen, als die entgangenen Nettoeinnahmen für Gemeinde B, die sich auf $(1-p)E_B - K_B$ belaufen.

5.2.2.2 Erweiterung des Modellrahmens – Lenkung von Eigenentwicklung

Während im eingangs analysierten Fall angenommen wurde, dass die Nachfrage extern ist und somit die Gewerbeansiedlungen bzw. die Einwohner weder von Gemeinde A noch von Gemeinde B stammen, so muss im folgenden Fall (vgl. Tabelle 4) diese Annahme hinterfragt werden. Gerade Stadt-Umland-Konflikte entstehen aufgrund negativer Folgewirkungen, wenn Einwohner in das Umland der Städte ziehen. Es ist aber auch denkbar, dass Gewerbebetriebe umsiedeln.

Im ersten Fall wird angenommen, dass die Flächennachfrage aus der Gemeinde A stammt und dass die Gemeinde A ausreichend Bauland für Eigenentwicklung besitzt. Hierbei ergeben sich folgende Unterschiede im Vergleich zu der Ausgangsvariante: Das Bauland in Gemeinde A steht für einen Flächenüberhang. Wird es im Rahmen der Eigenentwicklung der Gemeinde A genutzt, so ergeben sich keine Effekte, da es ein Umzug von Einwohnern innerhalb derselben Gemeinde darstellt (Zeile 3).

Weist die Nachbargemeinde B demgegenüber Flächen aus, so verringern sich c. p. die Einnahmen in Gemeinde A durch den Wegzug von Einwohner. Der in Zeile 4 angegebene Einnahmeeffekt von $(p-1)E_A$ ist für alle hier realistischen $0 < p < 1$ negativ. Wie hoch der Einnahmerückgang ausfällt, hängt von p ab; d. h. der Wahrscheinlichkeit, dass Ansiedlungen auch bei Flächenauswahl in der Gemeinde A stattfinden.

Tabelle 4: Effekte einer Lenkung von Nachfrage – bei Nachfrage durch Eigenentwicklung von Gemeinde A

Zeile	Variante		Gemeinde A		Gemeinde B		Summe
			Kosten	Erlöse	Kosten	Erlöse	
1	Status Quo		$-K_A$	0	0	0	
2	1. Ansiedlung auf bestehendem Baugebiet	Effekte	$-K_A$	0	0	0	
3		Nettoeffekt ^a	0		0		0
4	2. Neuansiedlung auf neuer Fläche	Effekte	$-K_A$	$pE_A - E_A = (p-1)E_A$	$-K_B$	$(1-p)E_B$	
5		Nettoeffekt ^a	$(p-1)E_A$		$(1-p)E_B - K_B$		$(p-1)E_A + (1-p)E_B - K_B$

^a im Vergleich zum Status quo

Die Sinnhaftigkeit der Lenkung hängt davon ab, ob Nettoeinnahmen durch die Lenkung (in diesem Fall 0) größer oder kleiner als die Nettowirkung der Neuausweisung ausfallen. Dies wird durch die Ungleichung

$$0 > (p-1)E_A + (1-p)E_B - K_B \quad \text{Gleichung 4}$$

ausgedrückt. Zu untersuchen wäre, ob die Summe aus Einnahmerückgang durch Gemeinde A und Nettoeinnahmezunahme in Gemeinde B insgesamt positiv oder

negativ ausfällt. Anders ausgedrückt, welche Ausprägung die Ungleichung einnimmt:

$$(1-p)E_A > (1-p)E_B - K_B \quad \text{Gleichung 5}$$

Es kommt somit dasselbe Entscheidungsproblem heraus wie bei dem generellen Fall (Gleichung 2). Nur die Interpretation ist eine andere. $(1-p)E_A$ beschreibt den Einnahmeverlust für die Gemeinde A, wenn Gemeinde B Fläche ausweist. $(1-p)E_B - K_B$ beschreibt die Einnahme für Gemeinde B bei der Baulandausweisung.

Die Neuausweisung ist dann sinnvoll, wenn die Nettoeinnahme bei Gemeinde B größer ausfällt als der Einnahmeverlust bei Gemeinde A.

Die Lenkung ist demgegenüber sinnvoll, wenn der Einnahmeverlust für Gemeinde A bei Ausweisung von Bauland größer wäre als der Einnahmegewinn für B.

Im zweiten Fall (vgl. Tabelle 5) wäre anzunehmen, dass die Gemeinde B der Ursprung für die Nachfrage nach Bauland darstellt. Gemeinde B wäre in diesem Fall eine Gemeinde mit Eigenentwicklungspotential, allerdings ohne ausreichendes Bauland.

Erfolgt eine Lenkung der Nachfrage auf bestehende Flächen, so würde Gemeinde A einen Einnahmezuwachs von E_A aufweisen, währenddessen Gemeinde B einen Einnahmerückgang von $-E_B$ zu verkraften hätte. Würde demgegenüber die Gemeinde B Flächen ausweisen, so würde sie den Einnahmerückgang vermindern auf $-pE_B$, dies aber unter Inkaufnahme der Kosten K_B für die Ausweisung von Bauland. Bei Gemeinde A würden sich demgegenüber die Einnahmen auf pE_A belaufen.

Tabelle 5: Effekte einer Lenkung von Nachfrage – bei Nachfrage durch Eigenentwicklung von Gemeinde B

Zeile	Variante		Gemeinde A		Gemeinde B		Summe
			Kosten	Erlöse	Kosten	Erlöse	
1	Status Quo		K_A	0	0	0	
2	1. Ansiedlung auf bestehendem Baugebiet	Effekte	K_A	E_A	0	$-E_B$	
3		Nettoeffekt ^a	E_A		$-E_B$		$E_A - E_B$
4	2. Neuansiedlung auf neuer Fläche	Effekte	K_A	pE_A	K_B	$(1-p)E_B - E_B$ = $-pE_B$	
5		Nettoeffekt ^a	pE_A		$-pE_B - K_B$		$pE_A - pE_B - K_B$

^a im Vergleich zum Status quo

Der Abwägungsrahmen besteht nun mit:

$$E_A - E_B > pE_A - pE_B - K_B \quad \text{Gleichung 6}$$

Es stellt sich die Frage, ob die Verschiebung des Einkommens zwischen den beiden Gemeinden im Falle einer Lenkung größere Effekte bringt als die Neuauswei-

sung von Bauland in der Gemeinde B, so dass nur der Teil p der Nachfrage in die Gemeinde A wechselt.

Die Gleichung vereinfacht sich zu B :

$$(1-p)E_A > (1-p)E_B - K_B \quad \text{Gleichung 7}$$

Wiederum ergibt sich dieselbe Abwägungsbasis wie im ersten Fall (vgl. Gleichung 2), d. h. eine Lenkung ist dann sinnvoll, wenn durch die Neuausweisung von Bauland in Gemeinde B der Einnahmerückgang $(1-p)E_A$ nicht kompensiert werden kann.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass unabhängig von der Herkunft der Nachfrage das in Gleichung 2 beschriebene Entscheidungskriterium

$$(1-p)E_A > (1-p)E_B - K_B$$

gilt. Je nach Ergebnis lassen sich hierbei drei Fälle unterscheiden:

Fall 1: Die Lenkung der Nachfrage auf die schon bestehenden Flächen der Gemeinde A ist dann alternativlos, wenn die Einkommenseffekte bei einer Lenkung $((1-p)EA)$ größer ausfallen als die Nettoeinkommenseffekte bei einer Neuausweisung $(1-p)E_B - K_B$ und wenn zugleich die Nettoeffekte für Gemeinde B negativ ausfallen:

$$(1-p)E_A > 0 > (1-p)E_B - K_B \quad \text{Gleichung 8}$$

Fall 2: Die Lenkung der Nachfrage auf schon bestehenden Flächen der Gemeinde A stellt dann die bessere Alternative dar, wenn die Einkommenseffekte bei einer Lenkung $((1-p)EA)$ größer ausfallen als die Nettoeinkommenseffekte bei einer Neuausweisung $(1-p)E_B - K_B$, auch wenn die Neuausweisung für Gemeinde B mit positiven Nettoeffekten verbunden wäre:

$$(1-p)E_A > (1-p)E_B - K_B > 0 \quad \text{Gleichung 9}$$

Fall 3: Die Neuausweisung von Fläche in Gemeinde B muss demgegenüber dann als bessere Alternative angesehen werden, wenn die Nettoeffekte für die Gemeinde B größer ausfallen als die Einkommenseffekte bei einer Lenkung zu den Flächen von Gemeinde A:

$$(1-p)E_A < (1-p)E_B - K_B \quad \text{Gleichung 10}$$

Die ökonomische Sinnhaftigkeit einer Lenkung wird somit u. a. dadurch bestimmt, inwieweit die Gemeinden aus der gleichen Ansiedlung unterschiedlich hohe Einnahmen erzielen können. Es muss daher hinterfragt werden, inwieweit so große gemeindespezifische Unterschiede zwischen den Einnahmen E_A und E_B auftreten können, die sich allein aus der unterschiedlichen Verortung der Nachfrage in der einen oder der anderen Gemeinde erklären lassen, so dass der Fall 3 realistisch erscheint. Der Fall 3 würde zusätzlich dann befördert, wenn die Erstellungs- und Erschließungskosten der neuen Fläche in Gemeinde B sehr niedrig ausfallen. Auf beide Probleme wird im Folgenden näher eingegangen.

5.2.3 Gemeindespezifische Variabilität der Kosten und Einnahmen

In der konzeptionellen Überlegung wird nicht weiter zwischen den verschiedenen Kosten und Einnahmen, die im Zuge der Baulandbereitstellung anfallen, unterschieden. Dies ist jedoch notwendig, um die Abweichungen von der vereinfachenden Regel zu diskutieren. Im Folgenden wird die Vielfalt der Kosten und Einnahmekategorien aufgeschlüsselt und der Einfluss der Baulandstrategie auf die Verteilung der Kosten und Einnahmen skizziert. Schließlich wird anhand von empirischen Daten illustriert, dass sich aus der Baulandbereitstellung selbst für benachbarte Gemeinden unterschiedliche Kosten- und Einnahmewirkungen ergeben können. Abschließend werden die Unsicherheiten herausgearbeitet, die sich bei einer ex-ante-Bewertung von Baulandprojekten ergeben und es wird der Einfluss der zeitlichen Dynamik skizziert. Insgesamt liegt der Schluss nahe, dass sich nur für konkrete Anwendungsfälle bestimmen lässt, welcher der mit den Gleichungen 8-10 beschriebenen Fälle zutrifft und inwieweit eine Lenkung von Nachfrage sinnvoll ist. Und auch dann lassen sich vielfältige Unsicherheiten nicht auflösen.

5.2.3.1 Aufschlüsselung der Kosten und Einnahmen der Baulandbereitstellung

Die Tabelle 6 bietet einen Überblick zu relevanten Kosten und Einnahmen aus der Baulandbereitstellung.

Tabelle 6: Kosten und Einnahmen der Baulandbereitstellung

Kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenanteil der Gemeinde an Baulandbereitstellung (W, G) • zusätzliche investive Kosten für Erschließung und technische Infrastruktur (W, G) • zusätzliche investive Kosten sozialer Infrastruktur (W) • laufende Kosten Grünflächen etc. (W, G) • zusätzliche laufende Kosten sozialer Infrastruktur (W) • zusätzliche laufende Kosten technischer Infrastruktur (W, G) • Finanzausgleichsumlage³⁶⁵ (W, G) • Umlage an Amt bzw. Verbandsgemeindeumlage, ggf. Kreisumlage³⁶⁶ (W) • indirekte Folgekosten und nichtmonetär erfassbare negative Effekte
--------	--

³⁶⁵ Relevant, wenn mit der Baulandbereitstellung finanzielle Mehreinnahmen einher gehen, die zur Abundanz führen. Die Finanzausgleichsumlage kommt von den abundanten Gemeinden (d. h. Gemeinden, die aufgrund ihrer Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen erhalten) i. H. eines Vom-Hundert-Satzes dem jeweiligen Landkreis und der allgemeinen Schlüsselmasse für die kreisangehörigen Gemeinden zu. Der restliche Vom-Hundert-Satz verbleibt bei der abundanten Gemeinde. **Sachsen:** Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz - SächsFAG), Neufassung vom 12.01.2009 (SächsGVBl. S. 24), § 25a Finanzausgleichsumlage; **Sachsen-Anhalt:** Finanzausgleichsgesetz (FAG) des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Dezember 2009, § 23 Finanzausgleichsumlage.

³⁶⁶ Kreisumlage: Landkreise erheben zur Deckung ihres Finanzbedarfs eine Kreisumlage von den kreisangehörigen Gemeinden. Diese Umlage bemisst sich hauptsächlich an der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen der Gemeinden (Umlagengrundlagen). Hiervon wird ein Von-Hundert-Satz gebildet, der als Kreisumlage an die Landkreise von den Gemeinden zu entrichten ist. Für **Sachsen-Anhalt:** Finanzausgleichsgesetz (FAG) des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Dezember 2009, § 18 Kreisumlage; für

Einnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Einnahmen aus Verkauf der Grundstücke (W, G) • Einnahmen aus Umlegung der Erschließungskosten (W, G) • Einnahme aus Konzessionsabgaben (W, G) • Steuermehreinnahmen aus Grundsteuer A und B (W, G) • Steuermehreinnahmen aus Gewerbesteuer(G) • Steuermehreinnahmen aus Einkommensteuer³⁶⁷ (W) • Steuermehreinnahmen aus Umsatzsteuer³⁶⁸ (G) • Allgemeine Schlüsselzuweisungen aus KFA (W, G) • Zweckgebundene investive Schlüsselzuweisungen³⁶⁹ (W,G) • Investitionspauschale³⁷⁰ (W,G) • Zweckzuweisungen zur Förderung kommunaler Investitionen³⁷¹ (W,G) • zusätzliche jährliche Einnahmen der sozialen Infrastruktur (W) • zusätzliche jährliche Einnahmen der technischen Infrastruktur (W, G) • indirekte Einnahmefeffekte (W, G)
-----------	--

W – Einnahmen nur im Zuge der Ansiedlung von neuen Einwohnern im Zuge der Baulandbereitstellung;

G – Einnahmen nur im Zuge der Ansiedlung von Gewerbe im Zuge der Baulandbereitstellung.

Relevante **Kosten** der Baulandbereitstellung betreffen die Kosten der Flächenbereitstellung, die Kosten der Infrastrukturbereitstellung und sonstige Folgekosten. Außerdem können hier negative Folgeeffekte im weitesten Sinne einbezogen werden.

Zu den Kosten der Flächenbereitstellung zählen zum Beispiel³⁷² die Kosten des Grunderwerbs sowie die Finanzierungskosten, die Planungskosten sowie die Flä-

Sachsen: Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz - SächsFAG), Neufassung vom 12.01.2009 (SächsGVBl. S. 24), § 26 Kreisumlage.

³⁶⁷ Nur, wenn die zusätzlichen Einwohner Einkommensteuer zahlen, Länder einen Anteil an dem Aufkommen an Einkommensteuer an die Gemeinden weiterleiten müssen (Artikel 106 Absatz 5 des Grundgesetzes). Die Höhe des gemeindespezifischen Einkommensteueranteils bemisst sich nach dem gesamten Einkommensteueraufkommen im Land und den gemeindespezifischen Einkommensteueraufkommen.

³⁶⁸ Sofern der sich ansiedelnde Gewerbebetrieb sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer beschäftigt. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer bemisst sich am Gewerbesteueraufkommen und an der Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter. Seit 2009 bemisst sich der Umsatzsteueranteil zusätzlich am Anteil an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte am Arbeitsort. (Quelle: Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), § 5b Fortschreibungsfähiger Bestandteil des Verteilungsschlüssels).

³⁶⁹ Diese Art der Schlüsselzuweisung wird in **Sachsen** nach mangelnder Steuer- und Umlagekraft zur Finanzierung des Investitionsbedarfs für die Instandsetzung, Erneuerung und Erstellung von Einrichtungen und Anlagen der infrastrukturellen Grundversorgung gezahlt (Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz - SächsFAG), Neufassung vom 12.01.2009 (SächsGVBl. S. 24), § 15 Zweckgebundene investive Schlüsselzuweisungen)

³⁷⁰ Die Investitionspauschale wird in **Sachsen-Anhalt** 2010 und 2011 an Gemeinden und Landkreise zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur gezahlt (Finanzausgleichsgesetz (FAG) des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Dezember 2009, §16 Investitionspauschale).

³⁷¹ In **Sachsen** erhalten Städte, Gemeinden und Landkreise (auch kommunale Zweckverbände) entsprechende Zweckzuweisungen zur Förderung kommunaler Investitionsprojekte für: Krankenhausbau, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Wasserbau, Brandschutz, Kindertagesstätten, Straßenbau, allgemeinen Schulhausbau (Quelle: Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz - SächsFAG), Neufassung vom 12.01.2009 (SächsGVBl. S. 24), § 24 Zweckzuweisungen zur Förderung kommunaler Investitionen).

chen- und Herstellungskosten für Grünflächen und ggf. für Ausgleichsmaßnahmen.

Die Erschließungskosten sowie Kosten der Infrastrukturbereitstellung umfassen Herstellungskosten für Verkehrsflächen, die technischen Netzinfrastrukturen (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Entwässerung, Gas-, Stromversorgung sowie Telekommunikationsmedien). Diese Kosten fallen im Zuge der Erschließung an, so dass deren Refinanzierung von der erfolgreichen Vermarktung der Grundstücke abhängt. Ergibt sich im Zuge der Baulandausweisung Erweiterungsbedarf bei sozialen Infrastruktureinrichtungen (Grundschulen, Kindertagesstätten), so sind diese ebenfalls zu berücksichtigen.

Zusätzlich zu den Kosten der Flächenbereitstellung erwachsen sowohl laufende Kosten als auch langfristig Kosten zur Erneuerung der Anlagen. Diese betreffen den Unterhalt der Grünflächen sowie den Unterhalt der Straßen bzw. die Betriebsaufwendungen für Straßenbeleuchtung. I. d. R. werden sie durch den Gemeindehaushalt getragen. Darüber hinaus sind die technischen und sozialen Infrastrukturdienstleistungen mit jährlichen Aufwendungen verbunden, denen allerdings auch nutzungsbezogene, jährliche Einnahmen gegenüberstehen.³⁷³

Ergeben sich Veränderungen bei der Einwohnerzahl bzw. der Gewerbeansiedlungen und in Folge von Änderungen bei den Steuereinnahmen, so können sich auch die Berechnungsgrundlagen für Umlagenzahlungen (Finanzausgleichsumlage, Umlage an Amt bzw. VG/ggf. Kreisumlage) ändern, welche die Gemeinden zu zahlen haben.³⁷⁴

Neben den direkten Kosten sind die indirekten Kosten und Folgekosten sowie weitere negative, aber kaum monetär ausdrückbare Effekte aufzuführen. In diese Kategorie fallen Folgekosten einer stärkeren Straßenbelastung durch erhöhten Verkehr (Gewerbegebiet) ebenso wie diverse andere Nachteile, die entscheidungsrelevant sein können (Lärmzunahme, Veränderung der Sozialstruktur einer Ortschaft, Verschlechterung des Landschaftsbildes etc.).

³⁷² Seiler, Matthias (2006): Erschließungs- und Folgekosten durch die Baulandbereitstellung im Innen- und Außenbereich; Ein Vergleich verschiedener Wohnbaugebiete in Baden-Württemberg; Rottenburg am Neckar.

³⁷³ Bei Betrachtung dieser Kosten zeigt sich, dass die formelle Beschreibung des Problems in Abschnitt 5.2.2 die Gegebenheiten stark vereinfacht. Auch für Gemeinde A können mit der Nutzung des bisher brachliegenden Baulandes Kosten für die Kapazitätsanpassung sozialer Infrastrukturen K_A^S auftreten, außerdem ergeben sich laufende Kosten für technische und soziale Infrastruktur K_A^L . Somit ist eine Lenkung der Nachfrage für Gemeinde A mit $E_A - K_A^S - K_A^L$ verbunden, während bei einer Neuausweisung sich die Wirkung für Gemeinde A mit $pE_A - pK_A^S - pK_A^L$ darstellen lässt. Es wird hierbei angenommen, dass ein Ausbau der sozialen Infrastruktur entsprechend der realisierten Nachfrage p durchgeführt wird und nicht entsprechend der maximal durch das Baugebiet induzierten Nachfrage. Auch für Gemeinde B lassen sich die Kosten im Falle einer Neuausweisung von Fläche weiter aufgliedern: $(1-p)E_B - (1-p)K_B^S - (1-p)K_B^L - K_B$. Für die folgende Diskussion ergeben sich daher zwei Konsequenzen. Zum einen ist bzgl. der Kosten für die kapazitative Anpassung sozialer Infrastrukturen von Interesse, ob diese für Gemeinde A und B unterschiedlich hoch ausfallen können und nicht nur, inwieweit die Kosten hierfür in Gemeinde B möglicherweise nicht so sehr ins Gewicht fallen. Zum anderen wird bzgl. der Infrastrukturkosten diskutiert, ob die Nettoeinnahmen aus dem Verkauf dieser Infrastrukturdienstleistungen die jährlichen Kosten (Summe aus laufenden Kosten und nicht anderweitig refinanzierten Kapitalkosten) über- oder untersteigen und inwieweit dies gemeindenspezifisch in unterschiedlichem Maße geschehen kann.

³⁷⁴ Siehe auch Fußnoten 365 und 366.

Diesen Kosten stehen **Einnahmen** gegenüber, die für die Kommunen mit der Baulandausweisung verbunden sein können; hierzu zählen die Einnahmen durch Grundstücksverkauf sowie die Einnahmen aus der Umlage der Erschließungskosten.

Weiterhin zählen hierzu Steuereinnahmen und Zuweisungen, die im Zuge der Flächenausweisung, veränderter Einwohnerzahlen und Gewerbeansiedlungen der Gemeinde zugute kommen. Veränderungen bei den Gewerbeansiedlungen beeinflussen den Anteil an Umsatzsteuer sowie die Gewerbesteuer, der bei der Gemeinde verbleibt. Veränderungen bei der Einwohnerzahl wirken sich auf den gemeindlichen Anteil bei der Einkommensteuer aus. Zugleich führen gewerbliche Veränderungen sowie Veränderungen bei der Einwohnerzahl und dem Einkommensteueraufkommen möglicherweise zu veränderten Schlüsselzuweisungen im Zuge des Kommunalen Finanzausgleichs.

Darüber hinaus erwirtschaften die Infrastrukturträger jährliche Einnahmen im Zuge der Dienstleistungsbereitstellung. Dies betrifft sowohl die technischen als auch die sozialen Infrastrukturen.

Nicht zu vernachlässigen sind schließlich indirekte positive Effekte und Folgeeffekte für die Gemeinde. Die Stärkung der Nachfrage für lokale Läden und Restaurants etc. fallen ebenfalls hierunter wie die Möglichkeit, in neuen Gewerbebetrieben Sponsoren für Gemeindeaktivitäten zu finden oder die Option auf Folgeansiedlungen. Aufgeführt werden jedoch auch die Verbesserung des Images, die Anschubfunktion für weitere Entwicklungen, sowie das Setzen von Identifikationspunkten.³⁷⁵ Die Kategorie der positiven Effekte und Folgeeffekte soll aber auch ein Platzhalter für die verschiedenen, im Folgenden nicht explizit berücksichtigten positiven Effekte mehrdimensionaler Entscheidungsfindung darstellen.³⁷⁶

Werden diese Kosten und Einnahmen unterschieden, so ist es naheliegend, dass sie unterschiedlichen Akteuren zukommen. Neben der Gemeinde sind zum einen die Infrastrukturträger zu benennen. Zum anderen muss auf die Projektträger verwiesen werden, die eine wichtige Rolle bei der Entwicklung von Bauland einnehmen können. Inwieweit bei einer fiskalischen Analyse sämtliche Kosten und Einnahmeeffekte zu berücksichtigen sind oder nur die aus Sicht der Gemeinde entscheidungsrelevanten, hängt u. a. vom Ziel der Analyse sowie von der Betrachtungsperspektive ab.³⁷⁷ Im Folgenden werden die der Gemeinde bzw. den kommunalen Aufgabenträgern zuzuordnenden Kosten und Einnahmen als entscheidungsrelevant angesehen. Andere Wohlfahrtswirkungen, die privaten Akteuren (z. B. den Projektentwicklern, den flächennachfragenden Haushalten) er-

³⁷⁵ Vgl. Jöne, Barbara/Klemme, Marion (2009): Kosten-Nutzen-Betrachtungen von Wohnbauflächen in der kommunalen Planung. Vorstellungen, Anforderungen und Möglichkeiten aus Anwendersicht am Beispiel von LEANkom; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung; Berlin, Beiträge aus der REFINA-Forschung, Reihe REFINA, 3, S. 118–132.

³⁷⁶ Vgl. Löhr, Dirk (2009): Kommunale Fiscal-Impact-Analysen zur Prüfung von Flächenausweisungsalternativen. Anmerkungen zur Methodik; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009) a. a. O., S. 43–58.

³⁷⁷ Vgl. Löhr (2009), a. a. O.

wachsen, werden nicht berücksichtigt, da sie zu keinen finanziellen Auswirkungen bei den Gemeinden führen.

5.2.3.2 Strategietypen der Baulandbereitstellung

Den Kommunen stehen verschiedene grundsätzliche Strategien der Baulandbereitstellung zur Verfügung. Diese sind mit unterschiedlichen Kosten- und Einnahmeperspektiven für die Gemeinden verbunden, so dass an dieser Stelle kurz auf sie eingegangen werden soll. Für die folgende Diskussion sollen nur grundsätzlich unterschiedliche Ansätze differenziert werden, so

- die klassische Angebotsplanung,
- die Entwicklung von gemeindeeigenen Flächen durch die Gemeinde in eigener Regie,
- der kommunale Zwischenerwerb und
- die Entwicklung privater Flächen durch private Akteure aufgrund eines Städtebaulichen Vertrages oder eines Vorhaben- und Erschließungsplans.³⁷⁸

Bei der klassischen Angebotsplanung schafft die Gemeinde Planungsrecht und stellt die Erschließung her, ohne dass sie Eigentümer der Flächen ist. Somit entfallen für sie die Kosten des Grunderwerbs, aber auch die Erlöse im Zuge des Flächenverkaufs³⁷⁹. Von den Erschließungskosten können die zur inneren Erschließung notwendigen Aufwendungen weitgehend umgelegt werden, die Kosten der äußeren Erschließung werden von der Gemeinde getragen³⁸⁰. Die Gemeinde hat wenig Einfluss auf die Eigentümer, nach Schaffung des Planungsrechtes die Flächen wirklich zu verkaufen. Es bleibt dementsprechend unsicher, welche Flächen letztendlich kurzfristig für Nachfrager zur Verfügung stehen.³⁸¹

Bei der Entwicklung gemeindeeigener Flächen in eigener Regie entwickelt die Gemeinde auf eigene Kosten Bauland, d. h. schafft Planungsrecht, erschließt die Flächen und verkauft sie als baureife Grundstücke. Die Kosten des Grunderwerbs

³⁷⁸ Vgl. Seiler, Matthias (2006): Erschließungs- und Folgekosten durch die Baulandbereitstellung im Innen- und Außenbereich; Ein Vergleich verschiedener Wohnbaugebiete in Baden-Württemberg; Stadtentwicklung im Diskurs Band 5, Rottenburg am Neckar und Dransfeld, Egbert/Meyer, Bernd (2003): Wirtschaftliche Baulandbereitstellung; Städtebauliche Kalkulation; Bonn.

³⁷⁹ Es existieren allerdings Ansätze für die Gemeinden, Teile der Wertsteigerungen von den Grundstücksbesitzern abzugreifen – vgl. Seiler 2006, S. 33–34.

³⁸⁰ Auf die Möglichkeiten einer amtlichen Umlegung wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.

³⁸¹ Vgl. Seiler (2006), a. a. O., S. 33–34.

entfallen in diesem Fall³⁸², und die Gemeinde kann den Wertzuwachs³⁸³ der Flächen vollständig abschöpfen.³⁸⁴

Beim kommunalen Zwischenerwerb werden die Flächen von der Gemeinde erworben und danach entwickelt. Es fallen Grunderwerbskosten an. Außerdem verweist SEILER auf verschiedene Möglichkeiten, die ehemaligen Grundstückseigentümer an dem Wertzuwachs zu beteiligen.³⁸⁵

Bei der Entwicklung der Flächen durch private Projektträger kann die Gemeinde diese mit der Erschließung beauftragen, so dass die Kommune keine Erschließungskosten zu tragen hat. Diese Kosten werden dann z. B. über den Kaufpreis an die Käufer der Grundstücke weitergegeben, die Anlagen selber werden i. d. R. an die Gemeinde übertragen und von ihr bzw. den Aufgabenträgern betrieben. Die Gemeinde hat darüber hinaus keine Grunderwerbskosten zu tragen, wird allerdings auch an den Einnahmen durch den Grundstücksverkauf nicht beteiligt.³⁸⁶

Die kursorische Skizze zu den unterschiedlichen Strategien verdeutlicht, dass die Kostenbelastung der Gemeinden infolge von Baulandausweisung deutlich variieren kann. Dies betrifft die Kosten für Planung, für Grunderwerb und Finanzierung sowie für die Gestehungskosten der äußeren und inneren Erschließung.

Die Wahl der Strategie beeinflusst zugleich auch Höhe der gemeindlichen Einnahmen. Dies betrifft nicht nur die Beteiligung der Gemeinden an den Erlösen aus dem Grundstücksverkauf. Auch die Umlegbarkeit der Vorbereitungs- und Gestehungskosten hängt hiervon ab. Bei der kommunalen Angebotsplanung kann die Gemeinde nur 90 % der laut BauGB umlegbaren Erschließungskosten weitergeben³⁸⁷. Die verbleibenden 10 % sowie die Gestehungskosten für die nicht umlegbaren Erschließungsanlagen³⁸⁸ verbleiben bei der Gemeinde. Die Umlegung der Anschlusskosten für die technischen Medien (Trinkwasserversorgung, private Abwasserentsorgung etc.) richtet sich nach den geltenden Anschlussbeitragsatzungen bzw. Regelungen bzgl. eines Baukostenzuschusses. GUTSCHE³⁸⁹ verweist

³⁸² Da die Kosten für den Flächenkauf schon vor der Entscheidung anfielen, sind sie nicht mehr entscheidungsrelevant.

³⁸³ Die volkswirtschaftlichen Kosten der Flächenbereitstellung entsprechen laut Aring (2001) der Agrarrente, die bei Umwidmung der Fläche nicht mehr erwirtschaftet werden kann. Der Verkaufswert der baureifen Fläche setzt sich darüber hinaus aus den Erschließungskosten sowie einer Lagerrente und Knappheitsrente zusammen. Die Kosten und Einnahmen, die sich für die Gemeinde ergeben, variieren demzufolge i. A. von der Möglichkeit, die Fläche noch als Agrarland zu erwerben (geringe Kosten), Teile der Lagerrente und Knappheitsrente abzuschöpfen.

³⁸⁴ Vgl. Seiler (2006), a. a. O., S. 34-35.

³⁸⁵ Ebenda.

³⁸⁶ Ebenda, S. 35-37.

³⁸⁷ Hierzu zählen die innere verkehrliche Erschließung, Grünanlagen, soweit sie zu den Verkehrsanlagen gehören bzw. erschließungsrelevant sind, Lärmschutzeinrichtungen (vgl. BauGB vom 23.9.2004, §§ 127-129); vgl. auch Seiler 2006.

³⁸⁸ Genannt werden Kinderspielplätze im Baugebiet sowie die äußere verkehrliche Erschließung (BauGB vom 23.9.2004, § 127, Seiler (2006), a. a. O., S. 50-51).

³⁸⁹ Vgl. Gutsche, Jens-Martin (2006): Kurz-, mittel- und langfristige Kosten der Baulanderschließung für die öffentliche Hand, die Grundstücksbesitzer und die Allgemeinheit; Unterschiede zwischen Wohnbaulandausweisungen auf Brachen und der "grünen Wiese" und Einfluss der städtebaulichen Dichte dargestellt an

für Abwasserinfrastrukturen auf eine Überwälzungsrate der Herstellungskosten, die zwischen 50 % und 100 % und bei Trinkwasser bei 70 % liegt.

Bei privater Projektträgerschaft kann die Gemeinde demgegenüber die vollständige Umlegung der Erschließungskosten erreichen. Die laufenden Kosten sowie die Erneuerungsaufwendungen müssen dann von der Gemeinde getragen werden bzw. werden über die kommunalen Aufgabenträger entsprechend der Gebühren- und Entgeltordnungen an die Nutzer umgelegt.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Bewertung einer Lenkung von Nachfrage von der Wahl der durch die Gemeinde A und B gewählten Strategie der Baulandbereitstellung abhängt.

5.2.3.3 Gemeindespezifische Variation der Höhe der Kosten und Einnahmen

Die bei den Gemeinden anfallenden Anteile an den Kosten und Einnahmen von Baugebieten können je nach Wahl der Entwicklungsstrategie variieren. Darüber hinaus ergeben sich weitere Divergenzen bei den Kosten und Einnahmen, denn die Kosten für die Ausweisung des Baulands sowie die gemeindlichen Einnahmen aus dem Verkauf und der Nutzung der Flächen variieren von Gemeinde zu Gemeinde bei ansonsten gleichen Rahmenbedingungen. Dies wird beispielhaft für die Herstellungskosten des Baulandes sowie für die Einnahmen aus den Flächenverkäufen, für die jährlichen Nettoeinnahmen bei Inanspruchnahme der technischen Dienstleistungen sowie exemplarisch für einige gemeindlichen Steuereinnahmen bzw. Zuweisungen diskutiert. Weiterhin beeinflusst zum einen der Auslastungsgrad die Sinnhaftigkeit von Lenkungsmaßnahmen zusätzlich. Zum anderen zeigen die folgenden Ausführungen, dass die gemeindlichen Akteure ex ante praktisch nicht in der Lage sind, die Einnahmen und Kosten vollständig abzuschätzen.

Gemeindespezifische Varianz von Kosten und Einnahmen

Die investiven Kosten für Erschließung und technische Infrastruktur umfassen die Planungskosten sowie die Erstellungskosten für die technischen und verkehrlichen Infrastrukturen sowohl für die innere als auch für die äußere Erschließung. Weiterhin sind auch die Kosten für die öffentlichen Anlagen sowie für Ausgleichsanlagen einzubeziehen. Die Höhe von Erschließungskosten für Wohnbaugebiete ist Gegenstand einiger Untersuchungen³⁹⁰.

Vielfältige Untersuchungen zu Erschließungskosten für Wohnbaugebiete haben gezeigt, dass die technischen Erschließungskosten je Fläche für Wohngebiete wesentlich stärker von der Größe des Baugebietes (Verhältnis zw. Kosten der inneren und äußeren Erschließung) und deren Lage gegenüber bestehenden Infra-

Beispielstandorten im Stadt-Umland-Bereich Husum; Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR.; Abschlussbericht; Hamburg, S. 110 ff.

³⁹⁰ Z. B. Doubek/Zanetti (1999), Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2000), Gutsche (2003), Siedentop et al. (2006), Gutsche (2006), Koziol/Walther (2009), Hauerken et al. (2009); Beilein et al. (2009); Kötter et al. (2009).

strukturnetzen beeinflusst werden als von der prognostizierten Bebauungsdichte³⁹¹. D. h. eine günstige Lage der Baugebiete aus infrastruktureller Perspektive verringert die Kosten der Baulandbereitstellung und erhöht für Gemeinde B die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine Ausweisung der Fläche lohnt.

Während sich zu Erschließungs- und Folgekosten von Wohnbaugebieten vielfältige Literaturhinweise und sogar Berechnungsinstrumente finden lassen³⁹², sind demgegenüber Angaben zu Erschließungskosten für Gewerbegebiete eher selten in der Literatur zu finden. KOZIOL et al. nennen für spezifische Erschließungskosten bspw. Spannbreiten von ca. 23 bis 52 €/m² (Median ca. 35 €/m²).³⁹³ Für den sächsischen Teil des Untersuchungsraumes wurden die Kostendaten zu den öffentlich geförderten Gewerbeflächenerschließungen ausgewertet. Die Gesamtinvestitionskosten variieren beträchtlich, verursacht durch die hohe Varianz der Kosten für die verkehrliche Erschließung und für die Erstellung der Netzinfrastrukturen (vgl. Tabelle 7). Der clusterbezogene Vergleich der Gesamtinvestitionskosten (vgl. Abbildung 5) verdeutlicht nicht nur deren große Schwankungsbreite, sondern zeigt auch, dass die in ländlichen Gemeinden errichteten Gewerbegebiete im Mittel vergleichsweise niedrige Herstellungskosten aufweisen. Aufgrund der hohen Förderzuschüsse von 18 EUR (Median) verringert sich der Kostenanteil, der über den Verkaufspreis refinanziert werden muss, jedoch deutlich (vgl. Abbildung 5).

³⁹¹ In Auswertung der Literatur lassen sich folgende verallgemeinernde Aussagen treffen: Die absoluten Infrastrukturkosten werden durch die zu erschließende Fläche beeinflusst und nur unwesentlich durch die Nutzungsdichte (Siedentop et al. (2006), Gutsche (2006)). Daher nehmen die einwohnerspezifischen Kosten hyperbelartig mit zunehmender Einwohnerdichte ab. Die Urbanität hat zwar Einfluss auf die flächenbezogenen Kosten, kann aber nicht die Dichteeffekte bei den einwohnerspezifischen Kosten überkompensieren. Weiterhin wird folgender Zusammenhang zwischen Lage und Größe von Baugebieten und den einwohnerspezifischen Kosten angesetzt: Baulücken führen zu den niedrigsten Infrastrukturkosten, da i. d. R. nur Hausanschlüsse zu finanzieren sind. Innerstädtische, noch nicht erschlossene Brachflächen weisen nur deshalb leicht günstigere Kostenwirkungen gegenüber Baugebieten gleicher Größe am Ortsrand auf, weil im innerörtlichen Bereich i. d. R. dichtere Wohndichten marktgängig sind. Die Erschließungskosten ähneln sich demgegenüber. Am ungünstigsten fallen nicht integrierte Baugebiete aus, für die zusätzliche äußere Erschließungsaufwendungen durchgeführt werden müssen. Der Einfluss von Lagegunst auf die verbrauchs-spezifischen Kosten fällt jedoch geringer als der Einfluss der Baudichte aus (Gutsche (2006)).

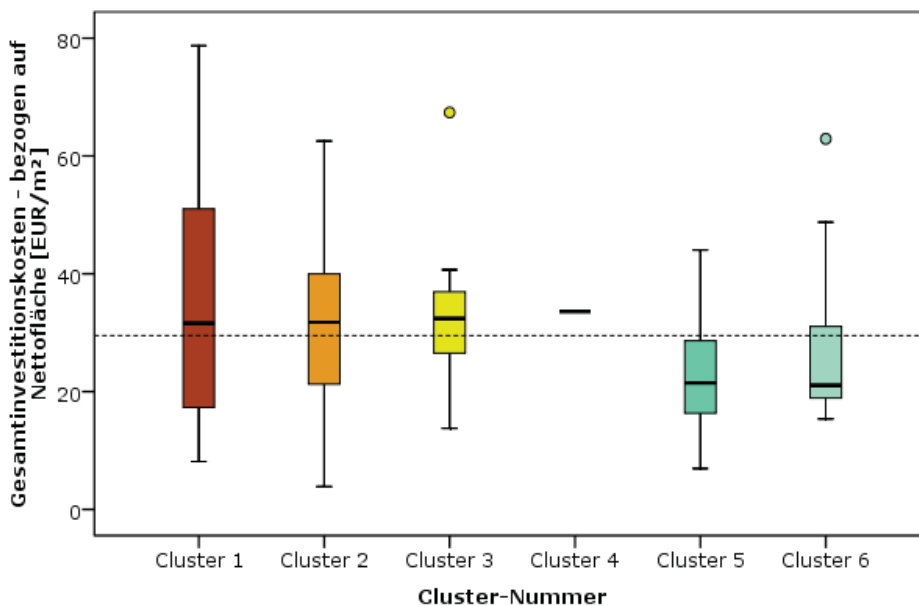
³⁹² Beispielsweise können m. H. des internetbasierte Folgekostenrechners „www.was-kostet-mein-Baugebiet“ Übersichtsrechnungen zu Erschließungs- und Folgekosten von Wohnbaugebieten durchgeführt werden. Eine solche Rechnung für ein Wohngebiet mit einer Dichte von 27 WE/ha Bruttowohnbauland führt zu Erschließungskosten (Straßen, Wasserver- und Entsorgung, Gas- sowie Stromversorgung) von 26 EUR/m² sowie von jährlichen Betriebs-, Unterhalts- und Instandhaltungskosten (ohne Erneuerung) von 0,2 EUR/m²a. Im aufgeführten Beispiel belaufen sich die über 40 Jahre kumulierten Betriebs-, Unterhalts- und Instandhaltungskosten auf ungefähr 7 EUR/m² sowie die Erneuerungskosten auf 6 EUR/m² (Diskont-rate 2%) im Vergleich zu den Herstellungskosten von 26 EUR/m² (Gertz/Gutsche/Rümenapp: Folgekostenrechner 3.0.2, www.was-kostet-mein-baugebiet.de, abgerufen am 27.4.2009).

³⁹³ Vgl. Koziol, Matthias/Walther, Jörg (2009): Abschätzung der Infrastrukturfolgekosten; Das Beispiel der Region Gießen Wetzlar; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009), a. a. O., S. 81.

Tabelle 7: Flächenspezifische Investitionskosten – Auswertung von neun Gewerbegebieten des sächsischen Untersuchungsraumes (bezogen auf Nettofläche)

	Fläche bzw. Kosten pro Nettofläche		
	Min	Median	Max
Nettofläche [ha]	6	17	53
Gesamtinvestitionskosten [€/m ²]	13,60	27,60	59,20
Planung- und Verfahrenskosten [€/m ²]	1,90	3,80	8,60
Verkehrsfläche [€/m ²]	3,80	10,70	30,10
Stadttechnische Netze [€/m ²]	2,40	13,20	21,50
sonstiges [€/m ²]	0,10	1,10	3,80

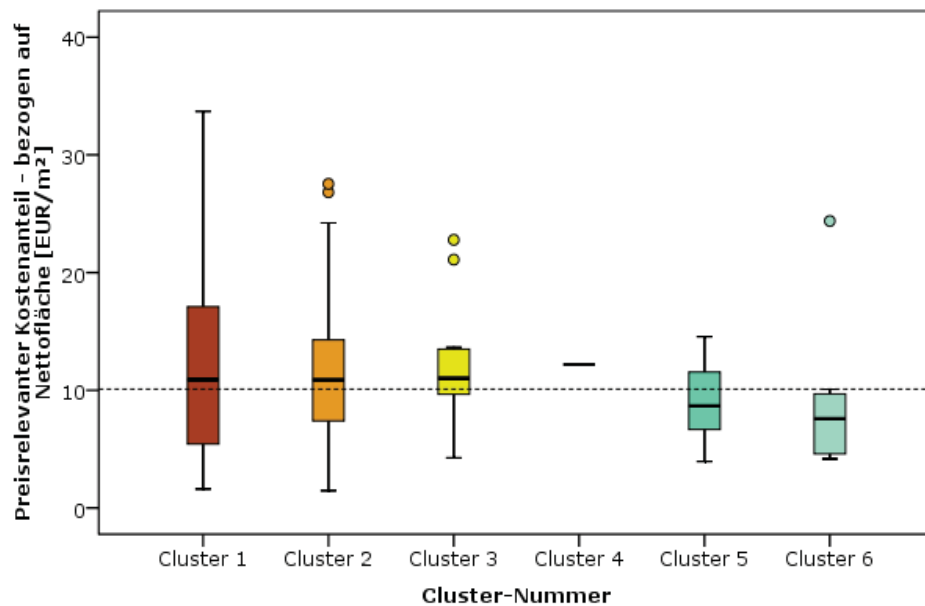
Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der Landesdirektion Leipzig, Stand Januar 2009.



Cluster 1 – Mittelstädte und Mittelzentren; Cluster 2 – Umlandstädte; Cluster 3 – Suburbia; Cluster 4 – Ländlicher Raum mit deutlichem Flächenwachstum; Cluster 5 – Ländlicher Raum mit dezentraler Infrastruktur; Cluster 6 – Peripherer ländlicher Raum.

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der Landesdirektion Leipzig, Stand Januar 2009; Darstellung als reale Kostenbarwerte (Preisbasis 2005; Diskontierung über die jeweilige Projektlaufzeit).

Abbildung 5: Clusterspezifische Varianz der Gesamtinvestitionskosten öffentlich geförderter Gewerbegebiete im sächsischen Untersuchungsraum (Median = 29,5 €/m²)



Cluster 1 – Mittelstädte und Mittelzentren; Cluster 2 – Umlandstädte; Cluster 3 – Suburbia; Cluster 4 – Ländlicher Raum mit deutlichem Flächenwachstum; Cluster 5 – Ländlicher Raum mit dezentraler Infrastruktur; Cluster 6 – Peripherer ländlicher Raum.

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der Landesdirektion Leipzig, Stand Januar 2009; Darstellung als reale Kostenbarwerte (Preisbasis 2005; Diskontierung über die jeweilige Projeklaufzeit).

Abbildung 6: Clusterspezifische Varianz der preisrelevanten Kostenanteile öffentlich geförderter Gewerbegebiete im sächsischen Untersuchungsraum (Median = 10,14 €/m²)³⁹⁴

Zu den weiteren Folgekosten der Baulandbereitstellung zählen die Kosten für die Bereitstellung sozialer Infrastrukturen durch die Kommunen, z. B. der Kindertageseinrichtungen und Grundschulen. Die Höhe der Kosten hängt davon ab, ob die Kapazitäten von derartigen Einrichtungen verändert werden müssen. Bei Nachfragezuwachs von außerhalb müssen ggf. Kapazitäten erweitert werden, falls in zumutbarer Umgebung keine ausreichenden Kapazitäten vorhanden sind³⁹⁵. Verändert die Baulandbereitstellung das Maß der Abwanderung von Nachfragern, müssten auch ggf. Kapazitäten zurückgenommen werden.³⁹⁶ Da die Ausgangssituation bei den sozialen Infrastrukturen gemeindespezifisch variiert, divergieren die Kostenänderungen bei der Bereitstellung der sozialen Infrastrukturen ent-

³⁹⁴ Nach Abzug der Förderzuschüsse von den Gesamtinvestitionskosten.

³⁹⁵ Nach Gutsche (2009a) wirkt sich hierbei auch die Geschwindigkeit, mit der ein Baugebiet besiedelt wird, kostentreibend aus. Eine hohe Besiedlungsgeschwindigkeit induziert eine deutlichere Nachfragespitze als eine langsame Besiedlungsgeschwindigkeit. (Vgl. Gutsche, Jens-Martin (2009a): Siedeln kostet Geld; Kostenstrukturen und Rahmenbedingungen der Baulandentwicklung; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009), a. a. O., S. 31–41.)

³⁹⁶ Auch wenn bei sozialen Infrastrukturen durch Rückbau leichter Kapazitätsanpassungen erfolgen können als bei technischen Infrastrukturen, so können auch hier Remanenzeffekte auftreten, vgl. Kötter et al. (2009).

sprechend.³⁹⁷ Die Kosten sozialer Infrastrukturen werden zudem als tendenziell höher im Vergleich zu denen der technischen Infrastrukturen angegeben.³⁹⁸

Als Zwischenfazit muss konstatiert werden, dass die Kosten und Folgekosten der Baulandbereitstellung deutlich von Gemeinde zu Gemeinde schwanken können und somit auch Gemeinden mit vergleichsweise niedrigeren Kosten existieren. Das heißt, die Kosten K_B für die Baulandbereitstellung in Gemeinden können dann niedrig ausfallen, wenn Gemeinde B über infrastrukturell günstig gelegene Flächen verfügt und/oder bei Gewerbegebieten hohe Förderungen flossen. Gemeinde A und Gemeinde B können sich weiterhin bzgl. der kapazitätsbedingten Folgekosten für soziale Infrastrukturen deutlich unterscheiden, wenn Gemeinde B beispielsweise über freie Kapazitäten verfügt und Gemeinde A Erweiterungsmaßnahmen durchführen müsste.

Im Folgenden werden die Einnahmen aus einer Flächenbereitstellung betrachtet und gefragt, inwieweit eine Gemeinde vergleichsweise höhere Einnahmen aus dem Flächenverkauf generieren kann als eine andere.

Wesentliche Einnahmequelle sind die Verkaufserlöse. Die Preise für Bauland spiegeln wertbestimmende Eigenschaften der Flächen wieder und zugleich die Situation aus Angebot und Nachfrage. Laut ARING ergibt sich der Bodenpreis neben den Selbstkosten (Abgeltung der Ackerlandrente, sowie Herstellungskosten, d. h. Planungs- und technische Erschließungskosten) aus lagebedingten Aufschlägen sowie Knappheitsaufschlägen bei begrenztem Baulandangebot (z. B. in Kommunen).³⁹⁹ Entsprechend variieren die Einnahmen aus dem Flächenverkauf lagebedingt.

Empirische Bodenpreisvergleiche zeigen zum einen, dass in der Kernregion Mitteldeutschland vergleichsweise niedrige Bodenpreise bestehen⁴⁰⁰. Gerade bei Gewerbeflächen sind die durchschnittlichen Preise so niedrig, dass die Herstellungskosten nur aufgrund der Förderungen durch die Länder gedeckt werden können⁴⁰¹.

Zugleich ergeben sich lokale Unterschiede, die insbesondere die Lagegunst widerspiegeln. Für Sachsen-Anhalt ergaben sich bei den in den Jahren 2006 und 2007 getätigten Verkäufen durchschnittliche lagebedingte Kaufpreisdifferenzen von 13 EUR/m² und bei Gewerbegebieten von 12 EUR/m² (vgl. Tabelle 8). Die ebenfalls von den Gutachterausschüssen für Grundstückswerte im Land Sachsen-Anhalt (2008) herausgegebenen Bodenrichtwerte, die für Wohnen auch innerört-

³⁹⁷ Auch die jährlichen Einnahmen verändern sich in Abhängigkeit von der Auslastung der Einrichtungen ggf. ebenfalls. Hierauf wird allerdings nicht weiter eingegangen.

³⁹⁸ Vgl. Gutsche (2009a), a. a. O.

³⁹⁹ Vgl. Aring, Jürgen (2001): Plädoyer für eine angebotsorientierte Baulandpolitik; in: Einig, Klaus (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung; Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung, Berlin, S. 39–60.

⁴⁰⁰ Vgl. Band 05 der Schriftenreihe, S. 54–57.

⁴⁰¹ Diese Einschätzung legt auch der Vergleich zwischen den Gesamtinvestitionskosten (vgl. Abbildung 5 und Abbildung 6) und den Kaufpreisen (vgl. Tabelle 8 und Tabelle 9) nahe. Allerdings liegen Kosteninformationen nur für Sachsen vor, während sich die Kaufpreise auf Sachsen-Anhalt beziehen.

lich nach Lagegunst differenziert werden, bestätigen zwar die Angaben von Tabelle 8 in der Tendenz, zeigen aber auch für Wohnflächen, dass im Einzelfall die Lagegunst/-ungunst deutlich stärker im Kaufpreis Berücksichtigung findet (vgl. Tabelle 9).

Für Wohnflächen ist daher zu konstatieren, dass für den sachsen-anhaltinischen Teil des Untersuchungsgebietes im Regelfall, aber nicht in jeden Einzelfall die Verkaufserlöse⁴⁰² zwischen zwei Gemeinden E_A und E_B zu schwach schwanken, um das Entscheidungskriterium $((1-p)E_A > (1-p)E_B - K_B)$ zugunsten der Neuausweisung zu beeinflussen. Die Kosten der Flächenausweisung sind hierfür zu hoch. Für Gewerbe kann demgegenüber aufgrund des deutlichen Einflusses von Fördermitteln tendenziell eher der Fall eintreten, dass $(1-p)E_A < (1-p)E_B - K_B$ und somit die Neuausweisung von Fläche gefördert wird.⁴⁰³

Tabelle 8: Durchschnittliche Kaufpreise und Variationen für Sachsen-Anhalt – Mittelwert für 2006 und 2007⁴⁰⁴

Bezugsregion/ Teilmarkt	Individueller Wohnungsbau [€/m ²]		Gewerbeflächen [€/m ²]	
	Durchschnittl. Kaufpreis	Lagebedingte Abweichung ⁴⁰⁵	Durchschnittl. Kaufpreis	Lagebedingte Abweichung
Land Sachsen-Anhalt	60	13	18,5	12
Anhalt	52,5	17,5	17	14
Saale-Unstrut	70	11	17	20

Quelle: eigene Berechnungen, Datengrundlage (Gutachterausschüsse für Grundstückswerte im Land Sachsen-Anhalt 2008)

⁴⁰² Werden nicht die Durchschnittswerte für die Regionstypen herangezogen (siehe Tabelle 8), sondern die noch stärker differenzierten Bodenrichtwerte so können sich jedoch deutlich stärkere Differenzen ergeben.

⁴⁰³ Diese Aussagen beziehen sich jedoch nur auf den Fall der vollständigen Auslastung der Gebiete. Der Einfluss der Unterauslastung wird an anderer Stelle gesondert angesprochen.

⁴⁰⁴ Auswertung der in den Jahren 2006 und 2007 getätigten Angaben beziehen sich neuerschlossene Flächen, die Erschließungskosten sind im Kaufpreis integriert.

⁴⁰⁵ Abweichung der auf Regionstypen bezogenen Durchschnittswerte für 2006/2007. Einbezogen wurden die Regionstypen Großstadtrand, Mittelzentren, Randlage Mittelzentren, Kleinstädte und Dörfer. Nicht einbezogen wurden die Regionstypen Großstädte und Fremdenverkehr.

Tabelle 9: Maximale und minimale Bodenrichtwert – Angaben für sachsen-anhaltinische Kreise im Untersuchungsraum

Region	Wohnen/Mischgebiet ⁴⁰⁶			Gewerbe ⁴⁰⁷		
	Maximalwert [€/m ²]	Minimalwert [€/m ²]	Differenz [€/m ²]	Maximalwert [€/m ²]	Minimalwert [€/m ²]	Differenz [€/m ²]
Anhalt-Zerbst	45	12	33	9	6	3
Bitterfeld	60	18	42	30	10	20
Köthen	65	8	57	15	8	7
Mers.-Querf.	75	13	62	35	13	22
Saalkreis	60	15	45	30	15	15
Mittelwert	61	13	48	24	10	13

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten des (Gutachterausschüsse für Grundstückswerte im Land Sachsen-Anhalt 2008)

Die Infrastruktureinnahmen dienen der Deckung von Herstellungskosten, der laufenden Kosten und der Kosten für den langfristigen Substanzerhalt (Erneuerung). Die Herstellung der Infrastrukturen wird teilweise oder vollständig umgelegt; mit Hilfe von Erschließungsbeiträgen (z. B. die innere verkehrliche Erschließung), Anschlussbeiträgen (z. B. Abwasserentsorgung) Baukostenzuschüssen (z. B. Trinkwasserversorgung) oder über die Grundstückspreise. Die Ausführungen in Kapitel 5.2.3.2 verdeutlichen, dass die Höhe dieser Einnahmen (im Verhältnis zu den Kosten) u. a. von Wahl der Strategie der Baulandbereitschaft abhängt und somit zwischen Gemeinde A und B differieren kann. Der Kostendeckungsgrad durch Anschlussbeiträge für die Abwasserentsorgung variiert z. B. i. A. von der Bauungsdichte des Baugebietes sowie zwischen den Organisationseinheiten. Auch hierin können sich Gemeinden A und B unterscheiden.

Die Kosten für den laufenden Betrieb sowie den langfristigen Erhalt von verkehrlichen Infrastrukturen und technischen Medien stellen beträchtliche Kostenkomponenten dar. Nach GUTSCHE umfassten die Kostenbarwerte für Betrieb und Unterhaltung, Instandhaltung und Erneuerung von realen Baugebieten bei einem Betrachtungszeitraum von 5 Jahren 9 % der Gesamtkostenbarwerte, bei einer sehr langfristigen Betrachtung von 100 Jahren demgegenüber sogar 36 %.⁴⁰⁸ Die Refinanzierung dieser Kostenkomponenten erfolgt unterschiedlich. Die Aufwendungen für Straßen müssen von den Gemeinden und somit über Steuern und Zuwendungen getragen werden. Bei technischen Medien werden die verbleibenden Herstellungskosten sowie die Kosten für Betrieb, Unterhalt, Instandhaltung und Erneuerung über Nutzungsentgelte an alle Nutzer der Organisationseinheit umgelegt.

⁴⁰⁶ Verglichen wurden die Angaben zu „Wohnbauflächen für den individuellen Wohnungsbau“ sowie „Gemischte Bauflächen/Dorfgebiete“, alle Legekategorien (gute, mittlere, mäßige Lage) wurden einbezogen.

⁴⁰⁷ Verglichen wurden die Angaben zu „Gewerblichen Bauflächen/Gewerbegebieten“.

⁴⁰⁸ Vgl. Gutsche (2006), a. a. O., S. 108.

Hierbei ist einerseits von Interesse, wie sich die Einnahmen im Vergleich zu den jährlichen Kosten der Dienstleistungsbereitstellung gestalten können, in anderen Worten, ob die jährlichen Nettoeinnahmen für das Baugebiet positiv oder negativ ausfallen⁴⁰⁹. Zum anderen interessiert, inwieweit das Verhältnis aus jährlichen Entgelten und jährlichen Kosten gemeindespezifisch variiert.

Die Entgelte kommunaler Infrastrukturdienstleistungen müssen nach Kommunalabgabengesetz (KAG) kostendeckend ausfallen. Entsprechend orientieren sich die Gebühren an den Durchschnittskosten des Aufgabenträgers. Da das Gebot der Kostendeckung jedoch auf Organisationsebene ansetzt, braucht dies auf Ebene eines Baugebietes nicht zutreffen. Liegen die baugebietsspezifischen Kosten für die Infrastrukturdienstleistungen unterhalb der Durchschnittskosten, so wird mit dem Baugebiet ein positiver Deckungsbeitrag erwirtschaftet. Dieser Fall wäre beispielsweise plausibel,

- wenn das neue Baugebiet eine höhere Wohndichte aufweist als das Organisationsgebiet insgesamt und somit der spezifische Aufwand für den Unterhalt der Netze und Kanäle, den Sammlungsaufwand für Müll oder den Aufwand für die Straßenreinigung vergleichsweise niedrig liegt;
- falls darüber hinaus durch das neue Baugebiet bestehende zentrale Infrastruktureinrichtungen besser ausgelastet werden und nicht extra angepasst werden müssen, wie z. B. Kläranlagen, Wassergewinnungs- und Aufbereitungsanlagen etc.

Die beiden aufgeführten Effekte hängen von den konkreten Bedingungen innerhalb der Organisationsstrukturen ab, so dass die jährlichen Nettoeinnahmen für technische Infrastrukturen gemeindespezifisch variieren können – insbesondere dann, wenn die verglichenen Gemeinden zu unterschiedlichen Organisationseinheiten (z. B. Zweckverbänden) gehören. An dieser Stelle muss aber schon einmal auf den auslastungsbedingten Einfluss von Kosten und Einnahmen bei technischen Infrastrukturen verwiesen werden (siehe Tabelle 13).

Steuereinnahmen und Zuwendungen aus Gewerbeansiedlungen bzw. Einwohnerzuwächsen stellen wichtige finanzielle Einnahmequellen für die Gemeinden dar. Im Folgenden werden beispielhaft einige Steuern/Zuwendungen und ihre Varianz betrachtet.

Die Grundsteuer B⁴¹⁰ ist eine wichtige Einnahmequelle für die Gemeinden.⁴¹¹ Die Gemeinden können über die Hebesätze die Höhe der Steuereinnahmen beeinflus-

⁴⁰⁹ Vgl. hierzu Fußnote 373.

⁴¹⁰ Die Grundsteuer A soll im Folgenden keine weitere Beachtung finden, da ihr Steueraufkommen im Vergleich zu den hier vorgestellten Steuerarten gering ist. 2008 betrug das Aufkommen aus der Grundsteuer A für Sachsen 3,30 EUR/EW. (0,57 % der gemeindlichen Steuereinnahmen ohne sonstige Gemeindesteuern) und für Sachsen-Anhalt 9,32 Euro/EW (1,78 % der gemeindlichen Steuereinnahmen ohne sonstige Gemeindesteuern), vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008.

⁴¹¹ Sie lag für Sachsen 2008 bei 100,54 EUR/EW und entsprach 17 % der gemeindlichen Steuereinnahmen – ohne sonstige Gemeindesteuern; in Sachsen-Anhalt lag sie bei 83,14 EUR/EW (16 % der gemeindlichen Steuereinnahmen – ohne sonstige Gemeindesteuern), vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008.

sen, so dass benachbarte Gemeinden unterschiedliche Einnahmen erzielen können. Im Durchschnitt betrug 2008 der Grundsteuer B-Hebesatz in Sachsen 449 % und in Sachsen-Anhalt 377 %.⁴¹² Für die sächsischen Gemeinden des Untersuchungsraumes ergeben sich Differenzen, die bei der Hälfte der Gemeinden unter 20 EUR liegen⁴¹³, im Extremfall jedoch über 130 EUR betragen (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 10: Varianz der Hebesätze und des Realsteueraufkommens der Grundsteuer B in den sächsischen Gemeinden des Untersuchungsraumes (2008)

Grundsteuer B	Minimum	25. Quantil	Median	75. Quantil	Maximum
Hebesatz	330	370	380	400	540
Realsteueraufkommen [€/Einwohner]	54	71	82	92	187

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsens 2010

Veränderungen bei Einwohnerzahlen und Gewerbeunternehmen beeinflussen den Einkommensteuer- und Gewerbesteueranteil der Gemeinden. Allerdings kommt es zu Folgeeffekten bei den Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich. Diese drei Einnahmenarten müssen somit im Zusammenhang gesehen werden.⁴¹⁴

Die Höhe der Gewerbesteuereinnahmen hängt zum einen von der Höhe des Gewerbeertrages ab, der im Erhebungszeitraum generiert worden ist.⁴¹⁵ Folglich kann die jeweilige Branche im Falle unterschiedlicher Gewinnhöhen, aber auch die konjunkturelle Situation und die individuelle Situation des Betriebes die Höhe dieser Steuereinnahmenart beeinflussen. Darüber hinaus hängen die Einnahmen aus der Gewerbesteuer von dem gemeindespezifischen Gewerbesteuerhebesatz ab. Dabei beträgt der jeweilige Hebesatz mindestens 200 %, wenn die Gemeinde keinen höheren Hebesatz veranschlagt.⁴¹⁶ In der Vergangenheit waren deutschlandweit die Hebesätze für die kreisfreien Städte höher als für den kreisangehö-

⁴¹² Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008.

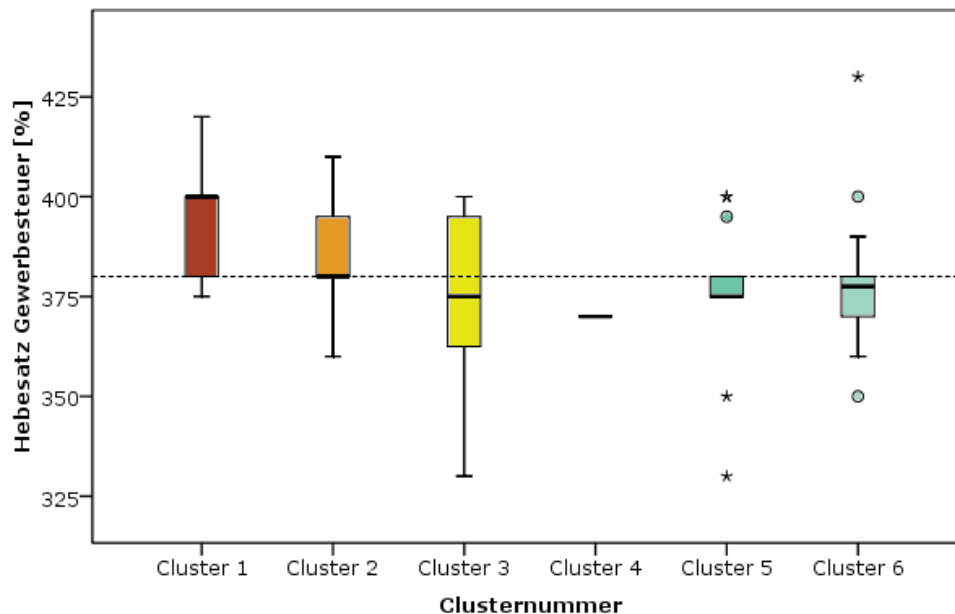
⁴¹³ Differenz zwischen dem 25. und dem 75 Quantil.

⁴¹⁴ Darüber hinaus muss angemerkt werden, dass ein Teil der Gewerbesteuereinnahmen über die Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abgeführt wird, vgl. Artikel 106 Absatz 6 Satz 4 GG in der Fassung des 21. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 359) in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Satz 2 Gemeindefinanzreformgesetz. Dabei bemisst sich die Gewerbesteuerumlage am hebesatzunabhängigen Gewerbesteuermessbetrag der jeweiligen Gemeinde, der mit dem geltenden Vervielfältiger (Umlagesatz) multipliziert wird (Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502, § 6 Umlage nach Maßgabe des Gewerbesteueraufkommens Abs. 3).

⁴¹⁵ Gewerbesteuerreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4167), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3950) geändert worden ist, § 10 Maßgebender Gewerbeertrag.

⁴¹⁶ Gewerbesteuerreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4167), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3950) geändert worden ist, § 16 Hebesatz.

rigen Raum.⁴¹⁷ Dies zeigt sich auch abgeschwächt beim clusterbezogenen Vergleich der sächsischen Gemeinden des Untersuchungsraumes (vgl. Abbildung 7).



Cluster 1 – Mittelstädte und Mittelzentren; Cluster 2 – Umlandstädte; Cluster 3 – Suburbia; Cluster 4 – Ländlicher Raum mit deutlichem Flächenwachstum; Cluster 5 – Ländlicher Raum mit dezentraler Infrastruktur; Cluster 6 – Peripherer ländlicher Raum.

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsens 2010; ohne Neukieritzsch

Abbildung 7: Clusterweiser Vergleich der Gewerbesteuerhebesätze in den sächsischen Gemeinden des Untersuchungsraumes (2008) (Median = 380)

Wird bei kooperativen Lenkungen von einer Gruppe von Gewerbebetrieben unterschiedlicher Branchen ausgegangen, die wiederum unterschiedliche Gewinnhöhen aufweisen, so wäre es zumindest nicht auszuschließen, dass sich

- erstens die einzelnen Unternehmen – sobald sowohl in Gemeinde A als auch in Gemeinde B Bauflächen vorhanden sind – jeweils entsprechend ihrer Standortpräferenzen ansiedeln und
- zweitens branchenbezogene Unterschiede aufgrund unterschiedlicher Gewinnhöhen der jeweiligen Unternehmen unterschiedliche Höhen der Gewerbesteuereinnahmen in den beiden Gemeinden zur Folge haben.

Die Bereitstellung von Wohnbauland kann c. p. Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer implizieren, wenn die Baulandausweisung eine Erhöhung der Einwohnerzahl bedingt. Dabei ist die Höhe der zusätzlichen Einkommensteuereinnahmen

⁴¹⁷ So betrug 2008 der gewogene Durchschnittshebesatz der kreisfreien Städte 438 % (2007: 440 %), während er sich bei den kreisangehörigen Gemeinden auf 354 % (2007: ebenso 354 %) belief. Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008 sowie Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2007.

von der Einkommensteuerleistung der hinzugezogenen Einwohner und dem gesamten Einkommensteueraufkommen des Landes abhängig.⁴¹⁸

Darüber hinaus determiniert die Einwohnerzahl als Bedarfskriterium die Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Sachsens und Sachsen-Anhalts. In Sachsen besteht neben der Einwohnerzahl noch der Schülernebenansatz; Sachsen-Anhalt entschädigt seine Gemeinden durch erhöhte Zuweisungen, wenn diese zentralörtliche Funktionen übernehmen.⁴¹⁹

Doch auch die Finanzkraft kann steigen, wenn mehr Gewerbesteuereinnahmen und zusätzliche Einkommensteuereinnahmen erzielt werden. Da zur Berechnung der Zuweisungen im KFA Bedarfsmesszahl und Finanzkraftmesszahl ins Verhältnis gesetzt werden, kann im Saldo nicht eindeutig prognostiziert werden, ob in der Gemeinde

- Mehreinnahmen erzielt werden können. Dies ist nur dann der Fall, wenn der Bedarf stärker als die Finanzkraft wächst.
- Mindereinnahmen resultieren. Dies ist dann der Fall, wenn der Zuwachs der Finanzkraft den Zuwachs des Finanzbedarfs übersteigt.

Wie Tabelle 11 zeigt, variiert die Summe aus Gewerbesteuereinnahmen, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie Schlüsselzuweisung bei der Hälfte der Gemeinden um bis zu 150 EUR/Einwohner. Zugleich lässt sich eine tendenzielle Verringerung der Gemeindeeinnahmen von den städtischen Gemeindeclustern hin zu den ländlichen Gemeindeclustern feststellen. Die Mittelstädte und Mittelzentren (Cluster 1) erhalten vergleichsweise höhere Einnahmen als die ländlichen Gemeinden (Cluster 4-6).

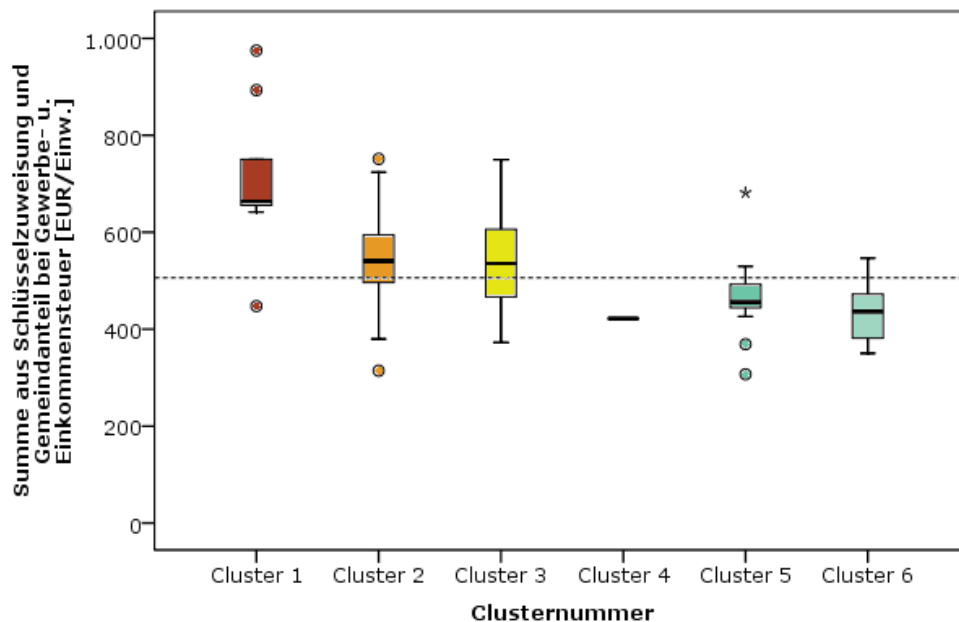
Tabelle 11: Variationsbreite der Gewerbesteuereinnahmen der sächsischen Gemeinden des Untersuchungsraums (2008)

	Einnahmen [EUR/Einwohner]				
	Minimum	25. Quantil	Median	75. Quantil	Maximum
Gewerbesteuereinnahmen	6	79	123	228	2129
Gemeindeanteil an Einkommensteuer	99	118	133	154	239
Schlüsselzuweisung	15	181	225	271	378
Summe	307	442	506	590	2384

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsens 2010.

⁴¹⁸ Art. 106 GG Abs. 5.

⁴¹⁹ Auch die sog. Dünnbesiedelung wird in Sachsen-Anhalt bei den Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Für detailliertere Ausführungen siehe Lenk, Thomas (2009): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009, in: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2009), Sachsenlandkurier 5/09, S. 20.



Cluster 1 – Mittelstädte und Mittelzentren; Cluster 2 – Umlandstädte; Cluster 3 – Suburbia; Cluster 4 – Ländlicher Raum mit deutlichem Flächenwachstum; Cluster 5 – Ländlicher Raum mit dezentraler Infrastruktur; Cluster 6 – Peripherer ländlicher Raum.

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsens 2010; ohne Neukieritzsch.

Abbildung 8: Clusterweiser Vergleich von Gemeindeeinnahmen für die sächsischen Gemeinden des Untersuchungsraums (2008) (Median = 501 EUR/Einwohner)

Die Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuer werden durch drei Faktoren beeinflusst: durch die Summe des Gewerbesteueraufkommens, die Summe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und seit 2009 auch durch die Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte am Arbeitsort. Insofern werden Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuer nur dann generiert, wenn sich auf dem Bauland Unternehmen ansiedeln, die sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer beschäftigen.⁴²⁰

Tabelle 12: Varianz des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in den sächsischen Gemeinden des Untersuchungsraumes (2008)

	Minimum	25. Quantil	Median	75. Quantil	Maximum
Gemeindeanteil an Umsatzsteuer [EUR/Einwohner]	5	17	24	43	123

Quelle eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsens 2010.

Die aufgeführten Zahlen bieten Indizien, dass sowohl die Kosten als auch Einnahmen zwischen Gemeinden deutlich variieren können. Zwar lassen sich die fis-

⁴²⁰ § 5b Gemeindefinanzreformgesetz.

kalischen Effekte nicht direkt in Beziehung zu ausgewiesenen Flächen setzen. Jedoch verdeutlichen sie die Schwankungsbreite kommunaler Einnahmen.

Die Kooperation zur Lenkung von Nachfrage soll dem Ziel dienen, Unterauslastung von Baugebieten zu vermeiden. Für den Fall, dass auch Gemeinde B Flächen ausweist, ist anzunehmen, dass beide Flächen nicht in dem Zuge ausgelastet werden, als dies für die Fläche von Gemeinde A im Falle einer Lenkung der Nachfrage zuträfe. Gemeinde A ist bei der Auswahl der Flächengröße durch seine Entscheidung für die Flächenausweisung in der Vergangenheit festgelegt. Gemeinde B kann seine Flächengröße wählen und beeinflusst zugleich die Auslastung der Fläche in Gemeinde A. Diese Wirkung wurde in Kapitel 5.2.2 durch die Faktoren p bzw. als $(1-p)$ gekennzeichnet.

Bei Unterauslastung verringern sich sämtliche Einnahmen für die Gemeinden, während sich die Kosten der Baulandbereitstellung sowie die Erstellungs- und jährliche Kosten für die technischen Infrastrukturen kaum verändern (vgl. Tabelle 13). Zugleich verringern sich die jährlichen Nettoeinnahmen bei den Infrastrukturdienstleistungen. Somit verschlechtert eine Ausweisung von Bauland in Gemeinde B die Einnahmesituation in beiden Gemeinden. Da in Gemeinde B allerdings auch sämtliche Kosten der Baulandausweisung entscheidungsrelevant sind, wird hier in besonderem Maße die ökonomische Sinnhaftigkeit der Baulandausweisung aufgrund der Unterauslastung in Frage gestellt.⁴²¹

Je niedriger die Auslastung für die Fläche in Gemeinde B ausfällt, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Neuausweisung in Gemeinde B sinnvoll ist und zu der Wirkung $(1-p)E_A < (1-p)E_B - K_B$ führt (Fall 3 – vgl. Gleichung 10). Zugleich wächst die Wahrscheinlichkeit, dass die Rationalität einer Flächenneuausweisung in Gemeinde B infrage gestellt wird, weil gilt: $0 > (1-p)E_B - K_B$, so dass Fall 1 eintritt (vgl. Gleichung 8).

⁴²¹ Vgl. z. B. Schiller/Gutsche (2009).

Tabelle 13: Einfluss einer Unterauslastung der Baugebietes auf Kosten- und Einnahmekategorien der Gemeinden

Kosten-/Einnahmekategorien	Variabilität bei Unterauslastung Baugebietes
Kostenanteil der Gemeinde an Baulandbereitstellung (W, G)	nein
zus. investive Kosten sozialer Infrastruktur (W)	bedingt ⁴²²
zus. investive Kosten der technischen Infrastruktur (W, G)	nein
zus. laufende Kosten sozialer Infrastruktur (W, G)	ja
zus. laufende Kosten technischer Infrastruktur (W, G)	gering
Umlage an Amt bzw. VG/ggf. Kreisumlage (W)	Ja
Einnahmen aus Verkauf der Grundstücke	ja
Grundsteuer A und B (W, G)	ja
Einnahmen aus Umlegung der Erschließungskosten	ja
Gewerbesteueraufkommen (G)	ja
Einnahmen aus Einkommensteuer (W)	ja
Allgemeine Schlüsselzuweisungen aus KFA (W)	ja
jährliche Einnahmen für soziale Infrastruktur (W, G)	ja
jährliche Einnahmen für technischen Infrastruktur (W, G)	ja

Die vorgestellten Argumente erklären die Variabilität der Einnahmen und Kosten, Zugleich unterscheiden sich die einzelnen Kosten- und Einnahmekategorien dahingehend, inwieweit sie durch die Akteure beeinflusst werden können und inwieweit sich die Kosten- und Einnahmewirkung ex ante abschätzen lassen. Die Tabelle 14 skizziert diese Effekte. Wesentliche Einnahmepositionen aus Steuern und Zuweisungen lassen sich praktisch nicht langfristig in ihrer Höhe vorherbestimmen, obgleich rechtlich gesichert ist, dass über diese Positionen ggf. Einnahmen erzielt werden.

⁴²² In Abhängigkeit davon, ob die Gemeinde die Kapazitäten der sozialen Infrastrukturen im Zuge der Baugebietsausweisung erweitert oder in Abhängigkeit der tatsächlich realisierten Nachfrageerweiterung. Bei den hier dargestellten Betrachtungen wird der Einfachheit halber die zweite Alternative angenommen – vgl. auch Fußnote 373.

Tabelle 14: Prognostizierbarkeit der Wirkungen von Bauflächenausweisungen⁴²³

Kosten-/Einnahmekategorien	in der Höhe durch Kommune beeinflussbar	ex ante Prognostizierbarkeit der Höhe
Kostenanteil der Gemeinde bei Baulandbereitstellung	teilweise (Wahl der Erschließungsstrategie)	gut
zus. investive Kosten sozialer Infrastruktur	teilweise (Lage des Baugebietes)	schwer ⁴²⁴
zus. investive Kosten der technischen Infrastruktur	teilweise (Lage des Baugebietes; Fördermittel)	gut
zus. laufende Kosten sozialer Infrastruktur	nein	mäßig
zus. laufende Kosten technischer Infrastruktur	teilweise (Nutzungsdichte des Baugebietes)	gut
Finanzausgleichsumlage	nein	nicht
Umlage an Amt bzw. VG/ggf. Kreisumlage	nein	nicht
indirekte Kosten/Folgekosten	möglicherweise	schwer
Einnahmen aus Verkauf der Grundstücke	teilweise (durch Lage des Baugebietes)	gut
Einnahmen aus Umlegung der Erschließungskosten	teilweise (Beitragssatzung)	gut
Konzessionsabgaben	ja (gemeindeindividuelle Festlegung) ⁴²⁵	gut
Einnahmen aus Grundsteuer A und B	ja (Hebesatzfestlegung)	gut
Gewerbesteueraufkommen	tlw. (Hebesatzfestlegung)	nicht
Einnahmen aus Einkommensteuer	nein	nicht
Allgemeine Schlüsselzuweisungen aus KFA	nein	nur kurzfristig für das laufende Jahr
jährliche Einnahmen für soziale Infrastruktur	ja (Gebührenordnung)	schwer (nachfrageabhängig)
jährliche Einnahmen für technischen Infrastruktur (W, G)	tlw. (Gebührenordnung)	mäßig (verbrauchsabhängig)
indirekte Effekte/Folgeeffekte	möglicherweise	schwer

⁴²³ Unter der Annahme, dass Anzahl der nachfragenden Einwohner und deren Sozialstruktur bekannt sei (Wohnen) bzw. dass die sich ansiedelnden Wirtschaftssektoren bekannt seien.

⁴²⁴ Vgl. hierzu z. B. Gutsche (2009b).

⁴²⁵ § 2 Konzessionsabgabenverordnung vom 9. Januar 1992 (BGBl. I S. 12, 407), die zuletzt durch Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung vom 1. November 2006 (BGBl. I S. 2477) geändert worden ist.

5.2.3.4 Auswirkungen der zeitlichen Dynamik von Baulandausweisung

Die bisherigen Analysen stellten nur einen statischen Vergleich der Effekte dar. Jedoch spielt die zeitliche Dimension bei der Baulandbereitstellung eine wichtige Rolle. Baulandentwicklung ist ein längerfristiger Prozess. Die Divergenz zwischen relativ langen Zeiträumen zum Erwerb und zur Erschließung von Flächen als Bauland und konkreten Ansiedlungswünschen von Gewerbeunternehmen stellt eine Begründung für kommunale Bodenvorratspolitik dar.⁴²⁶ Einfluss auf die Entwicklungsgeschwindigkeit bei Bauland hat darüber hinaus auch bspw. die Wahl der Projektträgerschaft, wobei eine Flächenentwicklung durch private Projektträger als schnelleres Verfahren angesehen wird.⁴²⁷

Durch diese langen Entwicklungszeiträume ergeben sich folgende Konsequenzen: Erstens führen diese langfristigen Entwicklungsperspektiven zu einer relativ hohen Unsicherheit bzgl. der zukünftigen Einnahmen für die Gemeinde durch die Baufläche, da die Ausprägung wichtiger Determinanten für die Höhe der Steuereinnahmen ex ante i. d. R. unbekannt sind. Dies trifft z. B. auf den vom Unternehmen erzielten Gewerbeertrag zu, der wiederum Bemessungsgrundlage für die Gewerbesteuer ist (ausführlich vgl. Tabelle 14). Dies kann aber auch schon auf die konkrete Flächenauslastung der Baugebiete zutreffen. Folglich lassen sich gerade die einnahmeseitigen Effekte zumindest in ihrer Höhe vorab nur schwer zur Begründung von Kooperationsmaßnahmen heranziehen.

Zweitens wird hierdurch zeitlich der Rahmen für eine Entscheidung zu Kooperationslösungen beeinflusst. Erschließt die Gemeinde B beispielsweise die neue Fläche in kommunaler Trägerschaft, so müssen Kooperationsvereinbarungen zwischen Gemeinde A und Gemeinde B noch vor einer Verabschiedung des Bebauungs- und des Erschließungsplans getroffen werden, um rechtliche Probleme zu vermeiden.

Drittens spielt der Zeitpunkt der Kooperationsabsprache aufgrund der bis dahin schon getragenen Kosten eine Rolle bei der Bewertung, ob Lenkung auf bestehende Flächen (in Gemeinde A) oder die Neuausweisung in Gemeinde B sinnvoll ist. Schon angefallene Planungsaufwendungen (bei kommunaler Baulandbereitstellung) und/oder schon getätigte Kosten des Zwischenerwerbs von Flächen wären zum Zeitpunkt einer Re-Evaluierung der Baulandausweisung als nicht mehr entscheidungsrelevante Kosten einzustufen und werden somit nicht mehr als Kosten berücksichtigt. Dies beeinflusst die Entscheidung dahingehend, dass sich die entscheidungsrelevanten Kosten K_B verringern und sich somit ein Fortfahren mit der Neuausweisung eher lohnt (vgl. Gleichung 2). Mit anderen Worten, schon angefallene Kosten der Baulandbereitstellung bei Gemeinde B verringern die Wahrscheinlichkeit, dass die Lenkung der Nachfrage auf Gemeinde A die beste Lösung darstellt.

⁴²⁶ Vgl. Rothe, Claudia (2005): Bewertung von Unternehmensansiedlungen aus kommunaler Sicht, Wiesbaden, S. 30-31.

⁴²⁷ Vgl. Rothe (2005), a. a. O., S. 32-33 und Seiler (2006), a. a. O. S. 38.

5.2.4 Möglichkeit einer kooperativen Lenkung von Nachfrage und Alternativen

Ausgangspunkt der Überlegungen bildete die Frage, aus welchen Gründen eine kooperative Lenkung von Nachfrage auf bestehenden Flächen trotz deren Bedeutung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme praktisch nicht in der Literatur beschrieben wird. Schwerpunkt der Analysen lag auf der Herausarbeitung von Rahmenbedingungen, unter denen eine kooperative Lenkung von Nachfrage sinnvoll ist.

Die vorangegangenen Betrachtungen zu gemeindeübergreifenden Wirkungen einer gemeindeübergreifenden Lenkung von Nachfrage auf bestehende Flächen ergaben einige aufschlussreiche Ergebnisse:

- Das grundsätzliche Entscheidungsproblem besteht darin zu beantworten, inwieweit die Einnahmeneffekte einer Lenkung auf bestehende Fläche größer ausfallen als die Nettoeinnahmeneffekte (abzüglich der Kosten) im Zuge der neuen Flächenausweisung (vgl. Gleichung 2).
- Dieses Entscheidungsproblem liegt unabhängig davon vor, ob die verbleibende Nachfrage durch Zuzug von außerhalb oder durch Eigenentwicklung einer der beiden betrachteten Gemeinden entsteht. Grundsätzlich unterliegt somit die „Stadt-Umland-Problematik“ einer ähnlichen Bewertungslogik wie die Konkurrenz zweier Gemeinden um äußere Nachfrage.
- Aus Perspektive der Gemeinde A ist eine Lenkung im Hinblick auf die vorhandenen und erschlossenen Flächen immer eine wünschenswerte Option.⁴²⁸ Entweder, weil zusätzliche Einnahmen generiert werden, oder weil ein Einnahmerückgang vermieden bzw. gemindert wird.
- Aus Sicht der Gemeinde B, die eine Flächenneuausweisung in Erwägung zieht, hängt die Sinnhaftigkeit davon ab, ob die generierten Einnahmeneffekte die Kosten der Flächenausweisung und -erschließung übersteigen. Einnahmeneffekte sind entweder neu generierte Einnahmen oder eine Vermeidung von Einnahmerückgängen.
- Eine Diskussion der Wirkung von Lenkung der Nachfrage zwischen den beiden Gemeinden A und B ist nur für die Fälle 2 und 3 sinnvoll (siehe Gleichung 9 und Gleichung 10), in denen Nettoeffekte der Flächenneuausweisung für Gemeinde B positiv ausfallen. Demgegenüber ist eine Lenkung der Nachfrage zu Gemeinde A dann alternativlos, wenn die Nettoeffekte einer weiteren Flächenausweisung negativ ausfallen (Fall 1 – siehe Gleichung 8).⁴²⁹

⁴²⁸ Die einschränkende Betrachtung in Fußnote 373 ist allerdings hierbei zu beachten.

⁴²⁹ Zu der generellen Sinnhaftigkeit von Flächenausweisungen sei auf die vielfältigen Veröffentlichungen verwiesen. Hier überwiegen häufig skeptische Schlussfolgerungen. Gleichwohl wird auf die Einzelfallbezogenheit der Entscheidungen verwiesen.

- Die Bewertung zwischen den drei Fällen, ob eine Lenkung alternativlos, sinnvoll oder nicht wünschenswert ist, hängt von den konkreten Rahmenbedingungen ab und kann nur für die konkrete Situation beantwortet werden. Keiner der drei Fälle kann von vornherein ausgeschlossen werden.

Abbildung 9 verdeutlicht noch einmal den Bereich, für den sich eine kooperative Lenkung von Nachfrage lohnt. Unter Sicherheit bzgl. der zukünftigen Wirkungen wäre eine horizontale Kooperation beider Gemeinden sinnvoll für den Fall 2, wenn gilt $(1-p)E_A > (1-p)E_B - K_B > 0$. Die Gemeinde A könnte der Gemeinde B Kompensationen bis zu einer Höhe von $(1-p)E_A$ zahlen, Gemeinde B würde mindestens $(1-p)E_B - K_B$ fordern und letztendlich könnten sich beide Gemeinden durch die Kooperation besser stellen als ohne Kooperation. Zugleich ließe sich Gemeinde B nur durch Ausgleichszahlungen zu einem Ausweisungsverzicht bewegen.

Die beiden anderen Fälle sind nicht Gegenstand von Kooperationen. Für den Fall 3, bei $(1-p)E_A < (1-p)E_B - K_B$ könnte Gemeinde B seinerseits Gemeinde A für die Verluste aufgrund der Neuausweisung von Flächen Kompensationszahlungen leisten, sie ist jedoch nicht gezwungen, dies zu tun. Mit der Neuausweisung von Fläche wird die beste Option gewählt. Auch Fall 1 ist kein Gegenstand einer Kooperationslösung. In diesem Fall ist eine Lenkung von Nachfrage auf Gemeinde A eigentlich alternativlos, da bei $(1-p)E_A > 0 > (1-p)E_B - K_B$ Gemeinde B von sich aus keine Fläche ausweisen dürfte. Kooperationszahlungen würden in beiden Fällen keine veränderte Handlungen und keine Verbesserung des gesellschaftlichen Ergebnisses bewirken.

Die Diskussion zeigte allerdings, dass eine Prognose der Effekte mit großen Unsicherheiten verbunden ist. Grundlegende Probleme betreffen

- die Einschätzung der zukünftigen Auslastung der Flächen und somit der konkreten Nachfrage – sowohl bei einer Lenkung als auch bei einer Neuausweisung von Fläche,
- die Einschätzung der sozioökonomischen Struktur der Nachfrager (nach Wohnflächen) bzw. der Wirtschaftssektoren der Nachfrage,
- die Verteilung von Nachfrage bei Flächenüberangebot,
- die Prognose der Höhe und zeitlichen Entwicklung von Einnahmeneffekten, aber auch von Kosten und
- die adäquate Berücksichtigung der vielfältigen indirekten positiven und negativen Effekte sowie der weiteren, nicht monetären Effekte.

Dies bedeutet, dass die Gemeinden A und B vorab nicht absehen können, welcher der drei Fälle ihre konkrete Situation exakt beschreibt. Wie in Abbildung 9 skizziert, lassen sich am ehesten die Extrembereiche, wo Neuausweisung sinnlos bzw. wo sie absolut notwendig ist, abgrenzen. Der Bereich, in dem Kooperationen sinnvoll werden, wird aber demgegenüber in Abhängigkeit von den Schätzfehlern zu eng oder zu weit abgesteckt.

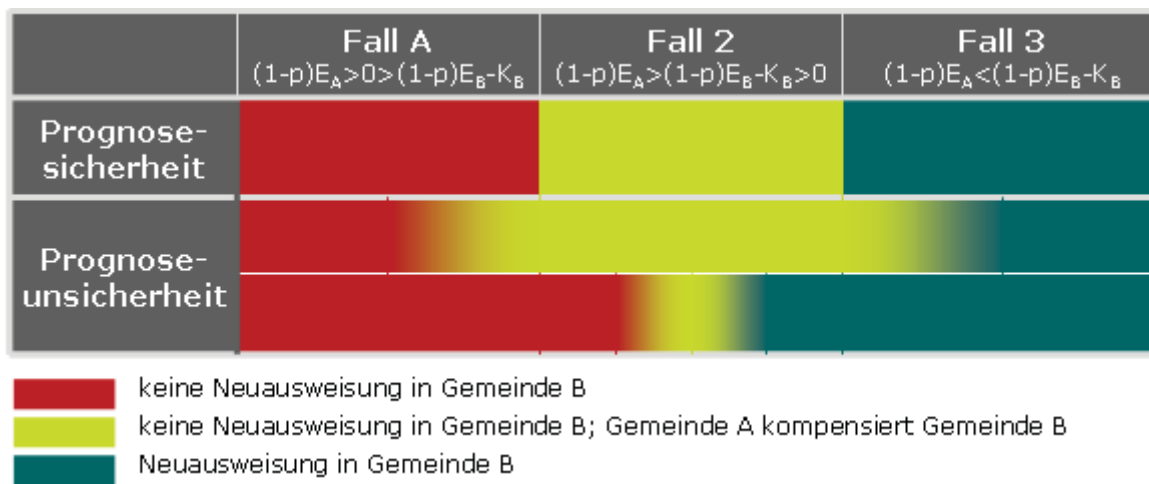


Abbildung 9: Fallspezifische Sinnhaftigkeit von Kooperationen zur Lenkung von Nachfrage.

Eingangs wurde auf KNIELING et al. verwiesen, wonach für Kommunen Kooperationsbedarfe oder -anreize vorhanden sein müssen, um entsprechende Ansätze zu ergreifen.⁴³⁰ Als Fazit muss konstatiert werden, dass obgleich unter bestimmten Rahmenbedingungen Kooperationsvorteile vorhanden sind, diese nicht durch Kommunen aufgegriffen werden.

Die Überlegungen lassen die Vermutung zu, dass die vielfältigen Unsicherheiten bei der ex-ante-Bewertung gegen derartige Kooperationen sprechen. Auch ist zu mutmaßen, dass die Transaktionskosten, d. h. die Verhandlungs-, Vertragsabschluss- und Vertragsüberwachungskosten, bei kooperativen Lenkungsansätzen hoch ausfallen. Niedrige Transaktionskosten waren ebenfalls eine von KNIELING et al. aufgeführte Rahmenbedingung.⁴³¹ Diese Vermutung stützt sich zum einen auf die hohe Unsicherheit über Kosten und Einnahmen, die eine Vertragsgestaltung sicherlich erschweren. Zum anderen erscheint opportunistisches Verhalten möglich. Wenn eine kooperative Lenkung durchgeführt wird, so müsste z. B. Gemeinde A sicherstellen, dass Gemeinde B nicht doch nach Erhalt von Ausgleichszahlungen später Flächen ausweist. Möglicherweise werden häufig mehr als zwei Gemeinden um Nachfrage konkurrieren, so dass sich der Abstimmungsbedarf noch weiter erhöht.

Es stellen sich aber noch weitere kritische Fragen: Kann überhaupt im Nachhinein überprüft werden, inwieweit eine Kooperation erfolgreich war und inwieweit die Prämissen, unter denen zwei Gemeinden eine Kooperation eingingen, sich als richtig erwiesen? Sind die Konkurrenzsituationen zwischen zwei Gemeinden in der Regel so einfach, dass der hier vorgestellte Denkansatz sich umsetzen lässt?

⁴³⁰ Vgl. Knieling, Jörg/Fürst, Dietrich/Danielzyk, Rainer (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung; Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland; Regio spezial Band 1; Dortmund.

⁴³¹ Ebenda.

Schließlich muss noch einmal betont werden, dass kommunale Entscheidungsträger ihre Flächenentscheidungen nicht allein nach ökonomischen Aspekten ausrichten. Es wird als ein Kriterium unter mehreren angesehen. Die vielfältigen indirekten Effekte und Folgewirkungen sowie weitere Entscheidungskriterien dürfen in diesem Zusammenhang nicht vernachlässigt werden.

Diesen skeptisch stimmenden Argumenten lassen sich aber auch Überlegungen entgegensetzen, die Hoffnung nähren, dass derartige Kooperationen vielleicht doch stärker ergriffen werden könnten. Nach KNIELING et al. spielt auch die Kooperationsbereitschaft der Akteure eine große Bedeutung.⁴³² Gegenwärtig erscheint die Kooperationsbereitschaft von kommunalen Akteuren und überörtlichen Akteuren eher gering ausgeprägt zu sein. Aber aufgrund der vielfältigen Unsicherheiten kann jedoch eine solche ablehnende Haltung nicht allein auf rationalen Gründen beruhen. Und möglicherweise ändert sich die Haltung, wenn sich das generelle „Klima“ für Kooperationen verbessert. Eventuell finden sich unter einem positiven Klima auch mehr Akteure bereit, als Pioniere derartige Kooperationen zu testen. Die Tatsache, dass gegenwärtig kaum Lenkungsoperationen ausprobiert werden, weist entsprechend Abbildung 9 darauf hin, dass das Potential von Lenkungsoperationen zu niedrig eingeschätzt wird. Insofern könnte mehr Risikobereitschaft möglicherweise belohnt werden.

Die Weiterentwicklung kooperativer Ansätze ist zugleich alternativlos. Denn abschließend soll noch einmal darauf verwiesen werden, dass Kooperationsansätze durch Entscheidungshilfen gefördert, durch andere bestehende Instrumente aber nicht ersetzt werden können.

Die Darlegungen implizieren schon die überragende Bedeutung, die Entscheidungshilfen zukommt. Eine möglichst genaue Abschätzung der Einnahmen und Kosten von neuen Baugebieten könnte helfen, die Fälle, in denen eine Ausweisung von Bauland für Gemeinde B nicht sinnvoll ist (Fall 1 – siehe Gleichung 8), von den Fällen 2 und 3, bei denen eine Neuausweisung von Fläche sinnvoll ist (siehe Gleichung 9 und Gleichung 10) abzugrenzen. Schon eine annähernde Eingrenzung der fiskalischen Wirkungen bzw. eine Hinterfragung von bei der Entscheidung zugrunde gelegten Rahmenbedingungen könnte hierbei helfen. Derartige Entscheidungshilfen werden gegenwärtig intensiv entwickelt und in ihren Einsatzmöglichkeiten getestet.⁴³³

Bezüglich der raumplanerischen Instrumente stellt sich weiterhin die Frage, inwieweit eine striktere Durchsetzung von zentralörtlichen Prinzipien, d. h. die konsequenten Bindung von Flächenneuausweisung an den Zentrale-Orte-Status, positive Lenkungswirkung entfaltet. Würde z. B. Gemeinde A einen zentralörtlichen Status haben, dann wäre die durch die raumplanerischen Instrumente verhinderte Ausweisung von Flächen in Gemeinde B in den beiden durch Gleichung 8 und Gleichung 9 beschriebenen Fällen 1 und 2 sinnvoll, in denen sich eine Flächenausweisung für B eigentlich nicht lohnen würde. Allerdings würden die Vertei-

⁴³² Vgl. Knieling et al. (2003), a. a. O.

⁴³³ vgl. Fußnote 392.

lungskonflikte im zweiten Fall (vgl. Gleichung 9) nicht gelöst werden. Demgegenüber würde im dritten Fall (vgl. Gleichung 10) eine sinnvolle Entwicklung in Gemeinde B unterbunden werden.

Wäre demgegenüber Gemeinde B die zentralörtliche Gemeinde, dann würde eine optimale Lösung für den Fall 3 (vgl. Gleichung 10) erzielt werden, da Neuausweisung in Gemeinde B unterstützt wird. Im Fall 2 (vgl. Gleichung 9) würde demgegenüber die optimale Lösung verhindert werden. Ob im Fall 1 (vgl. Gleichung 8) eine Fehlentwicklung gefördert oder gehemmt wird, hängt von anderen Aspekten ab, z. B. wie rational die Gemeinde B bei der Flächenausweisung verfährt. Somit führt die raumplanerische Bindung von Neuausweisung an zentralörtliche Kategorien nicht unter allen Rahmenbedingungen zur optimalen Lösung für die hier untersuchten Probleme.

Weiterhin sind Instrumente denkbar, die teilweise die Einnahmen abschöpfen, welche durch eine Flächenausweisung generiert werden. So wurden im Rahmen des Forschungsprojektes „Flächenkreislaufwirtschaft“ verschiedene Ansätze diskutiert; wie eine Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen oder handelbare Flächenzertifikate.⁴³⁴ In diesen Ansätzen sind zugleich auch Ausgleichsmechanismen integrierbar, um die abgeschöpften Mittel entsprechend der Zielstellung wieder zu verteilen.

Derartige Ansätze könnten die Lenkungsbemühungen dann unterstützen, wenn die Gemeinde B durch derartige Mechanismen zur Aufgabe ihrer Planungsabsichten der Flächenneuausweisung bewogen werden würde, weil sich die Nettoeffekte der Flächenausweisung verschlechtert hätten. Unterstützend wirken diese Instrumente im Fall 2 (vgl. Gleichung 9), bei dem die Lenkung der Nachfrage zur Gemeinde A die optimale Lösung darstellt.⁴³⁵ Demgegenüber würden derartige Instrumente im Fall 3 kontraproduktiv wirken, da hierbei der Vorteil einer Neuausweisung in Gemeinde B verringert oder vollständig aufgehoben wird. Somit sind Instrumente, welche die Ausweisung von Bauland verteuern, ebenfalls nur unter selektiven Rahmenbedingungen zielführend.

⁴³⁴ Vgl. Preuß, Thomas/Bizer, Kilian/Bock, Stephanie/Böhme, Christa/Bunzel, Arno/Cichorowski, Georg et al. (2007): Planspielphase II: Neue Instrumente; in: Beißwenger, Klaus-Dieter (Hrsg.) (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft: Neue Instrumente für neue Ziele; Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung - Fläche im Kreis; Sonderveröffentlichungsreihe des ExWoSt Forschungsfeldes "Fläche im Kreis", Band 3, S. 16–34; Berlin und Bizer, Kilian/Cichorowski, Georg (2007): Planspiele "Neue Instrumente": Operationalisierung der Instrumente im Arbeitsprogramm; in: Beißwenger, Klaus-Dieter (Hrsg.) (2007), a. a. O., S. 35–58.

⁴³⁵ Inwieweit Gemeinde B hierbei Kompensationen erhielte, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Instrumente ab.

5.3 Kooperation beim Flächensparen – Lösungsansätze durch vertikale Kooperation⁴³⁶

Regionalplanung im engeren Sinne⁴³⁷ kann gegenüber den Gemeinden nicht alle flächenpolitischen Ziele, Maßnahmen und Strategien durchsetzen, die in Band 05 der KoReMi-Schriftenreihe⁴³⁸ als theoretisch sinnvoll identifiziert wurden. Dies begründet sich in der Ausgestaltung der Regionalplanung:

- *Formell*: Regionalplanung ist hoheitliche Planung und formuliert Ziele und Grundsätze der Raumordnung; gem. § 1 Abs. 4 BauGB ist die gemeindliche Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung anzupassen; zudem sind die Grundsätze der Raumordnung im Rahmen der Abwägung der Belange in der Bauleitplanung zu beachten. In der Planungspraxis weicht die gemeindliche Flächen(ausweisungs)politik aber oft von den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung ab; dabei beziehen sich die Gemeinden auf die ihnen grundgesetzlich eingeräumte Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG. Es besteht daher ein Vollzugsdefizit in der Regionalplanung im Rahmen der Stufenfolge der Planung.
- *Materiell*: Regionalplanung ist Gesamtplanung („zusammenfassende Planung“) und erfasst die überörtliche Planung der Flächennutzung sowie „(...) der sonstigen raumbedeutsamen Bereiche (wie z. B. Wirtschaft, Verkehr, Umwelt, Bevölkerung) (...).“⁴³⁹ Als Angebotsplanung⁴⁴⁰ kann sie nur die Neuentwicklung von räumlichen Strukturen erfassen. Eine Rücknahme von Flächennutzungen kann von der Gesamtplanung zwar dargestellt bzw. festgesetzt werden, aufgrund des Bestandsschutzes baulicher Anlagen⁴⁴¹ muss diese aber nicht unmittelbar umgesetzt werden; zudem sind Aussagen der Regionalplanung gegenüber einem einzelnen Grundstückseigentümer nicht außenverbindlich. Es besteht daher ein inhaltliches Defizit der Regionalplanung gegenüber den theoretischen Modellen der Flächenkreislaufwirtschaft und des regionalen Flächenmanagements.

⁴³⁶ Die Ausführungen dieses Kapitels basieren im Wesentlichen auf den Auseinandersetzungen, die im Rahmen der Dissertation von Christian Strauß geführt wurden: Strauß, Christian: Quantitative flächenplanerische Ziele unter Schrumpfbedingungen; Zur Konkretisierung flächenbezogener Planinhalte am Beispiel städtebaulicher Entwicklungskonzepte im sächsischen Stadtumbau (Arbeitstitel); Dissertation am Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft der Universität Leipzig, unveröffentlicht.

⁴³⁷ Im Sinne einer hoheitlichen, übergeordneten und überörtlichen Gesamtplanung.

⁴³⁸ Vgl. Geyler, Stefan/Grüttner, André/Kübler, Anja/Kuntze, Martina/Selz, Emanuel/Strauß, Christian/ Warner, Barbara (2009): Flächenpolitische Ziele unter Schrumpfbedingungen in der Kernregion Mitteldeutschland; Normative überörtliche Aussagen im Spiegel der Fachdiskussion; Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 05, Leipzig.

⁴³⁹ Krautzberger, Michael (2009); in: Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter: Baugesetzbuch – BauGB. Kommentar. Elfte Auflage. München; § 1 Rn 37.

⁴⁴⁰ Der Begriff der Angebotsplanung („Schaffung eines bestimmten ‚Angebotes‘ für die Nutzung der Grundstücke“, vgl. Krautzberger, Michael (2009); in: Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter: Baugesetzbuch – BauGB; Kommentar; Elfte Auflage; München, § 1 Rn 10) bezieht sich zunächst auf die Bauleitplanung. Darüber hinaus gilt er auch für die Raumordnung, weil sie im System der Gesamtplanung der Bauleitplanung übergeordnet ist.

⁴⁴¹ Solange diese rechtmäßig errichtet worden sind.

Die traditionelle Regionalplanung als hoheitliche Angebotsplanung reicht demnach nicht aus, um in einer schrumpfenden Region ein nachhaltiges regionales Flächenmanagement zu betreiben.⁴⁴² Dies betrifft unter anderem

- die Entwicklung von Bauerwartungsland – vor dem Hintergrund der hohen kommunalen Flächenreserven,⁴⁴³
- die Vermeidung von Außenentwicklung (als Eigenentwicklung) sowie
- die Fragen einer sinnvollen regionalen Verortung bestehender Nachfrage nach Flächen.

Zwischen überörtlichen und gemeindlichen Zielvorstellungen und Handlungsmustern bestehen Unterschiede. Es zeigt sich, dass die institutionelle Grenze zwischen Gemeinde und Region⁴⁴⁴ zu erheblichen Herausforderungen für ein regionales Flächenmanagement führt, aus denen in einem traditionellen gesamtplanerischen Verständnis oft erhebliche Nachteile entstanden sind.

Daher ist es geboten, ein alternatives Steuerungsverständnis zu diskutieren, das die bisherigen Nachteile überwindet und einen Beitrag zu einem nachhaltigen regionalen Flächenmanagement leistet.

5.3.1 Vertikale Kooperation – Zusammenarbeit unter nicht Gleichen

Im Sinne eines kooperativen Flächenmanagements ist zu diskutieren, ob neue Kooperationen zwischen Akteuren unterschiedlicher hierarchischer Ebenen möglich sind. Für diese Kooperationen wird der Begriff „vertikale Kooperation“⁴⁴⁵ eingeführt. Oft werden Kooperationsmöglichkeiten vor allem unter gleichberechtigten Akteuren verstanden. Allerdings bestehen bereits heute vielfältige Formen

⁴⁴² So geht Wilske davon aus, dass die weiter gefasste Aufgabe eines regionalen Flächenmanagements Kernaufgabe der regionalen Planungsträger ist, vgl. Wilske, Sebastian (2007): Flächenmanagement in Verdichtungsräumen; Zur Rolle der Regionalplanung in der Innenentwicklung; Dissertation, Karlsruhe 2007. Internetdokument <http://digbib.ubka.uni-karlsruhe.de/volltexte/documents/3925>, Zugriff am 27.02.08, S. 232.

⁴⁴³ Vgl. Kübler, Anja (2010): Flächenpolitische Ziele der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland, Strategien und Herausforderungen; Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 06.

⁴⁴⁴ Vgl. Strauß, Christian (2007): Zum Umgang mit Grenzen in der Kernregion Mitteldeutschland; in: Ringel, Johannes et. al. (Hrsg.): Die Kernregion Mitteldeutschland – Ein erster Überblick; Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 01; Leipzig, S. 9-19.

⁴⁴⁵ In Abgrenzung zur „horizontalen Kooperation“ zwischen Akteuren gleicher hierarchischer Ebenen. Darüber hinaus wurde bezüglich des KoReMi-Untersuchungsgebietes, der Kernregion Mitteldeutschland, auch die besondere Akteurskonstellation an der Landesgrenze diskutiert: Mehrere sächsische Gemeinden im Oberbereich Leipzigs liegen zugleich im Oberbereich Halles (und umgekehrt); die jeweilige Regionalplanung endet aber an der Landesgrenze, weshalb in der Vergangenheit mehrmals problematische Planungen und Standortentscheidungen erfolgt sind (z. B. Erweiterung des Shopping Centers in Günthersdorf). Im Sinne einer „diagonalen Kooperation“ sind Abstimmungsprozesse zwischen Akteuren unterschiedlicher hierarchischer Ebenen im Grenzraum erforderlich. Jedoch gibt es keine übergeordnete ordnende Instanz, welche „diagonale“ Steuerungsbefugnisse hätte: Im Sinne der Stufenfolge der Planung wirkt das Gegenstromprinzip lediglich auf dem vertikalen und nicht auf dem diagonalen Steuerungspfad. In der planerischen Abwägung ist zudem die horizontale Abstimmung von Bedeutung. Eine diagonale Abstimmung entfällt daher in der Regel; Näheres zur diagonalen Kooperation vgl. Kübler, Anja/Ringel, Johannes/Strauß, Christian (2009): Ländergrenzenübergreifende Kooperation beim Flächenmanagement in (Metropol)Regionen: Die Region Leipzig-Halle; in: Weith, Thomas (Hrsg.): Flächenmanagement im Wandel; Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung (ZAU), Sonderheft 16/2009; Berlin, S. 200.

der Zusammenarbeit unter nicht Gleichen,⁴⁴⁶ etwa beim Stadtumbau innerhalb einer Gemeinde.⁴⁴⁷ Kooperation ist im Bezug auf planungstheoretische Auseinandersetzungen als Struktur, aber auch Prozess der nichthierarchischen Zusammenarbeit verschiedener Akteure zu definieren.⁴⁴⁸ Dabei ist die Frage nach der ursprünglichen Rangordnung der Akteure offen gehalten; entscheidend ist, dass die Zusammenarbeit gleichberechtigt erfolgt. Kooperation basiert im Gegensatz zur Hierarchie auf Verhandlungslösungen, d. h. Akteure verhandeln verschiedene Interessen zur Lösung des Problems.⁴⁴⁹ Die einzelnen Akteure müssen die Möglichkeit haben, ihre Ziele einzubringen und sie zu verteidigen. Zugleich ist es für kooperative Modelle entscheidend, dass auf der Grundlage von Information, Kommunikation und Koordination gemeinsame Ziele verfolgt werden.⁴⁵⁰

Hierarchie bezeichnet dagegen eine solche Konstellation, in welcher der Staat „unter Einsatz der ihm zur Verfügung stehenden Zwangsmittel das Gemeinwohl auch gegen zuwiderlaufende Einzelinteressen hierarchisch durchsetzt“.⁴⁵¹ Grundsätzlich sind klar definierte Hierarchien für die institutionalisierten Planungsprozesse typisch. „Die Planungsebenen sind nicht gleichwertig, vielmehr steigt der Rang mit der räumlichen Reichweite der Pläne, denn höherrangige Pläne machen Vorgaben für die niederrangigen.“⁴⁵² Allerdings planen die Gemeinden auf Grundlage der Selbstverwaltungsautonomie die Flächennutzung innerhalb ihres Geltungsbereiches. Hier zeigt sich das Gegenstromprinzip.

Hierarchische Grundstrukturen schließen Kooperationen aber nicht aus, vielmehr stellt die Verbindung der beiden Handlungsmuster zwei Eigenschaftspole sozialer Organisationsformen dar.⁴⁵³ Es bestehen vielfältige Organisationsformen, welche im Spannungsfeld zwischen Kooperation und Hierarchie eingeordnet werden können. Die für Steuerungsfragen in der Raumplanung als besonders relevant einge-

⁴⁴⁶ Trotz der vorrangig gleichberechtigten Zusammenarbeit verfügt die Stadtverwaltung über ein hoheitliches Repertoire, vgl. Davy, Benjamin (2004): Die Neunte Stadt; Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030; Wuppertal, S. 85. Dieses Repertoire kann sie ggf. einsetzen oder als Drohgebärde nutzen.

⁴⁴⁷ Jede Kooperation zwischen der Gemeinde und privaten Akteuren im Sinne einer Public Private Partnership ist als vertikale Kooperation innerhalb des gemeindlichen Akteursgeflechts zu bewerten. Denn hierbei verlässt die Gemeinde ihre hoheitliche Position zugunsten einer partnerschaftlichen Vorgehensweise.

⁴⁴⁸ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2006): Kooperation in der Flächenkreislaufwirtschaft; Expertise Fläche im Kreis; Bonn, S. 7.

⁴⁴⁹ Hoppe, Andrea und Voelzkow, Helmut (2000): Kooperation im Schatten der Hierarchie: Handlungsalternativen in der Regionalpolitik; in: ARL (Hrsg.) (2000): Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels; ARL Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 210, Hannover, S. 16–35.

⁴⁵⁰ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2006): Kooperation in der Flächenkreislaufwirtschaft; Expertise Fläche im Kreis; Bonn, S. 7.

⁴⁵¹ Hoppe/ Voelzkow 2000, a. a. O., S. 16.

⁴⁵² Fürst, Dietrich (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung; in: DISP 163/2005, S. 16.

⁴⁵³ Fürst weist darauf hin, dass jede Form der Kooperation eine hierarchische Struktur beinhaltet (vgl. Fürst (2005), a. a. O., S. 16-27).

stuften Kooperationen liegen dabei im „Schatten der Hierarchie“, innerhalb des vorgegebenen planungs- und eigentumsrechtlichen Rahmens.⁴⁵⁴

Vertikale Kooperation kann sich auf die Abstimmung zwischen Politik und Behörde innerhalb einer Planungsebene beziehen,⁴⁵⁵ denn behördliche Aktivitäten sind den politischen Weisungen unterstellt. Sie bezieht sich in der Regel aber auf die Abstimmung zwischen verschiedenen Steuerungsebenen. Abbildung 10 zeigt die verschiedenen Planungsebenen in Deutschland. Zwischen allen Ebenen ist eine vertikale Kooperation denkbar. Im Zusammenhang mit der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel wird z. B. eine vertikale Kooperation zwischen Bund und Ländern diskutiert.⁴⁵⁶

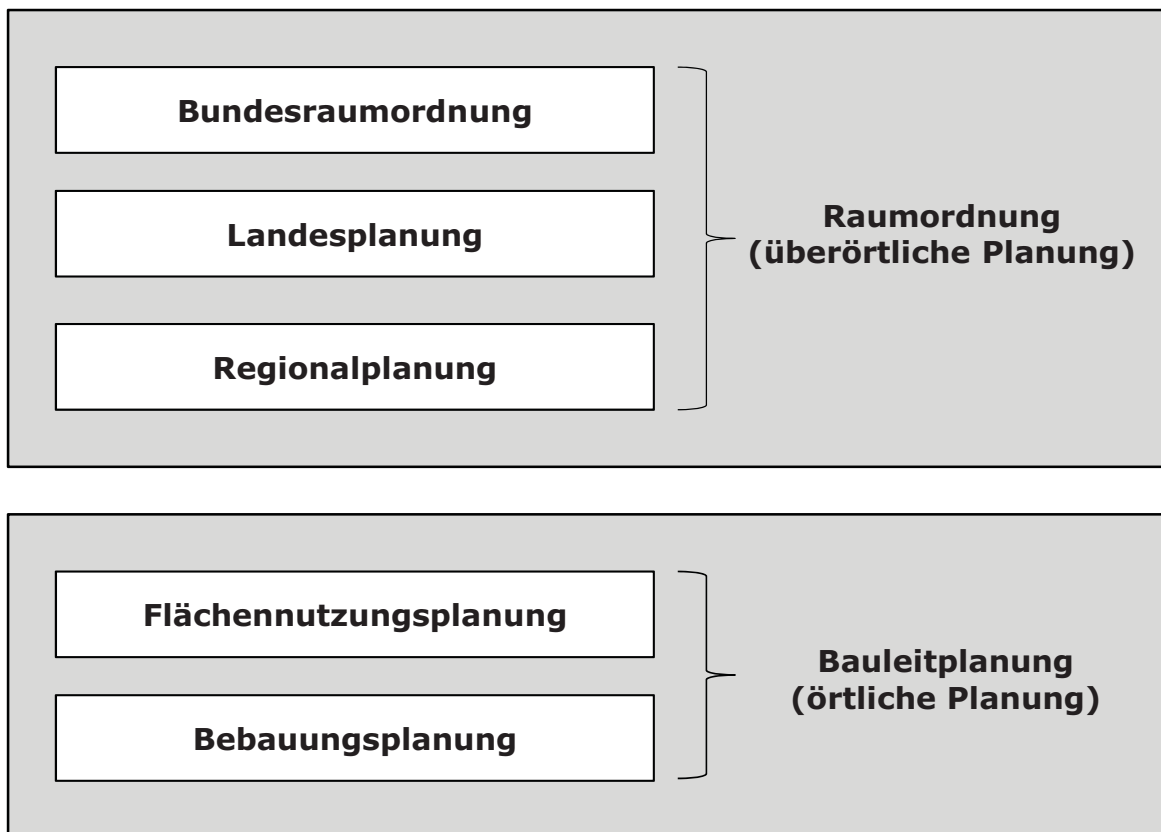


Abbildung 10: Planungsebenen in Deutschland

Im Politikfeld eines regionalen Flächenmanagements bezieht sich vertikale Kooperation vor allem auf die Schnittstelle der regionalen und der gemeindlichen

⁴⁵⁴ Stopper, Jochen (2008): Kooperation zwischen Gemeinden als Handlungsstrategie; in: Sackmann, Reinhold/Jonda, Bernadette/Reinhold, Maria (Hrsg.) (2008): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, Wiesbaden, S. 207–226.

⁴⁵⁵ Vgl. Mickwitz, Per/Aix, Francesco/Beck, Silke/Carrs, Daid/Ferrand, Nils/Görg, Christoph/Jensen, Anne/Kivimaa, Paula/Kuhlicke, Christian/Kuindersma, Wiebren/Máñez, María/Melanen, Matti/Monni, Suvi/ Pedersen, Anders Branth/Reinert, Hugo/van Bommel, Séverine (2009): Climate Policy Integration, Coherence and Governance; PEER Report No. 2; Helsinki: Partnership for European Environmental Research, S. 21.

⁴⁵⁶ „Vertical policy integration“, Vgl. Beck, Silke/Kuhlicke, Christian/Görg, Christoph (2009): Climate Policy Integration, Coherence and Governance in Germany; PEER Climate Change Initiative – Project 2: „Climate Policy Integration, Coherence and Governance“; UFZ-Bericht 01/2009, Leipzig, S. 33-37.

Planungsebenen. Denn diese Stelle markiert die institutionelle Grenze zwischen der Raumordnung und der kommunalen Gesamtplanung. Wie bereits dargelegt, führt diese institutionelle Grenze oftmals zu Fehlentwicklungen in der regionalen Flächenpolitik. Daher ist es sinnvoll, Möglichkeiten zur Überwindung dieser Grenze zu identifizieren.⁴⁵⁷

5.3.1.1 Ziele und Handlungsformen vertikaler Kooperation

Soll das Modell einer vertikalen Kooperation für das regionale Flächenmanagement in der KoReMi-Region entwickelt und angewendet werden, sind institutionelle Fehlentwicklungen zu vermeiden. Dies kann insbesondere dann erreicht werden, wenn

- Machtverhältnisse transparent kommuniziert werden,
- die gemeindliche Planungshoheit gewahrt bleibt,
- die überörtlichen Planungsträger partnerschaftlich auf Gemeinden zugehen und zugleich die hoheitlich-rechtlichen Rahmenbedingungen aufzeigen („Drohgebärde“),
- Formen der Zusammenarbeit im Vordergrund stehen, während die Ausübung von Macht in den Hintergrund treten sollte,
- eine neue Informationsbasis als Grundlage für gleichberechtigtes Handeln geschaffen wird,
- Freiheiten für kooperative Handlungsfelder erkannt und genutzt werden,
- Informationen zusammengestellt, gemeinsame Ziele darauf aufgebaut, sowie individuelle Maßnahmen ergriffen, vollzogen und evaluiert werden,
- Ausgleichsstrukturen für Benachteiligte einer Kooperation geschaffen, kommuniziert und tatsächlich angewendet werden sowie
- langfristige Prozesse initiiert und aufrecht erhalten werden, um Vertrauen herausbilden zu können.

Vertikale Kooperation im regionalen Flächenmanagement ist dieser Zielstellung verpflichtet. Ziel dieser Kooperationen sollte sein, flächenpolitische Ziele zu verfolgen, zumindest aber solche Ziele stärker durchzusetzen, die win-win-Situationen sowohl für Regionen und Gemeinden darstellen. Dabei ist es nicht das Ziel, die bestehende hoheitliche Stufenfolge der Planung durch ein neues Planungsmodell zu ersetzen. Vielmehr sollten die bewährten Elemente des bisherigen Modells erhalten, optimiert und um neue Elemente ergänzt werden. Weiterhin ist die gemeindliche Planungshoheit zu beachten, und zunächst sollten vorrangig horizontale Formen der Zusammenarbeit gestärkt werden.⁴⁵⁸ Wie die Fehlentwicklungen der Planungspraxis aber zeigen, reicht es nicht aus, sich auf die skizzierten bisherigen Planungsprämissen (hoheitliche Raumordnung, Selbstverwaltungsautonomie und horizontale Kooperation) zu beschränken, sondern

⁴⁵⁷ Eine Sonderform vertikaler Kooperationen ist in diesem Zusammenhang die Erarbeitung eines Regionalen Flächennutzungsplanes, der den Regional- und den Flächennutzungsplan institutionell vereint. Da es sich hierbei aber um die Überwindung der Grenze durch Verzicht auf eine Planungsebene handelt und, wird auf dieses Instrument nicht weiter eingegangen.

⁴⁵⁸ Zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips.

ein alternatives vertikales Abstimmungsparadigma einzuführen. Daher wird im Folgenden die Stärkung vertikaler Kooperationsbeziehungen diskutiert.

Dabei sind vier Formen der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren unterschiedlicher Ebenen denkbar:⁴⁵⁹

- *Verhandlungslösung*: regelmäßige oder vereinzelte Verhandlungen zwischen den Partnern; es werden Vereinbarungen ermöglicht, die für alle von Vorteil sind
- *Arbeitsteilung*: nicht alle Partner machen alle Arbeiten, die notwendig sind zur Erzielung eines Kooperationsvorteils
- *Ordnungslösungen*: ein einzelner Partner oder eine bestimmte Person wird von den Partnern bestimmt, um die Zusammenarbeit durch Belohnungen oder Sanktionen zu koordinieren oder zu leiten
- *Identitätspolitik*: Förderung einer gemeinsamen Problemsicht und eines gemeinsamen Selbstbewusstseins; dies schafft die emotionale und kulturelle Grundlage für kooperatives Verhalten

In der Ausgestaltung der vertikalen Kooperation sollte auf diese Handlungsformen zurückgegriffen werden. Dabei soll das bisherige Instrumentarium der Gesamtplanung ergänzt, nicht aber vollständig ersetzt werden.⁴⁶⁰

5.3.1.2 Vertikale Kooperation als Teil der Mehr-Ebenen-Governance

Ziele und Handlungsformen vertikaler Kooperation folgen der planungswissenschaftlich geführten Debatte und immer mehr in der Planungspraxis angewendeten Governance, denn auch diese beruht meist immer auf nicht hierarchischen, netzwerkartigen Strukturen.⁴⁶¹ Der spezifischere und für die hier geführte Diskussion relevante Begriff der Mehr-Ebenen-Governance⁴⁶² kann wie folgt definiert werden:⁴⁶³

„The multi-level governance concept thus contain[s] both vertical and horizontal dimensions. ‚Multi-level‘ referred to the increasing interdependence of governments operating at different levels, while ‚governance‘ signal (...) the growing in-

⁴⁵⁹ Vgl. Davy, Benjamin (2004): Die Neunte Stadt; Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030; Wuppertal, S. 86.

⁴⁶⁰ Vgl. Löb, Stefan (2003): Steuerung durch Regionalmanagement; in: Fürst, Dietrich/Löb, Stefan/Rudolph, Ansgar: Steuerung durch Regionalplanung; Schriften zur Rechtspolitik, Band 15, S. 117.

⁴⁶¹ Vgl. Fürst, Dietrich. (2003): Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neoliberaler Marktwirtschaft; in: Katenhusen, Ines/Lamping, Wolfram (Hrsg.): Demokratien in Europa, S. 252.

⁴⁶² Vgl. Osthorst/Winfried /Pütz, Marco (2008): Multi-Ebenen-Governance in der Regionalentwicklung; in: Brunnengräber, Achim/Burchardt, Hans-Jürgen/Görg, Christoph (Hrsg.) (2008): Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung?; Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik; Schriften zur Governance-Forschung, Band 14, S. 61-90.

⁴⁶³ Mickwitz et al. (2009) a. a. O., S. 25, unter Verwendung eines Zitats von Bache, Ian/Flinders, Matthew (2004): Themes and Issues in Multi-Level-Governance; in: dies. (Hrsg.) (2009): Multi-Level-Governance; Oxford, S. 1-11.

terdependence between governments and non-governmental actors at various territorial levels.”

Mehr-Ebenen-Governance setzt sich demnach aus horizontalen und vertikalen Kooperationsformen zusammen.⁴⁶⁴ Für die im Folgenden geführte Auseinandersetzung mit vertikalen Formen der Mehr-Ebenen-Governance werden die in der Raumplanungsdiskussion entwickelten Beiträge zur „Regional Governance“ herangezogen; folglich werden die beiden Begriffe synonym verstanden. Regional Governance umfasst unter anderem „die Verhandlung mit autonomen Organisationen, um gemeinschaftliche Ziele zu identifizieren und divergente Interessen auszugleichen“.⁴⁶⁵ Dabei sollten „[...] Akteure so miteinander verbunden und im Handeln koordiniert werden, dass gemeinsam gehaltene oder gar entwickelte Ziele wirkungsvoll verfolgt werden können.“⁴⁶⁶ Mit diesem Anspruch ergeben sich für die vertikale Kooperation als Teil der Governance Stärken und Schwächen.

5.3.1.3 Stärken und Schwächen

Kooperative Steuerungsformen werden in modernen Demokratien oftmals eingesetzt, denn sie bieten Lösungen für die offensichtlichen Defizite hierarchischer Steuerung. Dies sind im Besonderen die steigende Anzahl an Aufgaben mit erhöhter Komplexität und Konfliktpotential, die mangelnde Flexibilität des hoheitlich-bürokratischen Vollzugs, mangelhaftes Wissen und Information der Verwaltungen zur sachgerechten Problemlösung sowie Inkongruenz der Zuschnitte von Handlungsräumen und administrativen Zuständigkeiten.⁴⁶⁷

Sowohl die hierarchische Koordination als auch die kooperative Verhandlung besitzen jeweils Stärken und Schwächen. Eines der immanenten Risiken kooperativer Modelle, besonders in der räumlichen Planung, ist, dass seichte win-win-Themen (bspw. ein gemeinsamer Radwanderweg) mit großer Euphorie und Bereitschaft verhandelt werden. Dagegen gehen die Kooperanden konfliktreichere Themen, zu denen auch das Flächenmanagement zu zählen ist,⁴⁶⁸ aus Angst vor Blockadetaktiken selten an.⁴⁶⁹ Verhandlungslösungen ohne Hierarchie bergen zudem den Nachteil, dass nur bei allseitiger Zustimmung ein Ergebnis erreicht wird. Häufig kommt es zu Blockadesituationen und die gemeinsamen Lösungen entsprechen nicht dem Optimum, sondern einem Konsens im Sinne des kleinsten gemeinsamen Nenners. Zudem sind kooperative Steuerungsmodelle, im Gegensatz zu Hierarchien, politisch kaum legitimiert. Mandate aus Direktwahlen beste-

⁴⁶⁴ Zu Formen der horizontalen Kooperation vgl. Kap. 4.1.

⁴⁶⁵ Benz, Arthur (2005): Governance; in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung; Hannover, S. 405.

⁴⁶⁶ Fürst, Dietrich. (2003): Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neoliberaler Marktwirtschaft; in: Katenhusen, Ines/Lamping, Wolfram (Hrsg.) (2003): Demokratien in Europa, S. 252.

⁴⁶⁷ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2006): Kooperation in der Flächenkreislaufwirtschaft; Expertise Fläche im Kreis; Bonn.

⁴⁶⁸ Vgl. Expertenaussagen der HafenCity-Universität sowie der Senatsverwaltung von Hamburg vom 10. August 2009.

⁴⁶⁹ Vgl. Diller, Christian (2003): Regionalentwicklung durch neue Kooperationen – von wem und für wen?; in: Standort. Zeitschrift für Angewandte Geographie, 2/2003, S. 79-84.

hen nur für die politischen Promotoren – allerdings für ihr eigentliches Amt und nicht für die Kooperationsengagements.⁴⁷⁰ Für die räumliche Planung besteht ein Konflikt an genau diesem Widerspruch zwischen Kooperationsbedarf und der sich intensivierenden Konfliktintensität der mit Planung verbundenen Verteilungsfragen.⁴⁷¹

Dennoch bestehen auch im Bereich des regionalen Flächenmanagements gute Beispiele für neue vertikale Kooperationsformen. So hat etwa die Metropolregion Rhein-Neckar neue Formen der Kooperation zwischen der Region und den Gemeinden entwickelt. Nach einer umfassenden Brachflächenerhebung wird aktuell der Regionalplan für die Metropolregion erarbeitet⁴⁷², die sich über gleich drei Bundesländer ausdehnt. Das Vorgehen im Flächenmanagement vereint demnach kooperative und hoheitliche Handlungsformen.⁴⁷³ Von Vorteil ist dabei, dass die Abgrenzung der Metropolregion mit dem Geltungsbereich der Planungsregion zusammenfällt. Zudem haben die informellen Akteursnetzwerke in der Region Rhein-Neckar bereits eine längere Tradition, die zu einem wesentlichen Teil auf dem Engagement großer Industrie- und Dienstleistungsbetriebe basieren. Diese administrativen und akteursbezogenen Rahmenbedingungen unterscheiden die Region Rhein-Neckar von der Kernregion Mitteldeutschland; ein weiterer Unterschied ist, dass der Bevölkerungsrückgang noch nicht so erheblich ist und sich bislang nur teilträumlich zeigt.

Das Beispiel Rhein-Neckar ist in Bezug auf regionales Flächenmanagement vorbildlich, aber vertikale kooperative Strukturen sind in Deutschland im Allgemeinen bereits weiter verbreitet. So weist etwa DILLER in einer Studie zu neueren Kooperationsformen in der Regionalentwicklung darauf hin, dass es in Deutschland mehr regionale Kooperationen als Raumordnungsregionen gibt; das Verhältnis beträgt ungefähr 4:1. Daraus schließt er, dass nicht jedes regionale Akteursnetzwerk Anspruch erheben kann, alleinige Vertretung der Interessen ihrer Region darzustellen.⁴⁷⁴ Zudem weist er nach, dass diese Netzwerke nicht immer als bottom-up-Bewegung entstehen, sondern sich vielmehr aus einem Wechselspiel von top-down- und bottom-up-Impulsen ergeben und häufig von EU-, Bundes- oder Landesebene forciert werden. Bei konfliktreichen Themen ist es üblich, Kooperationen zu erzwingen, indem „die übergeordnete Ebene Genehmigungen oder Basisfinanzierungen von der regionalen Kooperation abhängig macht.“⁴⁷⁵

⁴⁷⁰ Vgl. ebenda, S. 81.

⁴⁷¹ Vgl. Fürst, Dietrich (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung; in: DISP 163/2005, S. 16-25.

⁴⁷² Am 23.03.2007 beschloss die Verbandsversammlung die Aufstellung des „Einheitlichen Regionalplans Rhein-Neckar 2020“, welcher 2010 in Kraft treten soll (vgl. <http://www.m-r-n.com/1305.0.html>, Abfrage am 25. November 2009). Aktuell liegt der Arbeitsentwurf vor (vgl. Verband Region Rhein-Neckar (Hrsg.) (2010): Einheitlicher Regionalplan – Arbeitsentwurf liegt vor; in: ders. (Hrsg.) (2010): Rhein-Neckar-Info, Heft 1/2010, S. 3).

⁴⁷³ Vgl. Expertenaussage Metropolregion Rhein-Neckar, 24. November.2009.

⁴⁷⁴ Vgl. Diller, Christian (2003): Regionalentwicklung durch neue Kooperationen – von wem und für wen?; in: Standort, Zeitschrift für Angewandte Geographie; 2/2003, S. 79.

⁴⁷⁵ Vgl. ebenda, S. 80.

5.3.1.4 Verbleibendes Machtgefälle

Machtgefälle werden in Untersuchungen zur kooperativen Koordination häufig ausgeblendet, nicht zuletzt da gerade deren Abwesenheit als ein wichtiges Distinktionsmerkmal zur hierarchischen Steuerung gilt. Um den Eindruck innerer Machtungleichgewichte und Hierarchien zu vermeiden, werden in der Praxis regionaler Kooperationen häufig Mechanismen der Hierarchiefreiheit verankert. Einige typische Merkmale sind rotierende Vorsitze der Lenkungsgruppen, das Konsensprinzip oder das Stimmgleichgewicht.⁴⁷⁶ De facto weisen regionale Kooperationen in der Realität jedoch Machtgefälle auf: Die politische Steuerungsebene (Lenkungsgruppe, Vereinsvorstand, Gesellschafterversammlung) hat in strategischen Grundsatzfragen wie bei Personal, Finanzierung und der Bestimmung von Leitprojekten letztlich Entscheidungskompetenz.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass in Kooperationen zwar per definitionem eine gegenseitige Abhängigkeit besteht; diese kann durch Machtbefugnisse, Engagement und verdeckte Hierarchien aber sehr unausgewogen sein.⁴⁷⁷ Vor dem Hintergrund der beschriebenen Zielstellung ist dies zu vermeiden. Für das Politikfeld „Regionales Flächenmanagement“ erscheint es daher sinnvoll, ein Qualitätsmanagement einzuführen.

5.3.2 Nutzung der vertikalen Kooperation im Flächenmanagement

Regionales Flächenmanagement, das vertikale Kooperationsformen einbezieht, zeichnet sich durch ein heterogenes Akteursnetzwerk auf. Das Netzwerk erfasst Akteure unterschiedlicher Fachdisziplinen, Machtpositionen sowie Handlungsebenen. Diese Heterogenität führt im Kern zu zwei Herausforderungen:

- unterschiedliche Wissensstände sowie
- unterschiedliche Handlungsmuster.

Im Sinne einer nachhaltigen Steuerung sind daher Konzepte zum Umgang mit diesen beiden Herausforderungen notwendig:

- das Konzept der „Flächenwahrheit“ leistet einen Beitrag zur Überwindung unterschiedlicher Wissensstände und
- das Konzept des „Kooperativen regionalen Qualitätsmanagements“ leistet einen Beitrag zum Umgang mit unterschiedlichen Handlungsmustern.

Diese beiden Konzepte werden im Folgenden erörtert. Als wesentliches Element zur gemeinsamen Vorgehensweise wird darüber hinaus das neu entwickelte „Gleichstromprinzip“ skizziert.

⁴⁷⁶ „(...) trotz augenscheinlich abweichenden Machtpotentialen der beteiligten Städte“ hinsichtlich Einwohnerzahl, Wirtschaftskraft etc., vgl. Diller, Christian (2003): Regionalentwicklung durch neue Kooperationen – von wem und für wen?; in: Standort; Zeitschrift für Angewandte Geographie, 2/2003, S. 81.

⁴⁷⁷ Vgl. ebenda, S. 82.

5.3.2.1 Konzept der „Flächenwahrheit“

Ziel einer vertikalen Kooperation im regionalen Flächenmanagement sollte es sein, unterschiedliche Wissensstände zwischen den Akteuren zu überwinden, um das flächenrelevante Handeln in einer Region zu optimieren. Mithilfe eines gemeinsamen, ausreichend detaillierten Erkenntnisstandes kann es gelingen, eigene Zielvorstellungen und Handlungsmuster zu überdenken, anderen Aussagen gegenüberzustellen und ggf. zu optimieren. Um dies zu erreichen, ist es sinnvoll, eine neue „Flächenwahrheit“ zu finden und zu kommunizieren sowie bestehende Zielvorstellungen und Handlungsabsichten daran zu überprüfen.

Für die „Flächenwahrheit“ wird folgende Definition gegeben:⁴⁷⁸

„Flächenwahrheit meint die Offenlegung und Anerkennung der aktuellen Ausmaße, Qualität und Hintergründe der Flächenumwandlung für Siedlungs- und Verkehrszwecke und der Brachflächenentwicklung sowie deren Folgen für die Zukunft für Grundstücke, Quartiere, Gemeinden und Regionen. Des Weiteren setzt sie die Akzeptanz der jeweils begrenzten Möglichkeiten von Regional- und Kommunalpolitik, Wirtschaft und Privatpersonen sowie das Aufzeigen alternativer polyrationaler Lösungen zu bisherigen Handlungsformen mit all ihren Vor- und Nachteilen (Raum, Kosten, Begrenztheit) voraus.“

Mit der Ergründung der Flächenwahrheit soll eine Grundlage geschaffen werden, um letztlich die gemeindliche Flächenpolitik zu optimieren. Daher beinhaltet der Terminus vier Elemente:

- Offenlegung und Anerkennung flächenbezogener Problemen (ex post-/ Status-quo-Analyse)
- Diskussion und Bewertung der zukünftigen flächenbezogenen Probleme für private, gemeindliche und regionale Akteure (ex-ante-Analyse)
- Anerkennung begrenzten Bewusstseins und Handelns des Einzelnen (Ermittlung der begrenzten Rationalität)
- Aufzeigen alternativer gemeinsamer Lösungen bei Akzeptanz der Handlungsgrenzen (Ermittlung der Polyraionalität)

Die ersten beiden genannten Elemente der Flächenwahrheit fokussieren auf räumliche Sachverhalte – dem Steuerungsobjekt des Politikfeldes „Flächenmanagement“. Demgegenüber beziehen sich die beiden letztgenannten Elemente auf die Steuerungssubjekte und ihre Intentionen.⁴⁷⁹ Große Bedeutung kommt dabei

⁴⁷⁸ Die in einem anderen BMBF-Projekt entwickelte Definition einer „Energiewahrheit“ (vgl. Strauß, Christian (2009): Sustainable Urban Energy Concepts – Example of Leipzig; in: Institute for Fuels and Renewable Energy (Hrsg.) (2009): Sustainable Urban Energy Concepts; Proceedings of Warsaw Summer School; Warschau, S. 27) wurde für die Umweltressource „Fläche“ adaptiert.

⁴⁷⁹ Zur Gliederung des Steuerungsprozesses vgl. Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme; in: dies. (Hrsg.) (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung; Theoretische und methodologische Überlegungen; Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 29; Frankfurt/Main, New York, S. 190-193.

dem Begriff der Polyraionalität zu:⁴⁸⁰ Unter Annahme einer begrenzten Rationalität des einzelnen Akteurs ist zunächst davon auszugehen, dass dessen Wahrnehmung und Handeln die Realität nicht absolut erfassen; dies führt zu Motivationen und Zielen, die aus der Perspektive nachhaltiger Entwicklung unvollständig und aus Perspektive sozialverträglicher Entwicklung gegebenenfalls unsozial sind. Denn es fehlt eine übergeordnete gemeinschaftliche Zielstellung.

Demgegenüber ist es durch Verknüpfung der verschiedenen begrenzten Rationalitäten möglich, einen größeren Überblick, ein „runderes Bild“, ein nachhaltiges und sozialverträgliches Handeln zu erreichen. Dabei beschreibt und erklärt die Theorie der Polyraionalität das soziale Verhalten; vier Rationalitätstypen sind innerhalb einer Gesellschaft voneinander zu unterscheiden: Hierarchie, Gemeinschaft, Individualismus, Fatalismus.⁴⁸¹

Der Begriff der Flächenwahrheit ist weiter gefasst als der verschiedentlich diskutierte Terminus Kostenwahrheit. Während es beim letzteren um die Kostenseite geht, erfasst der Begriff Flächenwahrheit ganzheitlich den Begriff der „Fläche“. Diese ganzheitliche Betrachtung begründet sich mit den verschiedenen Rationalitäten.⁴⁸² Der Begriff der „Wahrheit“ umfasst zunächst einen begrenzt rationalen, dann aber polyrationalen Erkenntniszuwachs. Die Wissenschaft ist auf „Wahrheit“ ausgerichtet; es gibt aber nicht die absolute Planung, weder in der Wissenschaft noch in der Planung.⁴⁸³ Daher ist es umso wichtiger, die verschiedenen begrenzten Möglichkeiten zur Erfassung der Realität zu nutzen und sie miteinander zu verbinden.

Die Theorie der Polyraionalität kann herangezogen werden, um aufbauend auf den begrenzt rationalen Argumentations- und Verhandlungsmustern sowie Lösungsansätzen neue konzeptionelle Vorstellungen zu entwickeln; dabei gilt es darauf zu achten, sowohl die begrenzten Rationalitäten des Individuums zu berücksichtigen als auch die polyrationalen Strukturen der Gemeinschaft. Dies erfordert aber zugleich zwischen übergeordneten und individuellen Strategien zu unterscheiden: Nicht jede für die Gemeinschaft sinnvolle Strategie für die Gesamtentwicklung wird vom Individuum mitgetragen, und andererseits reiht sich auch nicht jede individuelle Strategie in die gemeinschaftliche Zielstellung ein. Polyrationales Vorgehen integriert diese unterschiedlichen Strategieebenen. Im besten Falle sind sie gleichgerichtet, im Regelfall weisen sie aber oftmals Konflikte auf. Dies gilt auch hinsichtlich der verschiedenen flächenpolitischen Zielvor-

⁴⁸⁰ Vgl. Davy, Benjamin (2004): Die Neunte Stadt; Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030; Wuppertal, S. 143; als Adaption der wissenschaftlichen Reflektionen von Mary Douglas.

⁴⁸¹ Vgl. Davy, Benjamin (2004): Die Neunte Stadt; Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030; Wuppertal, S. 143.

⁴⁸² Nicht jeder ist ein homo oeconomicus.

⁴⁸³ Vgl. Fürst, Dietrich/Scholles, Frank (2001): Wissenschafts- und kommunikationstheoretische Grundlagen der Planung; in: dies. (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung; Dortmund, S. 81–82.

stellungen unterschiedlicher Planungsebenen für die räumliche Entwicklung einer Region.⁴⁸⁴

Zentrale Fragestellungen bei der Ermittlung der „Flächenwahrheit“ sind unter anderem:

- Wo sind Siedlungs- und Verkehrsflächen frei?
- Wo befinden sich Siedlungs- und Verkehrsflächen in einem natur- und kulturräumlich sensiblen Bereich?
- Wo ist Planungsrecht verfügbar?
- Wo sind siedlungsstrukturelle Fehlentwicklungen in der Vergangenheit erfolgt?
- Welche Verbindungen bestehen zwischen dem demografischen Wandel und der bisherigen und zukünftigen Flächeninanspruchnahme?
- Welche Verbindungen bestehen zwischen demografischem Wandel und bestehenden Zielvorstellungen und Handlungsmustern?

Mit der Beantwortung dieser Fragen wird eine wichtige Informationsgrundlage für die Flächenpolitik geschaffen. Eine Vorgehensweise, die die Synergien und Konflikte zwischen übergeordneten und individuellen Strategien einbezieht, umfasst aber mehr als die Funktion der Informationsbeschaffung. Vielmehr ist sie Teil eines weiter gefassten Qualitätsmanagements, das im folgenden Abschnitt diskutiert wird.

5.3.2.2 Konzept des „Kooperativen regionalen Qualitätsmanagements (KreQ)“

Die Stärkung einer vertikalen Kooperation im regionalen Flächenmanagement erfordert nicht nur flächenpolitische Ziele, Maßnahmen und Strategien durchzusetzen. Zur Stärkung des Politikfeldes „Fläche“ ist es im Sinne einer Policy-Integration vor allem auch notwendig, die Bedeutung des Planungsobjektes „Fläche“ als Gegenstand politischer Auseinandersetzungen zu erhöhen. Die bereits diskutierte Kommunikation einer „Flächenwahrheit“, bei der flächenrelevante Daten über die Region gesammelt, aufbereitet, verbreitet und diskutiert werden, stellt hierfür die Informationsbasis dar. Sie ist Grundlage eines weitergehenden „Kooperativen regionalen Qualitätsmanagements (KreQ)“. Ziel dieses Managements ist es, Konsequenzen aus der „Flächenwahrheit“ zu ziehen und das polyrationale Handeln in der Region zu stärken. Elemente des KreQ sind:

- *Situationsanalyse* und *-bewertung* (als integriertes Element zur Ermittlung der Flächenwahrheit),

⁴⁸⁴ Für die flächenpolitischen Zielvorstellungen in der Kernregion Mitteldeutschland wurde dies eingehend untersucht, vgl. Geyley et al. (2009), Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 05, Kapitel 4.

- *Identifikation* von Zielen sowie von *Konflikten* und *Synergien* (sowohl zwischen Zielen als auch zwischen einzelnen Akteuren) unter Berücksichtigung der Analyseergebnisse,
- *Schwerpunktsetzung* bei der zukünftigen Verfolgung flächenpolitischer Ziele,
- *Umsetzung* flächenpolitischer Handlungsziele, Strategien und Maßnahmen mithilfe geeigneter (auch optimierter) Instrumente (Einsatzmöglichkeiten und Wirkungsweisen der Instrumente werden dabei aufgezeigt) und
- *Evaluierung* der räumlichen Entwicklung und Aufzeigen der Korrelation zwischen Mitteleinsatz und Ergebnis.

Die aufgeführten Punkte betreffen nicht nur Informationsanforderungen. Sie übersteigen ein Monitoring, weil sie auch Auswirkungen zukünftiger Entscheidungen projizieren und damit eine Diskussionsgrundlage für das zukünftige Handeln im Raum schaffen. Das Kooperative regionale Qualitätsmanagement weist damit weit über die bestehenden Informationsangebote, etwa des Internets hinaus. Dennoch sollte auf bestehende Informationsangebote inhaltlich und technisch aufgebaut werden. Beispiele für bestehende Angebote sind unter anderem:

- Regionale Flächenpools,
- Erfassung der Flächennutzungs- und Bebauungspläne,
- Informationstool des sächsischen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) für Gemeinden,
- Prognosen der Statistischen Landesämter und
- Gutachten privater und öffentlicher Forschungseinrichtungen, z. B. der Bertelsmann-Stiftung, zur Bevölkerungs- und Raumentwicklung.

Mit dem KreQ wird ein interaktives Instrument initiiert, das analytische Ergebnisse nutzt, sie den Zielvorstellungen der Akteure gegenüberstellt und vollzogene Aktivitäten evaluiert. Zudem werden statistische Zusammenhänge zwischen demografischen Veränderungen, flächenpolitischen Entscheidungen und Kenngrößen anderer Politikfelder vermittelt.⁴⁸⁵ Die in der Region formulierten Zielstellungen werden dem im KoReMi-Projekt entwickelten theoretischen Zielkatalog⁴⁸⁶ gegenübergestellt; daraus werden Schlussfolgerungen getroffen. Gemeinden werden mithilfe von Workshops, Newsletter und bilaterale Beratungstätigkeiten aktiv angesprochen. Sinnvoll ist in diesem Zusammenhang ein „Flächencheck“, der an den bereits entwickelten Demographiecheck anzulehnen wäre. Das KreQ soll den Wettbewerb zwischen den Gemeinden nicht verhindern, sondern mithilfe von Spielregeln optimieren; vor dem Hintergrund des fortwährenden demografischen Wandels soll ein ruinöser Wettbewerb zwischen den Gemeinden aber vermieden werden.

⁴⁸⁵ Hinsichtlich der Korrelation zwischen raumbeeinflussenden und raumbeschreibenden Kenngrößen wird unter anderem auf die Ergebnisse der in Arbeit befindlichen Dissertation von Anja Kübler zurückgegriffen (Kübler, Anja: Flächenpolitisches Handeln von Gemeinden - Entwicklung eines Modells zur Ableitung von regionalen Zusammenhängen am Beispiel der Kernregion Mitteldeutschland. Dissertation am Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft der Universität Leipzig).

⁴⁸⁶ Vgl. Geyler et al., a. a. O. (2009), Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 05, Tabelle 2, S. 106 ff.

Die Entwicklung und Nutzung des Kooperativen regionalen Qualitätsmanagements geht weit über die bisherigen Aufgaben der Regionalplanung hinaus. Im Sinne eines regionalen Flächenmanagements ist diese Aufgabe aber grundlegend. Ohne fundierte Wissensgrundlage ist es nicht möglich, Ziele zu überprüfen und Handlungen vorzunehmen. Die Einrichtung eines Kooperativen regionalen Qualitätsmanagements zur Ermittlung der Flächenwahrheit leistet daher einen entscheidenden Beitrag zur Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung für eine nachhaltige Flächenpolitik in der Kernregion Mitteldeutschland. Mit den beschriebenen Elementen kann es gelingen, insbesondere die gemeindlichen Akteure neu für ein eigenständiges Politikfeld Fläche zu gewinnen.

Der beschriebene Managementansatz zeichnet sich durch zwei Besonderheiten aus. Es sollte von einem übergemeindlichen Träger koordiniert werden und zugleich kooperativ ausgerichtet sein. Dies hat folgende Gründe:

- Ein *übergemeindlicher Träger* sollte eingesetzt werden, weil es nicht reicht, ein Qualitätsmanagement nur innerhalb einer einzelnen Gemeinde zu installieren. Diese Erfahrungen zeigen Internetportale etwa zu Gewerbe- oder Brachflächenpools. Wird eine regionale Betrachtung gewählt, können Zusammenhänge etwa zum Verhältnis zwischen wachsenden, stabilen und schrumpfenden Gemeinden aufgezeigt werden (in einer insgesamt schrumpfenden Region wächst eine Gemeinde in der Regel nur auf Kosten der anderen, durch intraregionale Wanderung). Zudem enden natur- und kulturräumliche Zusammenhänge, funktionale, wirtschaftliche und soziale Verflechtungen nicht an Gemeindegrenzen. Soll regionales Flächenmanagement die Handlungsfelder zur Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und des Erhalts der Lebensqualität in die Strategien zur nachhaltigen Flächenpolitik einbeziehen, ist eine regionale Ausrichtung des Qualitätsmanagements erforderlich.
- Eine *kooperative Ausgestaltung* sollte vorgesehen werden, weil die gemeindlichen Zielvorstellungen grundlegend in das regionale Handeln einbezogen werden sollten. Zudem liegen die regionalen Daten in der Regel in den Gemeinden vor bzw. kennen sich die gemeindlichen Akteure vor Ort besser aus als die Akteure der überörtlichen Einrichtungen; zudem gilt es, doppelte Datenerhebungen zu vermeiden. Dann ist es erforderlich, ein Qualitätsmanagement zur Flächenwahrheit partnerschaftlich aufzubauen, weil es auf sensiblen Informationen fußt. Daher ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit notwendig. Schließlich soll im Sinne der Polyrationalität ein Abgleich der Zielvorstellungen beider Planungsebenen (Region und Gemeinde) erfolgen.

Mit der vertikalen Kooperation sowie dem Kooperativen regionalen Qualitätsmanagement soll das bisherige System der Gesamtplanung nicht abgeschafft, allerdings optimiert werden. Bestandteil der Optimierung ist die Entwicklung einer alternativen Abstimmung zwischen den Planungsebenen, die das bisherige Gegenstromprinzip kontrastiert.

5.3.2.3 Gleichstrom statt Gegenstrom

Kooperation zwischen zwei Akteuren lohnt sich aus spieltheoretischer Perspektive nur dann, wenn die beteiligten Spieler die Verfolgung ihrer Ziele und die Erhöhung ihres Nutzens gewahrt sehen. Dies gilt auch für vertikale Formen der Kooperation. Verbindlichkeit bei vertikaler Kooperation kann daher nur dann erreicht werden, wenn die Maßgabe der Zielerreichung gewahrt bleibt und der Nutzen einer Kooperation erkennbar ist:

- Die *übergemeindlichen* Planungsträger erwarten die Umsetzung der übergeordneten flächenpolitischen Ziele, Maßnahmen und Strategien in der Region.
- Die *gemeindlichen* Planungsträger erwarten die Gewährleistung der Umsetzung ihrer eigenen lokalen Zielvorstellungen (Erreichung von Vorteilen) bzw. die Vermeidung einer Verschlechterung ihrer Situation (Abwendung von Nachteilen).

Horizontale Akteurskonstellationen sind dadurch gekennzeichnet, dass zwischen Gemeinden zunächst *Konkurrenz* entsteht, weil ähnliche Ziele (Machtzuwachs, Sicherung bzw. Sanierung der öffentlichen Haushalte, Wahrung von Attraktivität und Lebensqualität, Effizienz) verfolgt werden; durch *Kooperation* muss diese Konkurrenz überwunden werden. Demgegenüber stehen sich bei einer vertikalen Akteurskonstellation zunächst keine zwei Konkurrenten gegenüber; sie ist vielmehr durch eine *Konnexion*,⁴⁸⁷ ein Über-/Untergeordnetesverhältnis gekennzeichnet (vgl. Abbildung 11). Ziele der beiden Akteursebenen müssen nicht von vornherein im Konflikt zueinander stehen; es ist denkbar, dass sie in die gleiche Richtung weisen. In der Planungspraxis zeigt sich aber oftmals, dass die Zielvorstellung der überörtlichen Planungsebene nicht direkt mit den gemeindlichen Zielen übereinstimmt.⁴⁸⁸ In diesem Fall ist auch die vertikale Akteurskonstellation durch einen Konflikt gekennzeichnet. Entsprechend ist es Ziel der vertikalen Kooperation, diesen Konflikt zu überwinden.

⁴⁸⁷ Der aus der Sprachwissenschaft entlehnte Begriff wird in diesem Zusammenhang neu eingeführt. Er bezeichnet das Verhältnis zwischen zwei Elementen, von denen das eine dem anderen übergeordnet ist (vgl. Brockhaus/Wahrig, Band K). Die von Schmidt-Eichstaedt erörterte Subordinationstheorie reflektiert ebenfalls das Über-/Untergeordnetesverhältnis zwischen Elementen unterschiedlichen Ranges, bezieht sich aber auf öffentliche Hand und Bürger/Eigentümer eines Grundstückes (vgl. Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2005): Städtebaurecht; Einführung und Handbuch mit allen Neuerungen des Europarechtsanpassungsgesetzes EAG Bau 2004 sowie des Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 3. Mai 2005. 4., überarbeitete und erweiterte Auflage; Stuttgart, S. 13).

⁴⁸⁸ Vgl. Kübler (2010), a. a. O.

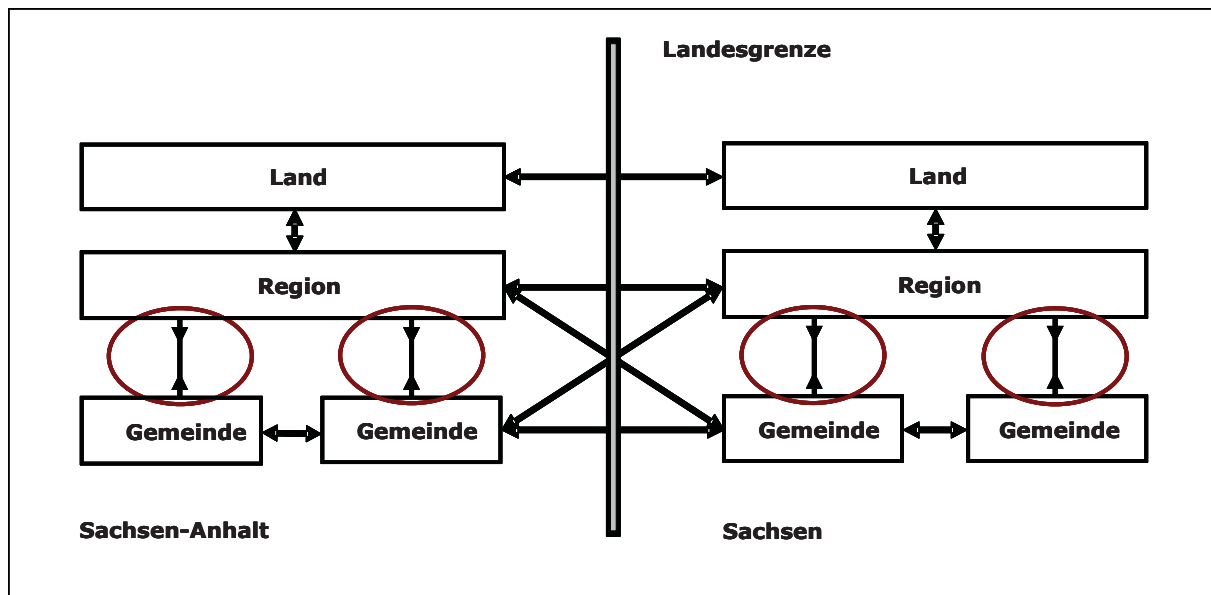


Abbildung 11: Vertikale Kooperation statt Konnexion

Der traditionelle Beitrag zur Überwindung der Konnexion in vertikalen Akteurskonstellationen ist die Anwendung des Gegenstromprinzips. Danach soll gem. § 1 Abs. 3 ROG sich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen; zugleich soll die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen. Mit dem Gegenstromprinzip werden aber keine Konflikte partnerschaftlich, sondern hoheitlich gelöst. Das Prinzip gilt vor dem Hintergrund hoheitlich ausgeprägter Planungsvorstellungen, der Stufenfolge der Planung zusammen mit der Anpassungspflicht der gemeindlichen Ziele an die Ziele der Raumordnung sowie dazu entgegengesetzt der Selbstverwaltungsautonomie der Gemeinde. In der Planungspraxis wird das Gegenstromprinzip daher oftmals unterwandert.

Im Sinne des Kooperativen regionalen Qualitätsmanagements sollte daher eine kooperative Alternative zum Gegenstromprinzip geschaffen werden. Im Vergleich zum Gegenstromprinzip sollte bei dem *Gleichstromprinzip* nicht ein hoheitliches, sondern ein kooperatives Verständnis vorherrschen. Grundsatz des Gleichstromprinzips ist es, dass das Handeln der unterschiedlichen Akteure im regionalen Flächenmanagement in eine gemeinsame Richtung weist. Diese gemeinsame Richtung ergibt sich zunächst durch die Formulierung gemeinsamer flächenpolitischer Ziele, Maßnahmen und Strategien. Aber auch zu deren Implementierung ist ein gleichgerichtetes Handeln erforderlich.

Im Vergleich zu horizontalen Akteurskonstellationen ist die Gleichrichtung des Handelns auf unterschiedlichen Akteursebenen einfacher. Denn es ergeben sich nicht von vornherein Abstimmungsprobleme etwa im Sinne von „Verzicht eines Akteurs bei gleichzeitiger Erlaubnis für einen anderen Akteur“, woraus die horizontalen Konkurrenzen entstehen. Dennoch kann die Befolgung regional optimierter flächenpolitischer Ziele, Maßnahmen und Strategien aus Sicht einer Gemeinde unattraktiv sein, weil z. B. die weitere Inanspruchnahme von Siedlungs-

und Verkehrsflächen vermieden werden soll. Im Sinne einer vertikalen Kooperation ist es hier notwendig, das gemeindliche Handeln den übergeordneten Zielen gegenüberzustellen, indem alternative Optionen zu den gemeindlichen Vorstellungen und Möglichkeiten zur Umsetzung aufgezeigt werden. Es besteht aber die Chance, dass in einem Gleichstromprinzip Ziele identifiziert und verfolgt werden können, die sowohl aus übergeordneter als auch als individueller Perspektive verfolgt werden. Das Gleichstromprinzip unterliegt daher der Prämisse der Polyrationalität.

Das KreQ dient insgesamt der Vorbereitung, Formulierung und Implementierung der regionalen flächenpolitischen Zielvorstellungen, insbesondere auf gemeindlicher Handlungsebene. Um im Sinne des Gleichstromprinzips die Gemeinden für die Implementierung zu gewinnen, sollten jeweils Möglichkeiten der (finanziellen) Förderung durch Landes- und Bundesprogramme aufgezeigt werden, auch zur Förderung horizontaler Kooperationsprojekte. Ebenso sollten neuartige Zielvereinbarungen zwischen Region und Gemeinden diskutiert, Möglichkeiten zur zukünftigen Eigenentwicklung schrumpfender Gemeinden aufgezeigt, die Chancen zwischengemeindlicher und ortsteilbeschränkter zentralörtlicher Funktionen ermittelt sowie Strategien zum Erhalt der Mindestdichte im Siedlungsbestand fixiert werden.⁴⁸⁹ Diese Beispiele unterstreichen erneut die Verbindung der vertikalen und der horizontalen Dimensionen einer Multi-Level-Governance, weil viele der Ziele und Themenfelder nicht nur durch eine Gemeinde erreicht und oft nur durch zwischengemeindliche Kooperation erreicht werden.

Für Kooperationen ist Verbindlichkeit wesentlich, dies gilt auch für die spezifischen vertikalen Kooperationen. Grundlage für Verbindlichkeit wird geschaffen, indem die Akteure für das Politikfeld Fläche sensibilisiert werden und darauf folgend anerkennen, dass sie einen Beitrag zur nachhaltigen regionalen Entwicklung leisten. Die Schaffung von Verbindlichkeit erfordert daher Vertrauen und benötigt damit Zeit.

5.3.3 Organisatorische Anbindung der vertikalen Kooperation

Vertikale Kooperation im regionalen Flächenmanagement bezieht sich auf die Zusammenarbeit zwischen regionalen und gemeindlichen Akteuren. Diese Zusammenarbeit kann zunächst in freierer Form erfolgen. Das Kooperative regionale Qualitätsmanagement erfordert demgegenüber eine geeignete Organisationsform. Denn die Qualität kooperativer Zusammenarbeit steigt mit der Anwesenheit eines Spielleiters.⁴⁹⁰ Für das Politikfeld des regionalen Flächenmanagements ist es notwendig, Informationen zusammenzuführen und auszuwerten, den Datenschutz zu wahren, Ziele kritisch zu hinterfragen, den Vollzug zu begleiten und zu evaluieren. Diese oftmals wertenden Aufgaben können schlecht von den betei-

⁴⁸⁹ Zum Beitrag des Regionalplans für diese Themenfelder vgl. Stark, Sarah (2009): Steuerung durch Regionalpläne; Anspruch und Wirklichkeit der Steuerungswirkung des Regionalplans am Beispiel der Wohnbauflächen in der Region Stuttgart; Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung, Heft 73, Berlin.

⁴⁹⁰ Als Illustration aus der Alltagswelt sei auf Fußballspiele verwiesen, an denen sich nicht nur zwei Mannschaften beteiligen, sondern die vom Schiedsrichter angepiffen, begleitet und beendet werden.

ligten Gemeinden übernommen werden, weil sich daraus potenziell Konflikte zwischen der Verfolgung gemeindlicher Zielvorstellungen und der Einhaltung des Qualitätsmanagements ergäben. Daher ist eine gemeindeunabhängige Organisation auszuwählen. Prinzipiell böten sich drei Organisationsformen an, bei denen jeweils Vor- und Nachteile erkennbar sind. Sie werden im Folgenden diskutiert.

5.3.3.1 Träger der Regionalplanung

Die Anbindung des KreQ an die bestehenden Träger der Regionalplanung erweitert die bisherigen analytischen und planerischen Aufgaben. Im Sinne eines modern verstandenen regionalen Flächenmanagements ist es Bestandteil dieses Konzeptes, die bestehenden Aufgaben der Einrichtung (als Träger der regionalen Angebotsplanung) zu erweitern und die auch die anderen flächenpolitischen Strategien zu verfolgen.⁴⁹¹ Folgende Vorteile sind bei dieser Organisationsform zu nennen:

- Es wird keine parallele Organisation entwickelt, sondern eine bestehende genutzt. Dadurch werden Kräfte gebündelt. Durch ausreichend effiziente Verwaltungsstrukturen sind Effizienzgewinne möglich.
- Es wird keine parallelen Institutionen und Organisationen zum bisherigen Planungssystem aufgebaut; daher werden auch keine Kompetenzkonflikte erzeugt.
- Die Träger der Regionalplanung verfügen über hoheitliche Instrumente; die Aufteilung zwischen hoheitlichem und kooperativem Vorgehen lässt sich intern gut abstimmen. Es kann daher ein neues hybrides Steuerungsmodell entwickelt werden, das beide Instrumentenarten nutzt.

Der Vorteil einer Bündelung der Gestaltungsmacht bei den regionalen Planungsträgern führt zugleich aber zu den Nachteilen dieser Organisationsform:

- Die Gemeinden sind gegenüber der Regionalplanung grundsätzlich kritisch eingestellt und befolgen mit dem Argument der Selbstverwaltungsautonomie oftmals keine Ziele bzw. Grundsätze der Raumordnung.
- Der regionale Planungsträger tritt zugleich als Kooperationspartner bzw. Moderator und als Vertreter hoheitlicher Zielstellungen an. Es bestehen noch größere Akzeptanzprobleme als bei der traditionellen Stufenfolge der Planung.
- Regionalplanung ist nicht über die Landesgrenze hinweg organisiert. Die Einführung eines KreQ für die gesamte Kernregion Mitteldeutschland erfordert einen höheren (v. a. organisatorischen und rechtlichen) Aufwand.
- Kommunal verfasste regionale Planungsverbände unterliegen den Zielvorstellungen der Gemeinden (obwohl sie mit der Regionalplanung einen

⁴⁹¹ So könnten die Einrichtungen die Gemeinden z. B. bei der Rücknahme von planungsrechtlich gesicherten Siedlungsflächen rechtlich beraten, unter Umständen auch als kostenpflichtige Dienstleistung.

Teil der Landesplanung erarbeiten). Die kritische Auseinandersetzung mit gemeindlichen Zielen und ggf. deren Optimierung ist nicht immer gewährleistet.⁴⁹²

- Das Verwaltungsgebiet einer Planungsregion kann für das regionale Flächenmanagement u. U. zu groß sein.

5.3.3.2 Metropolregion

Die Anbindung des KreQ an die Metropolregion Mitteldeutschland knüpft an die bisherigen Aufgaben dieser Organisation insoweit an, als dass die Profilierung und die Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregion im Vordergrund stehen. Die Einbeziehung des Politikfeldes Fläche in die Wirtschaftspolitik und das regionale Standortmarketing ist denkbar, wird zurzeit aber nicht praktiziert.⁴⁹³ In anderen landesgrenzenüberschreitenden Metropolregionen wird dies unterschiedlich gehandhabt; während etwa von Seiten der Metropolregion Hamburg kein Flächenmanagement betrieben wird,⁴⁹⁴ wird für die Metropolregion Rhein-Neckar ein Regionalplan aufgestellt.⁴⁹⁵

Die Metropolregion Mitteldeutschland überschreitet die Landesgrenze bereits qua Selbstverständnis und bietet sich daher für die Aufgabe eines Trägers des KreQ an. Die Anbindung des KreQ an diese Organisation hat folgende Vorteile:

- Die Metropolregion Mitteldeutschland ist über die Landesgrenze zwischen Sachsen, Sachsen-Anhalt (und darüber hinaus Thüringen) hinweg organisiert; das KoReMi-Gebiet wird vollständig erfasst.
- Die Metropolregion wird auch von der Landesebene mitgetragen; daher sind grundsätzlich Abstimmungsprozesse auf höchster politischer Ebene denkbar.
- Die Ansiedlung an der Metropolregion ermöglicht die Verbindung verschiedener Politikfelder, insbesondere der Wirtschafts- mit der Flächenpolitik. Daher sind ein integriertes Vorgehen und die Einbindung räumlicher Belange in die Gesamtstrategie zur nachhaltigen Entwicklung möglich.

Die dargestellten Möglichkeiten hätten weit reichende Vorteile für die Ausgestaltung eines nachhaltigen regionalen Flächenmanagements. Tatsächlich werden diese Möglichkeiten in der Realität der Metropolregion Mitteldeutschland nicht ausgenutzt. Daher sind folgende Nachteile festzustellen:

⁴⁹² Einschätzung eines Regionalen Planungsverbandes vom 24. November 2009.

⁴⁹³ Vgl. Schneider, Tamara (2009): Metropolregion Sachsendreieck – ein Prototyp für eine polyzentrale Region?; in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georgios (Hrsg.) (2009): Metropolregionen in Deutschland; 11 Beispiele für Regional Governance; 2. Auflage, Baden-Baden, S. 158-168.

⁴⁹⁴ Vgl. Interview Guido Sempell, Senat Hamburg, vom 10. August 2009.

⁴⁹⁵ Vgl. Interview Hans-Peter Hege, Metropolregion Rhein-Neckar, vom 24. November 2009.

- Das Themenspektrum der Metropolregion Mitteldeutschland umfasst keine nachhaltige Entwicklung und auch keine Raumplanung. Insbesondere Flächenpolitik ist derzeit kein Thema.
- Die Zuordnung des Politikfeldes Fläche zum Aufgabenspektrum der Metropolregion führte zu organisatorischen Dopplungen zur Regionalplanung sowie zu Macht- und Vollzugskonflikten zwischen diesen beiden Ebenen.
- Die Metropolregion Mitteldeutschland hat einen großen Geltungsbereich. Für die Einführung des KreQ müssten unter Umständen teilträumliche Untereinheiten eingeführt werden.⁴⁹⁶
- Die Metropolregion Mitteldeutschland in derzeitiger Form ist von der Landesregierung top down organisiert; bislang werden nur Landkreise und kreisfreien Städte einbezogen, während die Gemeinden daran nicht beteiligt sind. Daraus entstehen Akzeptanzprobleme zur „Metropolregion“ bei den Gemeinden.
- Sachsen und Sachsen-Anhalt arbeiten zurzeit nur in geringem Maße (Bsp.: Raumordnungskommission) im Bereich der Flächenpolitik zusammen.⁴⁹⁷ Die vorhandenen Aktivitäten zur Zusammenarbeit auf Landesebene im Rahmen der Metropolregion haben keine Entsprechung im Politikfeld Raumordnung/Fläche.
- Die Metropolregion hat institutionell keine hoheitlichen Befugnisse; sie kann Flächenpolitik im Zweifelsfalle nicht ordnungspolitisch nachsteuern (ein „Schatten der Hierarchie“ ist nicht möglich); landes- und regionalplanerische Zielvorstellungen können daher nicht durchgesetzt werden.

5.3.3.3 Bottom-up-Initiative

Die Konstituierung des KreQ als Ergebnis einer neuen Initiative der Gemeinden und anderer Akteure in der Region ist grundsätzlich denkbar. Allerdings gibt es bislang wenige „bottom-up“-Initiativen, an die angeknüpft werden könnte. Geeignet wären die zwischengemeindlichen Aktivitäten z. B. des „Grünen Rings Leipzig“ und des „Aktionsbündnisses Schkeuditzer Kreuz“, die beide nachhaltige Regionalentwicklung betreiben, wobei sich die 18 Gemeinden der Schkeuditzer Initiative beiderseits der Ländergrenze verteilen. In beiden Initiativen werden auch flächenpolitische Themen angesprochen, allerdings bleiben die Aussagen unverbindlich. Zudem decken sie jeweils nur einen Teilraum der Kernregion Mitteldeutschland ab. Das Beispiel „Schkeuditzer Kreuz“ zeigt, wie sehr bottom-up-Initiativen von dem Engagement der Akteure abhängig ist, denn nach der Erar-

⁴⁹⁶ Grundsätzlich ist dies aber mit dem für die Metropolregion diskutierten Konzept der „variablen Geometrie“ vereinbar; zu diesem Konzept vgl. KoRiS IWH/IÖR (2006): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation; Endbericht; Hannover, Erfurt, Halle, Dresden, unveröffentlicht.

⁴⁹⁷ So ist z. B. Sachsen-Anhalt nicht in der sog. Vier-Länder-Arbeitsgruppe zur Flächenpolitik vertreten, der neben Sachsen Bayern, Brandenburg und Thüringen angehören.

beitung einer Studie⁴⁹⁸ werden zurzeit keine konkreten Maßnahmen umgesetzt. Dennoch birgt die Anbindung des KreQ an diese Organisation Vorteile:

- Die Initiative wird von den Gemeinden unterstützt.⁴⁹⁹ Unwillige Gemeinden, die das Projekt gefährden könnten, beteiligen sich von vornherein nicht daran.
- Die Initiative kann landesgrenzenübergreifend operieren.

Trotz der Möglichkeit einer grenzüberschreitenden, von den einbezogenen Akteuren auch mitgetragenen Ausgestaltung überwiegen aber die Nachteile:

- Zielsetzung und Vollzug des KreQ entzögen sich vollständig der überörtlichen Zielstellung und der Ordnungsgewalt. Die Initiative diene vor allem der Implementierung der gemeindlichen Ziele (als Addition individueller Strategien), während eine kritische Auseinandersetzung mit den Zielen nicht erfolgte.⁵⁰⁰
- Eine ausreichende Institution ist bisher nicht vorhanden, sondern müsste in erheblichem Maße und unter großer Anstrengung neu geschaffen werden.
- Dieser Aufbau würde parallel zu den vorhandenen regionalen Planungsstrukturen geschaffen werden. Es entstünde eine Parallelität im Umgang mit dem Politikfeld Fläche zwischen Regionalplanung und Bottom-up-Initiative, deren Konflikte und Synergien zu ermitteln wären.
- Die Nutzung regionaler Instrumente und Daten ist nicht möglich.
- Die Nutzung bestehender Daten der Planungsregionen ist zu klären.
- Die räumliche Reichweite der Initiative ist frei wählbar bzw. hängt in der Praxis von politischen und anderen Vorbehalten ab. Ein systematisches Vorgehen in der regionalen Flächenpolitik etwa zur Sensibilisierung und Beteiligung aktuell auch unwilliger Gemeinden würde entfallen.

5.3.3.4 Ergebnis

Im Ergebnis ist festzustellen, dass alle drei Organisationsformen Vor- und Nachteile haben. Nach Abwägung dieser Qualitätsmerkmale innerhalb der betrachteten Organisationsform, aber auch zwischen den drei Formen, ist die Verortung

⁴⁹⁸ Vgl. Büro Usbeck/CUI Halle (2007): Regionales Entwicklungskonzept (REK) Aktionsraum Schkeuditzer Kreuz – Abschlussbericht; Leipzig. Die Aktivitäten des „Aktionsraumes Schkeuditzer Kreuz“ bauen auf dem BMBF-Projekt „Schkeuditz 2030“ auf, vgl. Stadt Schkeuditz/Usbeck GmbH/UFZ Leipzig-Halle GmbH (2002): Schkeuditz – Eine wachsende Stadt im suburbanen Raum!?!; Abschlussbericht zum Bundeswettbewerb „Stadt 2030“; Schkeuditz.

⁴⁹⁹ Vgl. Interview Akad. Dir. Dr.-Ing. Hans-Jörg Domhardt, TU Kaiserslautern, 19. Dezember.

⁵⁰⁰ Dies ist mit den Unterschieden zwischen Gemeinsamen (Addition) und Regionalen Flächennutzungsplänen (Kritische Reflexion individueller Ziele und Strategien und Herausbildung einer eigenständigen übergemeindlichen Zielvorstellung) vergleichbar. Aus der Addition einzelner gemeindlicher Zielvorstellungen und Planinhalte (als Vorgehensweise zur Erarbeitung vieler Gemeinsamer Flächennutzungspläne) erwächst keine Polyrationalität, vielmehr müssen sie gegeneinander verhandelt werden.

bei den bestehenden Trägern der Regionalplanung am sinnvollsten. Denn insbesondere bei dieser Organisationsform können bestehende Strukturen und Daten genutzt und eine Parallelarbeit vermieden werden.

Der Nachteil der fehlenden grenzüberschreitenden Institutionalisierung kann dadurch abgemildert werden, dass die Planungsregionen beiderseits der Landesgrenze eine gleiche Struktur des KreQ aufbauen. Der Konflikt, dass ein regionaler Planungsträger sowohl hoheitlich als auch kooperativ agiert, kann grundsätzlich nicht aufgelöst werden. Hier kommt es darauf an, Vertrauen zwischen der regionalen und der gemeindlichen Handlungsebene aufzubauen. Dies erfordert Zeit. Im Sinne eines kooperativen regionalen Flächenmanagements ist es sinnvoll, die kooperativen Handlungsinstrumente zu betonen; den hoheitlichen Instrumenten kommt dann vor allem eine Drohfunktion zu.⁵⁰¹ Auch bei der vertikalen Kooperation erfolgen neue partnerschaftliche Handlungen dann im Schatten der Hierarchie.

5.3.3.5 Umsetzung des KreQ

Die Einführung und Verstetigung des Kooperativen regionalen Qualitätsmanagements erfordert folgende Schritte:

- Die Regionalen Planungsverbände sind zu modernen „Landagenturen“ umzubauen. Unter Beibehaltung des bestehenden hoheitlichen Instrumentariums gilt es, die neuen Elemente des KreQ einzuführen. Der Landagentur kommt im regionalen Flächenmanagement eine herausragende Bedeutung zu, denn sie übernimmt die Funktion des Agenten für drei Prinzipale: für die überörtlichen Akteure, für die gemeindlichen Akteure sowie für den Raum (in einem erweiterten gesellschaftsräumlichen Verständnis, also unter Einbeziehung der Belange, die die Gesellschaft an den Raum und damit auch an die Fläche formuliert). Diese dreifache Funktion ist dann möglich, wenn die Landagentur polyrationale Lösungen entwickelt.
- In der Landagentur ist es zunächst das Ziel, die Flächenwahrheit zu ermitteln und zu kommunizieren. Hierfür sind inhaltliche, organisatorische, institutionelle und rechtliche (auch z. B. der Datenschutz) Grundlagen maßgeblich.
- Die Landagentur betreibt daher ein Informationsmanagement, ist Innovator und think tank im regionalen Innovationssystem zum neuartig nachhaltigen Umgang mit Fläche, sie übernimmt die Funktion der Beratung sowie der Moderation und Mediation zwischen (gemeindlichen Kontrahenten).
- Gleichzeitig operiert die Landagentur hoheitlich und ist den Zielen und Grundsätzen der Landesentwicklung verpflichtet.

⁵⁰¹ Vgl. auf gemeindlicher Ebene die Prämisse kooperativer Handlungsstrukturen zwischen Gemeinde und privaten Akteuren im Stadtumbau.

- Die skizzierten neuen Funktionen der Landagentur sind aufwändig – hinsichtlich der Zeit und des Personals und damit auch des Geldes. Entgegen der aktuellen Tendenzen der Deregulierung und auch der Kommunalisierung überörtlicher Aufgaben ist es daher erforderlich, die regionalen Planungsträger wesentlich umfangreicher als gegenwärtig mit Ressourcen auszustatten.

Die umfangreichere Ausstattung erfolgt nicht, um zentralistische Planungsstrukturen zu stärken. Im Gegenteil besteht der Zweck der Einrichtung von Landagenturen darin, die Gemeinden in der Entwicklung nachhaltiger gemeindlicher Flächenpolitik zu befähigen, effizienter zu arbeiten und private wie öffentliche Fehlinvestitionen zu vermeiden. Vertikale Kooperation als Grundlage der Zusammenarbeit zwischen der Landagentur und den Gemeinden erfordert aber Vertrauen. Die Herausbildung von Vertrauen in kooperativen Steuerungsprozessen benötigt einen längeren Zeitraum. Daher sind die dargestellten Aktivitäten erst nach mehreren Jahren erfolgreich; eine Evaluierung des regionalen Flächenmanagements wird daher erst nach mehreren Jahren die Erfolge nachweisen können.

5.3.4 Möglichkeiten und Grenzen einer vertikalen Kooperation

Das KreQ leistet einen wertvollen Beitrag für eine nachhaltige regionale Raumentwicklung. Dennoch bestehen sowohl aus der regionalen als auch der gemeindlichen Sicht Möglichkeiten und Grenzen. Diese beziehen sich auf den Kern des KreQ, der vertikalen Kooperation, und werden im Folgenden erörtert.

5.3.4.1 Möglichkeiten und Grenzen aus überörtlicher Sicht

Das Kooperative regionale Qualitätsmanagement setzt vor allem auf Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung der gemeindlichen Akteure in der Region. Ziel ist es, eine neue „Flächenwahrheit“ zu finden, zu kommunizieren und bestehende Zielvorstellungen und Handlungsabsichten daran zu überprüfen. Dadurch soll das gemeindliche Handeln optimiert werden.

Vertikale Kooperation ist für die überörtliche Planungsebene dann von Vorteil, wenn sie die Umsetzung ihrer Zielvorstellungen⁵⁰² verbessern und insbesondere Strategien jenseits der Angebotsplanung einführen kann. Möglichkeiten aus überörtlicher Sicht sind hierbei:

- Durchsetzbarkeit regional sinnvoller Ziele durch Sensibilisierung der gemeindlichen Akteure
- effiziente öffentliche Verwaltung der regionalen Entwicklung
- Weiterentwicklung der regionalen Planungsträger zur Landagenturen

⁵⁰² Z. B. Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme, sinnvolle Verortung der Nachfrage nach Flächennutzung, dezentrale Konzentration, ausgewogene Entwicklung der Teilräume.

- Erschließung neuer raumbezogener Innovationen mithilfe der Landagenturen

Aus überörtlicher Sicht zeigen sich aber auch Grenzen:

- Kooperative Handlungen sind zeit- und personalintensiv. Der Nutzen zeigt sich oft erst nach längerer Investition.
- Vertrauen zwischen der Region und der Gemeinden muss neu aufgebaut werden.
- Die Stärkung der vertikalen Kooperation bedeutet keine Möglichkeit, überörtliche Planungsstrukturen (etwa der formellen Regionalplanung) weiterhin abzubauen; im Sinne des Schattens der Hierarchie sind diese weiterhin erforderlich.

5.3.4.2 Möglichkeiten und Grenzen aus gemeindlicher Sicht

Vertikale Kooperation steht möglicherweise nicht im Vordergrund der gemeindlichen Zielvorstellungen. Das Beharren auf der Selbstverwaltungsautonomie in den vergangenen Jahrzehnten und die raumstrukturellen Folgen der daraus erwachsenden unkoordinierten Flächenpolitik weisen eher nach, dass überörtliche Zielvorstellungen für die Gemeinden als nicht verbindlich erachtet werden.⁵⁰³ Für die Gemeinden ist es wichtig, ihre eigenen Ziele zu erreichen (z. B. Stabilisierung der öffentlichen Haushalte) oder Missständen abzuwenden (z. B. städtebauliche Missstände wie Brachen im Innenbereich, „Planungsbrachen“ bei neu angelegten Baugebieten im bisherigen Außenbereich). Sehen sie diese Ziel- oder Risikoorientierung bei einer vertikalen Zusammenarbeit gefährdet, werden sie sich daran nicht beteiligen. Umso wichtiger ist es, den örtlichen Planungsträgern die Möglichkeiten aufzuzeigen, die ihnen durch eine neuartige vertikale Kooperation mit dem regionalen Planungsträger entstehen:

- Abgleich der gemeindlichen Zielvorstellungen mit den Rahmenbedingungen in der Region (verschiedene Formen des Wandels, zurückgehende und sich verändernde Nachfrage, Überangebot an Flächen) sowie mit regionalen Zielvorstellungen; dadurch Optimierung gemeindlicher flächenpolitischer Zielvorstellungen im individuellen, aber auch im polyrationalen Sinne
- durch Optimierung der Zielvorstellungen und Maßnahmen Abwendung von weitergehenden städtebaulichen Missständen
- Erweiterung der gemeindlichen Handlungsspielräume (Informationsgewinne, Zugang zur Fördermitteln)
- Nutzung neuer Angebote der Landagentur, z. B. des Flächenchecks, weiterführend auch des Benchmarkings zwischen Gemeinden oder eines Change-Proofing-Verfahrens

⁵⁰³ Dies ist ebenso einer der Gründe für die geringe Ausprägung der horizontalen Kooperation.

- Beratung, ob gemeindliche Zielvorstellungen den übergeordneten regionalen Zielvorstellungen widersprechen oder ob gegenwärtig Planungen konkurrierender Gemeinden existieren
- Rechtsberatung bei der Rücknahme planungsrechtlich gesicherter Flächen

Allerdings bestehen auch Grenzen aus gemeindlicher Sicht:

- Vertikale Kooperation führt u. U. zur Abkehr bisheriger gemeindlicher Zielvorstellungen sowie von Wachstums- zu Schrumpfungsperspektiven.
- Für die Beteiligung an einer vertikalen Kooperation muss der alternative Nutzen für die Gemeinden (z. B. Abwehr von Missständen, Ausgleich von Nachteilen) erkennbar gemacht und kommuniziert werden.
- Vertikale Kooperation erfordert Sensibilisierung für das Politikfeld Fläche sowie die Bereitschaft für einen planerischen Mehraufwand.

5.3.4.3 Ergebnis

Für beide Ebenen existieren Möglichkeiten und Grenzen. Um das Ziel einer nachhaltigen regionalen Flächenpolitik zu erreichen, scheinen die Möglichkeiten die Grenzen zu überwiegen. Daher sollte das KreQ in einer Planungsregion testweise eingeführt werden.

5.3.5 Fazit

Vertikale Kooperation im regionalen Flächenmanagement ist ein Teil einer weiterführenden Multi-Ebenen-Governance, die auch horizontale Kooperationen einbezieht und im Schatten der Hierarchie auszugestalten ist. Vertikale Formen der Zusammenarbeit ergänzen dabei die hoheitliche Angebotsplanung, indem sie neue Ziele, neue Planungsinhalte und neue Formen der Umsetzung ermöglichen. Die Stufenfolge der Gesamtplanung wird – insbesondere an der neuralgischen Stelle zwischen Region und Gemeinde – nicht ersetzt, sondern ergänzt; hierfür wird das Gleichstromprinzip als neue Alternative zum Gegenstromprinzip eingeführt, das Lösungsansätze beinhaltet, welche aus regionaler und zugleich aus gemeindlicher Perspektive zielführend sind.

Vertikale Kooperation ist in der Planungspraxis bislang (auch in anderen Regionen) vor allem in „weichen“ Politikfeldern erprobt. Bezogen auf die Flächenpolitik ist dies noch nicht weit gediehen. Dies begründet sich vor allem in der Selbstverwaltungsautonomie der Gemeinden und der sich daraus ableitenden kommunalen Planungshoheit. Allerdings führt der weiterhin erfolgende Nachfragerückgang immer drängender zum Bedarf an fundierten Daten zur Bevölkerungs- und Raumentwicklung sowie zur Frage nach einem regionalverträglichen gemeindlichen Flächenmanagement. Dies kann durch die bisherige gemeindliche Flächenpolitik allein nicht gewährleistet werden. Daher sind übergemeindliche Aktivitäten erforderlich.

Vertikale Kooperation im schwierigen Politikfeld Fläche ist neu. Um die relevanten Herausforderungen für die Flächenpolitik aufzuzeigen, soll eine neue „Flächenwahrheit“ eingeführt und mithilfe einer strategischen Dialogplattform kommuniziert werden. Ziel ist dabei das Aufzeigen räumlicher Ziel- und Problemkonstellationen, zugleich aber auch der begrenzten Handlungsmöglichkeiten des Individuums sowie der polyrationalen Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaft. Die Kommunikation der Flächenwahrheit ist daher Teil des Kooperativen regionalen Qualitätsmanagements (KreQ). Nach Abwägung der Vor- und Nachteile gegenüber anderen Organisationsformen sollte das KreQ sinnvollerweise bei den Trägern der Regionalplanung eingerichtet werden, wofür allerdings deren Weiterentwicklung zu modernen – und ressourcenintensiveren – Landagenturen erforderlich ist.

Vertikale Kooperationen erfordern (wie horizontale) Formen der Zusammenarbeit, dass deren Nutzen für die Kooperanden erkennbar sein muss. Zugleich ist es erforderlich, Vertrauen aufzubauen. Daraus ergibt sich, dass auch der Aufbau vertikaler Kooperationen einen längeren Zeitraum erfordert, bis diese sich bewähren und verstetigen.

Kooperatives regionales Qualitätsmanagement ist zeit- und kostenintensiv, während sich die Erfolge (Festigung kooperativen Verhaltens, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, sinnvoll verortete Flächennutzung) erst mittelfristig einstellen werden. Vor dem Hintergrund immer weiter brachfallender Siedlungs- und Verkehrsflächen einerseits und der Zielstellung nachhaltiger Raumentwicklung andererseits, sollten vertikale Kooperationen aber testweise in einer Planungsregion initiiert werden.

Mit der vertikalen Kooperation wird ein Beitrag zur Umsetzung der Oberziele, Handlungsziele, Maßnahmen und Strategien erreicht, die im Verbundprojekt erarbeitet wurden. Dabei wird zugleich anerkannt, dass es Zielkonflikte zwischen dem Ziel des Flächensparens und den anderen Oberzielen (Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und gleichwertige Lebensbedingungen) gibt. Das Kooperative regionale Qualitätsmanagement dient dazu, diese Zielkonflikte aufzuzeigen, zu diskutieren und gemeinsam Lösungsansätze zu finden.

5.4 Kooperation beim Flächensparen – Lösungsansätze aus Perspektive der Länder und des Bundes

5.4.1 Vorbemerkungen

Bei der Frage, ob und wie die Länder bzw. der Bund auf die gemeindliche Kooperation Einfluss nehmen kann ist zu beachten, welche Aufgabenbereiche der Gemeinden dadurch berührt werden. Denn je nach Aufgabenart können sich für Kooperationen verschiedene Anforderungen bzgl. ihrer Umsetzung ergeben. Daher soll kurz auf die verschiedenen Typen von kommunalen Aufgaben eingegangen werden.

Zunächst existieren weisungsfreie Pflichtaufgaben der Gemeinden. Mithin sind die Gemeinden zur Erfüllung dieser Aufgaben per Gesetz verpflichtet („ob“ der Aufgabenerfüllung). Allerdings kann die Gemeinde regeln, wie diese Aufgaben erfüllt werden. Hier sind also grundsätzlich auch kooperative Lösungen denkbar.

Die Pflichtaufgaben *auf Weisung*, auch als staatliche *Auftragsangelegenheiten* bezeichnet,⁵⁰⁴ werden Kommunen und Kreisen zum Vollzug angewiesen. Es handelt sich häufig um Aufgaben, bei denen die entsprechende Gebietskörperschaft als *untere Verwaltungsbehörde* tätig wird. Obliegt dem Aufgabenherrn zudem die Fachaufsicht, so scheidet hier per definitionem eine freiwillige Aufgabenerledigung, aber auch eine freiwillig gewählte Form übergemeindlicher Zusammenarbeit aus. Ursächlich ist hierfür, dass nicht nur das „ob“ der Aufgabenerfüllung vorgegeben ist, sondern auch das „wie“. Damit sind es keine Selbstverwaltungsaufgaben im herkömmlichen Sinne, denn sie unterliegen damit „(...) sowohl hinsichtlich der Frage der Übernahme als auch der Durchführung der Weisung des Staates.“⁵⁰⁵ Im „weiten Feld“ der Auftragsangelegenheiten⁵⁰⁶ können allerdings die Länder – und nach Maßgabe auch der Bund – Kooperationen zwischen Kommunen oder auch Kreisen anordnen.⁵⁰⁷

Letztlich existieren noch freiwillige Aufgaben. Diese umfassen solche, welche die Gemeinde freiwillig zu ihren pflichtigen Aufgaben noch zusätzlich übernehmen kann, ohne dass ein rechtlicher Anspruch auf selbige besteht (also keine gesetzliche Fixierung). Besonders diese Aufgaben bieten ein weites Feld für Kooperationen, da sie besonders unter der gegenwärtigen finanziellen Situation der Gemeinden anders oftmals nicht weiter angeboten werden können.

Die kommunale Planungshoheit und damit die Aufgabe der Bauleitplanung als Aufgabe der Gemeinden lässt sich aus Art. 28 Abs. 2 GG ableiten. Da die Pflicht zur Erstellung der Bauleitpläne in § 1 Abs. 3 BauGB festgeschrieben ist, diese die Gemeinden nach § 2 Abs. 1 BauGB jedoch in Eigenverantwortung aufzustellen haben, ist die Bauleitplanung als weisungsfreie Pflichtaufgabe der Gemeinden zu charakterisieren. Damit kann das „wie“ durch die Gemeinden bestimmt werden, sodass Kooperationen bei der Bauleitplanung möglich und auch gewünscht⁵⁰⁸ sind. Somit ergeben sich unter dem Aspekt der Förderung der Reduzierung der Flächen(neu)inanspruchnahme für Bund und Länder durchaus Möglichkeiten,

⁵⁰⁴ Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1981): Bundesgesetze und Gemeinden.

⁵⁰⁵ Infothek des Kommunalpolitischen Forums Sachsen e. V., Freiwillige und Pflichtaufgaben der Gemeinden und Landkreise in Sachsen, abrufbar unter <http://www.kommunalforum-sachsen.de/pdf/infothek/texte/freiwillige-pflichtaufgaben.rtf>, Abfrage am 01.02.2010.

⁵⁰⁶ Schmidt-Jortzig, Edzard (1993): Gemeinde- und Kreisaufgaben – Funktionsordnung des Kommunalbereiches nach „Rastede“, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 973-984.

⁵⁰⁷ Ein Beispiel stellt die Neuordnung im Bereich der Straßenverkehrszulassung dar; siehe Klein, Oliver (2004): Rechtliche Aspekte der Aufgabenverteilung und -verlagerung im Kreisangehörigen Raum, Projektbericht 10 des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI), Potsdam, S. 42 ff.

⁵⁰⁸ So fordert § 2 Abs. 2 BauGB, dass die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen sind. Eine Möglichkeit der Abstimmung kann die Kooperation bei der Aufstellung darstellen.

entsprechende Kooperationen zu fördern. Jedoch sind durch diese Art gemeindlicher Aufgaben keine Kooperationen durch übergeordnete Ebenen anordbar.⁵⁰⁹

5.4.2 Ansatzpunkte zur Förderung der Kooperation durch die Landesebene

5.4.2.1 Allgemeine Ansatzpunkte zur direkten Förderung von Kooperationen

Die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit kann auch von Seiten des Landes erfolgen. Dabei wird hier zunächst die Beförderung der interkommunalen Kooperation insgesamt, also nicht nur bezogen auf flächenpolitische Abstimmungen, in den Mittelpunkt gestellt. „Begründen lässt sich dies mit der *Verpflichtung des Staates, eine funktions- und das heißt leistungsfähige Selbstverwaltung* und die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen zu *gewährleisten*.“⁵¹⁰ Bei der allgemeinen wie auch flächenspezifischen Kooperationsförderung durch das Land werden sowohl die (favorisierten) Möglichkeiten unter Gewährleistung der kommunalen Freiwilligkeit bei Kooperationen als auch mögliche Zwangsmaßnahmen seitens des Landes betrachtet. Zunächst sollen erstgenannte Optionen erörtert werden, diesen nachfolgend werden einige Maßnahmen mit Zwangscharakter aufgezeigt.

5.4.2.2 Kooperationsförderung durch das Land unter Gewährung kommunaler Eigenständigkeit

Werden die Aussagen aus Kapitel 4.1 zugrunde gelegt und flächenpolitische Entscheidungen einer Gemeinde als ihre ureigenste, souveräne Aufgabe⁵¹¹ betrachtet, so ergeben sich einige strategische Anforderungen an eine Förderung von Kooperationen. So muss in diesem Zusammenhang Kooperation als rein freiwillig und ohne die Möglichkeit einer gesetzlichen Einflussnahme auf diese betrachtet werden.⁵¹² Als erstes ist daraus abzuleiten, dass das Land eine Kooperation oder deren verstärkte Anwendung nicht gesetzlich verfügen kann. „Die *Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit unter der Bedingung der Freiwilligkeit (...)* muss stattdessen versuchen, die *Kooperationsbereitschaft der dezentralen Gebietskörperschaften durch geeignete Rahmenbedingungen zu erhöhen*.“⁵¹³ Folgt

⁵⁰⁹ Dieses entspräche dem „wie“ der Aufgabenerfüllung und setzt dann den Typ Pflichtaufgaben auf Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten voraus.

⁵¹⁰ Hesse/Götz (2006), a. a. O., S. 121.

⁵¹¹ Die eigene, souveräne Zuständigkeit der Gemeinden über eine Flächenpolitik für ihren Wirkungskreis ergibt sich aus dem bereits mehrfach erwähnten Artikel 28 Abs. 2 GG sowie § 1 Abs. 3 BauGB, auch wenn hier nach § 1 Abs. 4 BauGB bereits übergeordnete Ziele der Raumordnung zu berücksichtigen sind. Da diese übergeordneten Ziele i. W. aber nicht gemeindegau zugeordnet sind oder durch die Gewährleistung der Eigenentwicklung relativ undefiniert bleiben, liegt die maßgebliche Entscheidung über eine konkrete Flächenentwicklung bei den Gemeinden.

⁵¹² Ähnlich definieren Hesse und Götz Kooperation als „(...) die *Abwesenheit von gesetzlichen Zwang* und eine *Letztentscheidungskompetenz der beteiligten Gebietskörperschaften (...)*“ (Hesse/Götz (2006), a. a. O., S. 121).

⁵¹³ Hesse/Götz (2006), a. a. O., S. 108-112.

man diesem Ansatz, so existieren fünf Möglichkeiten zur Förderung der interkommunalen Kooperation durch das Land:⁵¹⁴

- Erhöhen des materiellen Gewinns aus der Zusammenarbeit bzw. die Stiftung eines dauerhaften Vorteils,
- Verringerung der Attraktivität einer begrenzten Kooperation bzw. der Nicht-Kooperation (also der Besserstellung von Kooperation),
- Begrenzung des Autonomieverlusts der kooperierenden Gemeinden gegenüber der Trägergemeinde,
- Reduzierung von politisch-administrativer Kooperationsnachteilen und
- Senkung unmittelbarer Kooperationskosten und rechtlicher Barrieren.

Folglich könnte das Land zur Intensivierung kommunaler Zusammenarbeit an folgenden Punkten ansetzen:

1. Veränderung und Gestaltung der Rahmenbedingungen dahingehend, dass rechtliche Hürden abgebaut und Kooperationskosten gesenkt werden
2. materielle Förderung der Zusammenarbeit mit dem Zweck der Senkung von Kooperationskosten und Erhöhung des (längerfristigen) Nutzens einer Kooperation
3. strukturelle Bevorzugung interkommunaler Kooperationen mit einer daraus resultierenden Besserstellung bzw. Vermeidung negativer Konsequenzen der/für kooperierenden Kommunen

Aus diesen Ansatzpunkten lassen sich Maßnahmen zur Unterstützung von Kooperationen durch das Land ableiten, welche unterschiedliche Eingriffsintensitäten haben (vgl. Abbildung 12). In den nachfolgenden Absätzen werden diese Möglichkeiten kurz beschrieben.⁵¹⁵

⁵¹⁴ Zu der nachfolgenden Aufzählung vgl. Hesse/Götz (2006), a. a. O., S. 108.

⁵¹⁵ Die identifizierbaren Bereiche sind der Studie von Hesse und Götz entnommen (vgl. Hesse/Götz (2006) a. a. O., S. 112 ff.). Obwohl die Studie von Hesse und Götz für das Land Niedersachsen und die dort vorherrschenden Verhältnisse verfasst wurde, können diese Ergebnisse nach Auffassung des Verfassers auch für andere Länder und somit auch in der Untersuchungsregion Anwendung finden. Zum einen ergab eine im Rahmen der Studie durchgeführte Literaturrecherche, dass über eine Intensivierung der Kooperation aufgrund einer umfassenden Reformdiskussion über die Verwaltungsorganisation im gesamten Bundesgebiet debattiert wird. Weiterhin ist im Bundesgebiet eine instrumentell und inhaltlich zunehmende Nutzung verschiedenster Kooperationsformen zu beobachten (vgl. Hesse/Götz (2006), a. a. O., S. 28 ff.). Schließlich kommen sie zu dem Schluss, „(...)dass das Niveau und die Bandbreite der Gemeinschaftsarbeit der niedersächsischen Kommunen *nicht wesentlich geringer* als in anderen Ländern ausfällt und zugleich *keine funktionalen oder strukturellen Unterschiede* aufweist (...)“ (Hesse/Götz (2006), a. a. O., S. 32). So kann auch eine angespannte finanzielle Situation der Gemeinden in Niedersachsen nachgewiesen werden (vgl. Hesse/Götz (2006), a. a. O., S. 115), wie sie auch im Untersuchungsgebiet festzustellen ist. Auch ist in Niedersachsen in vielen Landesteilen langfristig mit einem Bevölkerungsrückgang zu rechnen, wenn auch nicht in dem hohen Ausmaß wie in der Untersuchungsregion (vgl. bspw., auch zu weiteren Rahmenbedingungen, BBR (Hrsg.) (2009): Raumordnungsprognose 2025; Berichte, Bd. 29; Bonn).

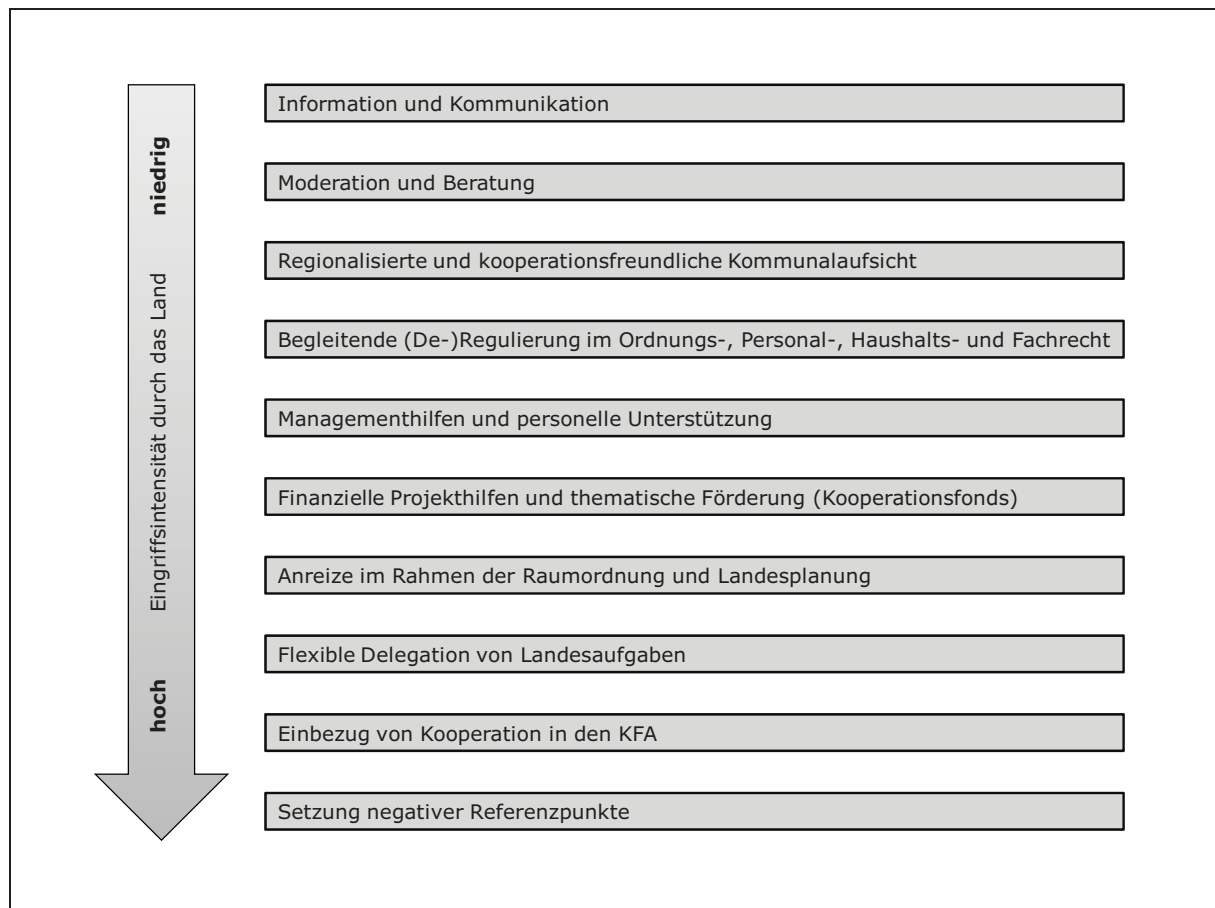


Abbildung 12: Möglichkeiten der Kooperationsförderung durch das Land

Zunächst – und mit der geringsten staatlichen Eingriffsintensität – kann das Land Gemeinden durch **stetige Information und Kommunikation bei der Etablierung oder auch Vertiefung von Kooperationen** unterstützen. Dies kann dadurch geschehen, dass seitens des Landes ein gegenseitiger Erfahrungsaustausch der Gemeinden über Aspekte der Kooperation durch bspw. eine fortlaufende Erfassung und Dokumentation gemeinsamer Projekte in einer den Gemeinden frei zugänglichen Kooperationsdatenbank erfolgt. Hinzu könnten jährlich „best-practice-Beispiele“ ausgezeichnet werden. Ebenso wären Musterrechnungen über Einsparpotenziale durch kooperative Lösungen denkbar. Gleiches gilt für Musterverträge für verschiedene Themenbereiche von Kooperationen.

Der Einfluss des Landes würde zunehmen, käme der zentralen Ebene eine **Mediatorfunktion im Konfliktfall** oder bei der Absicht einer längerfristigen Kooperation in Angelegenheiten des **Kommunal- und Förderrechts eine beratende Rolle** zu. Zu beachten wäre hier, dass diese Beratungsstellen längerfristig anzulegen sind und möglicherweise mit eigenem, nur für diese Aufgabe zuständigen Personal ausgestattet werden müssen.

Eine weitere Unterstützungsmöglichkeit für die Initiierung kooperativer Zusammenarbeit kann in einer **kooperationsfreundlichen Ausgestaltung der**

Kommunalaufsicht gesehen werden, indem bspw. bei der Genehmigung gemeindlicher Haushalte kooperative Bemühungen unter Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten Berücksichtigung finden.

Weiterhin können verschiedene Maßnahmen zur **Senkung formaler Kooperationshürden** und der Erleichterung von kommunalen Zusammenarbeiten durch Änderungen bzw. Anpassungen im Organisations-, Personal-, Haushalts- und Fachrecht ergriffen werden. Beispielhaft seien hier die Bestimmungen des Vergaberechts genannt, welche durch die Vorgaben zur Ausschreibung und Vergleichsangeboten (sinnvolle bzw. wünschenswerte) interkommunale Kooperationen behindern können. Ebenso kann organisationsrechtlich an Regelungen für grenzüberschreitende Kooperationsräume nachgedacht werden. Hier geht es dann letztendlich um die Vereinheitlichung der entsprechenden relevanten Rechtsvorschriften und Fördermaßgaben.⁵¹⁶

Durch **Managementhilfen und personelle Unterstützung** kann der Planungs- und Umsetzungsprozess von Kooperationsprojekten unmittelbar gestützt werden. Damit kann eine schnellere und effizientere Projektumsetzung erfolgen. Auch hier wäre die bereits oben genannte dauerhafte Einrichtung entsprechender Stellen in den Regierungsvertretungen anzudenken.⁵¹⁷ Zudem müsste für die Verfahren zur Umsetzung bzw. Bewilligungen dieser Hilfen eine zügige Abwicklung gewährleistet werden, welche bspw. durch formlose Antragsverfahren zu erreichen wäre.

Eine weitere Unterstützungsmaßnahme, welche auch auf den weiter hinten aufzugreifenden Aspekt der Beförderung von Kooperationen bei der Flächenpolitik Anwendung finden kann, stellen **finanzielle Projekthilfen und thematische Förderungen** dar. Hier wären bspw. direkte Finanzausschüsse denkbar, welche einerseits die interkommunale Kooperation im Rahmen der Fördermittelvergabe aus bestehenden Landesprogrammen besonders berücksichtigen. Andererseits wären gesonderte Zuwendungen an Projekte der interkommunalen Kooperation mittels „Kooperationsfonds“ denkbar. Dabei können verschiedene Kriterien für

⁵¹⁶ Auf die Problematik der Fördermittelausgestaltung für kooperative Zwecke wird in Kapitel 5.4.2.5 detailliert eingegangen.

⁵¹⁷ In Sachsen ist derzeit die zentrale Ansprechstelle für Förderung von Kooperationen bei der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank angesiedelt (vgl. Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, <http://www.strukturfonds.sachsen.de/de/Foerderung/Mittelstand/Kooperation/18291.html>, Abfrage am 11.11.2009). Dabei handelt es sich aber nicht um eine Beratungsstelle in diesem Sinne, sondern um eine Beratungsleitung bei konkreten Projektförderanträgen. Somit erfolgt hier keine Beratung, wie man zwischengemeindliche Kooperationen initiieren kann. Ebenso wird hier für diesen Prozess keine unterstützende Begleitung gegeben. Ihren Auftrag versteht die Sächsische Aufbaubank – Förderbank wie folgt: „Wir unterstützen Unternehmen, wenn es darum geht, Arbeitsplätze zu sichern oder neue zu schaffen, Mitarbeiter weiterzubilden und Ideen zu Produkten werden zu lassen. Wir fördern Arbeit, Existenzgründungen und Bildungsprojekte über den Europäischen Sozialfonds. Wir stellen Mittel zur Verfügung, wenn es gilt, die "eigenen vier Wände" oder den Mietwohnungsbau zu finanzieren. Wir bieten zinsgünstige Kredite für Investitionen in Klima- und Umweltschutz sowie in landwirtschaftliche Betriebe. Wir sind auch Förderpartner, wenn es heißt, die sächsischen Städte und Gemeinden bei der Verbesserung ihrer Infrastruktur zu unterstützen.“ (Sächsische Aufbaubank – Förderbank, <http://www.sab.sachsen.de/de/foerderung/index.html>, Abfrage am 11.11.2009) Zudem handelt es sich hier nicht um Förderung der Kooperation von Gebietskörperschaften, sondern um die Förderung von betrieblichen Kooperationen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Nur ausnahmsweise werden hier auch regionalpolitische Vorhaben gefördert. Für Sachsen-Anhalt konnte keine dementsprechende Einrichtung gefunden werden.

diese Mittelvergabe zur Anwendung kommen, etwa Festlegung der Höhe der Zuschüsse entsprechend der zu erwartenden Synergieeffekte, Koppelung der Mittelvergabe an spezielle, inhaltlich und organisatorisch besonders wünschenswerte Kooperationsinhalte oder die Förderung entsprechend besonderer ordnungs- und entwicklungspolitischer Zielvorstellungen (bspw. abgestimmte Siedlungsflächenentwicklung).

Auch können im Rahmen der **Raumordnung und Landesplanung** durch das Land Anreize für interkommunale Kooperationen geschaffen werden.⁵¹⁸ Entsprechende Änderungen im Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, die eine Betterstellung von Kooperationen über neue oder zusätzliche Entwicklungspotenziale initiieren, sind zu befürworten. So etwa durch die Flexibilisierung des Zentrale-Orte-Systems mit dessen Funktionszuweisungen, welche den Gemeinden im Rahmen einer eigenständigen Politik nicht zugestanden würden.

In der flexiblen **Delegation von Landesaufgaben auf die gemeindliche Ebene**, wenn diese aufgrund von interkommunaler Zusammenarbeit eine bestimmte Größenordnung erlangt hat, kann ebenso eine Möglichkeit der Beförderung von Kooperationen gesehen werden. Dabei zielt diese Maßnahme auf einen Kooperationsgewinn infolge der Übernahme neuer Aufgaben und Gestaltungsmöglichkeiten ab. Dabei gilt es, das Konnexitätsprinzip zu beachten und den Kommunen für neue übertragene Aufgaben die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die Nutzung des **kommunalen Finanzausgleichs** als die stärkste materielle Förderung interkommunaler Zusammenarbeit stellt eine weitere Option für die Förderung von Kooperationen dar. Für eine konkrete interkommunale Kooperation bei der Flächenpolitik wird diese Möglichkeit unter dem Blickpunkt einer Integration ökologischer Belange im folgenden Kapitel als Kooperationsform mit Zwangscharakter gesondert aufgegriffen.

Eine letzte hier genannte Möglichkeit der Unterstützung der gemeindlichen Zusammenarbeit zielt auf die **Motivationswirkung** für die Beteiligung an Kooperationen ab. Durch die **Setzung von negativen Referenzpunkten** soll eine Nicht-Kooperation, also das Festhalten am organisatorischen Status-quo, gegenüber einer Zusammenarbeit deutlich schlechter gestellt werden.

5.4.2.3 Initiierung von Kooperationen bei der kommunalen Flächenpolitik durch den Kommunalen Finanzausgleich

5.4.2.3.1 Anwendung gegenwärtiger Komponenten des KFA zur Forcierung interkommunaler Kooperationen

Gegenwärtig erhalten die ausgleichsberechtigten Gemeinden des Untersuchungsgebietes im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs Zuweisungen in Form verschiedener Ausgleichszahlungen. In Sachsen-Anhalt sind dieses Teilzuweisungen die *Allgemeinen Zuweisungen* zur freien Verwendung, die *Besonderen Zu-*

⁵¹⁸ Vgl. dazu nachfolgend Kapitel 5.4.2.6.

weisungen für die Aufgabenübertragung nach dem Ersten und Zweiten Funktionalreformgesetz, verschiedene Besondere Ergänzungszuweisungen, Investitionszuschüsse, Auftragskostenerstattung sowie Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock zur Milderung oder zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen im Haushalt der Kommunen.⁵¹⁹ In Sachsen erhalten ausgleichsberechtigte Gemeinden folgende Teilzuweisungen: Allgemeine Schlüsselzuweisungen, Zweckgebundene investive Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, Zweckzuweisungen zur Förderung kommunaler Investitionen, einen Ausgleich für übertragene Aufgaben sowie einen Ausgleich von Sonderlasten (Straßenlasten- und Kulturlastenausgleich).⁵²⁰

Um die zwischengemeindliche Kooperation insbesondere bei der gemeindlichen Flächenpolitik zu forcieren, kann erwogen werden, das Instrument des kommunalen Finanzausgleichs in seiner gegenwärtigen Ausprägung zu nutzen. Diese Option soll nachfolgend dahingehend geprüft werden, ob und ggf. wie dieses umsetzbar ist.

Zweckzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichsgesetz (FAG)

Im Falle Sachsen-Anhalts wird im FAG von einer Verbundmasse von 22,3 % ausgegangen. Die bereitgestellte Finanzausgleichsmasse wird nach § 4 FAG in fünf Teilmassen mit unterschiedlicher Zweckbestimmung aufgeteilt. Diese beinhalten Zuweisungen zum angemessenen Ausgleich der Soziallasten, Straßenbaulastzuweisungen, Investitionshilfen (in Höhe von 12 %) sowie Bedarfszuweisungen in einer Höhe von 2,5 %. Der nach Abzug dieser Teilmassen verbleibende Betrag ist als allgemeine Zuweisungen zu betrachten.

Außerhalb der Finanzausgleichsmasse werden den Landkreisen und kreisfreien Städten noch Sonderzuweisungen zur Schülerbeförderung, eine an der Zahl der Einwohner orientierte Jugendzuschuss sowie Kostenerstattungen für aus der Funktionalreform heraus übernommene Aufgaben gewährt.

Zuweisungen im FAG, deren Zweck die finanzielle Anreizsetzung für Konzentrationsprozesse auf gemeindlicher Ebene ist, liegen anders als im Freistaat Sachsen im Land Sachsen-Anhalt nicht vor.

Im Freistaat Sachsen erhalten die Kommunen nach § 22 FAG insgesamt 50 Mio. Euro als Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs. Darunter fällt nach § 22 Abs. 2 Nr. 4. FAG auch die Förderung von Eingliederungen und Vereinigungen von Gemeinden. Die Förderung ist dabei ebenfalls als Kopf-Beitrag ausgestaltet, wobei diese auf investive Zwecke begrenzt werden kann. Sofern nicht aufgrund von besonderen haushaltswirtschaftlichen Belastungen Abweichendes verfügt wird, werden ab 2008 für die ersten 5.000 Einwohner jeder der beteiligten Kommunen bis zu 100 Euro je Einwohner als Förderung gewährt. Sofern an einer Neugliederung eine Kommune beteiligt ist, die aus einer Eingliederung her-

⁵¹⁹ Vgl. Finanzausgleichsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Dezember 2009 (GVBl. LSA 2009, 684).

⁵²⁰ Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz – SächsFAG) vom 12. Januar 2009.

vorging und bereits in den Jahren 2000 bis 2007 gefördert wurde, wird die Förderung für diese Kommune auf maximal 50 Euro je Einwohner (für maximal 5.000 Einwohner) begrenzt.

Die dauerhafte Förderung von Eingliederungen bzw. Vereinigungen auf der Kommunalebene durch das FAG und die damit verbundene Anreizsetzung kann auch zur Erklärung der stetigen Absenkung der Zahl der Gemeinden im Freistaat Sachsen in den vergangenen beiden Jahrzehnten beitragen. Dabei ist von der Regelung des § 22 Abs. 2 Nr. 4. FAG regelmäßig dann Gebrauch gemacht worden, wenn die Eingliederungen bzw. Vereinigungen vor allem durch die haushalterische Notlage mindestens einer der beteiligten Kommunen begründet war.

Die gegenwärtigen Zweckzuweisungen können nicht für eine Beförderung einer interkommunalen Flächenpolitik genutzt werden. Die innere Logik der Zweckzuweisungen befördert nur dann eine Kooperation der Gemeinden bei der Flächenpolitik, wenn dieser Zweck Gegenstand einer Zuweisung wäre. Derzeit ist dies weder in Sachsen noch in Sachsen-Anhalt der Fall.

Umlagen

Neben der Kreisumlage und der Verwaltungsgemeinschaftsumlage kennen die Finanzausgleichsgesetze des Landes Sachsen-Anhalt und des Freistaates Sachsen weiterhin die Finanzausgleichsumlage (§ 19a FAG SNA; § 25a FAG SN).

Im Land Sachsen-Anhalt wird die Finanzausgleichsumlage von besonders steuerstarken Kommunen erhoben. Mit aus dieser Umlage zur Verfügung stehenden Mitteln sollen gezielt finanzschwache Kommunen gefördert werden. Das Land wird dabei lediglich treuhänderisch tätig. Sofern die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ihre Bedarfsmesszahl um mehr als 50 % übersteigt, führt diese 30 % des über diesem Grenzwert liegenden Betrages als Finanzausgleichsumlage ab. Dabei sind solche Kommunen von der Zahlung der Finanzausgleichsumlage ausgenommen, deren Kreditmarktschulden das Eineinhalbfache der durchschnittlichen Verschuldung der Gemeinden ihrer Größenklasse übersteigt.

Ähnlich ausgestaltet ist die Finanzausgleichsumlage im Freistaat Sachsen. Allerdings wird diese hier bereits dann von einer kreisangehörigen Gemeinde abgeführt, wenn deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt. Sofern dies der Fall ist, ist der Differenzbetrag gestaffelt zu ermitteln. Dies geschieht indem im ersten Jahr der Erhebung 30 %, im zweiten Jahr der Erhebung 40 % und ab dem dritten Jahr der Erhebung 50 % des über dem Grenzwert liegenden Betrages abgeführt werden. Eine Besonderheit gibt es im Falle von Eingliederungen oder Vereinigungen von Gemeinden. Dabei wird die Gemeinde so gestellt, als wäre die Finanzausgleichsumlage bislang nicht erhoben worden. Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage im Freistaat Sachsen fließt in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes dem jeweiligen Landkreis zu. Der verbleibende Betrag ergänzt die im Rahmen des FAG zu verteilende Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden.

Vordringlich sollen die Finanzausgleichsumlagen dazu dienen, besonders steuerstarke Kommunen stärker in die interkommunale Solidarität einzubinden. Insbesondere dann, wenn deren Steuerstärke vornehmlich auf Einzeleffekten (Kraftwerksansiedlungen etc.) beruht.

Allerdings kann eine derartige Umlage auch dazu anreizen, durch Eingliederung oder Verbund mit weniger steuerstarken Nachbarkommunen den eigenen Finanzbedarf der Kommune i. S. d. FAG zu erhöhen und damit die Zahlungspflicht der Umlage zu vermeiden bzw. zu verringern. Damit kann eine so gestaltete Finanzausgleichsumlage auch mittelbar als Kooperationsanreiz auf Gemeindeebene dienen. Eine Kooperation bezogen auf eine gemeindliche Flächenpolitik ist aufgrund der Eigenart der gegenwärtigen Umlagen nicht möglich.

Hauptansatz und Nebenansätze

Auch durch die Festsetzung der Haupt- bzw. Nebenansätze können die Länder im Rahmen des FAG auf zusätzliche Konzentration auf Gemeindeebene hinwirken. Durch die Festlegungen der sog. Einwohnerveredelung als Basis der Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs kann der Gesetzgeber mittelbar auf die Größenentwicklung der Kommunen Einfluss nehmen.

Während in Sachsen-Anhalt die Größenklassenstaffel lediglich fünf Stufen sowie einen funktionalen Zuschlag für die Wahrnehmung von Funktionen eines Mittelzentrums

bis 7.999 Einwohner	100 %
8.000 bis 24.999 Einwohner	102 bis 112 %
25.000 bis 60.000 Einwohner	113 bis 130 %
kreisfreie Städte bis 150.000 Einwohner	100 %
kreisfreie Städte über 150.000 Einwohner	112 %
Gemeinden mit Funktion eines Mittelzentrums	+20 %

kennt,⁵²¹ ist die Staffelung mit zehn Stufen im Freistaat Sachsen deutlich ausdifferenzierter:⁵²²

bis 1.500 Einwohner	100 %
4.000 Einwohner	112 %
7.500 Einwohner	122 %
12.500 Einwohner	133 %
17.500 Einwohner	144 %
25.000 Einwohner	152 %
40.000 Einwohner	160 %
55.000 Einwohner	165 %
75.000 Einwohner	173 %
105.000 Einwohner	200 %.

⁵²¹ Vgl. § 13 Abs. 2 Nr. 1 FAG Sachsen-Anhalt vom 16. Dezember 2009.

⁵²² Vgl. Anlage 1 (zu § 7 Abs. 3 FAG) zum FAG Sachsen.

In Sachsen-Anhalt legt das FAG neben dem Funktionszuschlag für kreisangehörige Gemeinden für die Wahrnehmung von Aufgaben eines Mittelzentrums auch einen Aufschlag für jene Kommunen fest, die selbst (oder einer/ mehrere ihrer Ortsteile) Funktionen eines Grundzentrums oder Funktionen eines Grundzentrums mit der Teilfunktion eines Mittelzentrums wahrnehmen. Jährlich sind hierfür 11 Mio. Euro vorgesehen, die geteilt durch die Anzahl der Grundzentren anteilig als Zuschlag zu den allgemeinen Zuweisungen gewährt werden.⁵²³

Die Staffelung ist die Grundlage für die Bemessung des Finanzbedarfs einer Gemeinde und damit dafür, welche Zuweisungen aus dem FAG der Gemeinde (bei größerem Finanzbedarf im Vergleich zur eigenen Steuerkraft) zustehen bzw. welche Mittel im Wege der Finanzausgleichsumlage (nicht) abgeführt werden müssen. Die Staffelung in Sachsen-Anhalt bildet dabei direkt die Mindesteinwohnerzahlen der jüngsten Gemeindegebietsreform ab.⁵²⁴

Mit einer stark ansteigenden Staffeln hat der Landesgesetzgeber ein wirksames Mittel zur Hand, Zusammenschlüsse auf Gemeindeebene zu forcieren, indem er zur Bildung größerer Einheiten (mit entsprechend höherem Veredelungssatz) anreizt.

Ähnlich verhält es sich mit sog. Nebenansätzen, wie zum Beispiel den Schülernebenansatz für den Freistaat Sachsen wie er sich aus § 7 Abs. 3 FAG ergibt. Ist eine Kommune hinreichend groß, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie die Aufgaben – hier den Betrieb von Schulen – wahrnimmt. Entsprechend kann diese dann von der Einwohnerveredelung über den Schülernebenansatz profitieren. Umgekehrt profitieren jene Kommunen nicht von diesen Nebenansätzen, die aufgrund ihrer Größe oder anderer Umstände diese Aufgaben nicht wahrnehmen und damit den Tatbestand des jeweiligen Nebenansatzes nicht erfüllen.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Verfahrenseinheit wird häufig von der Festschreibung zahlreicher Nebenansätze abgesehen. Soweit mit der Festsetzung der Haupt- und Nebenansätze im FAG als Nebenzweck die Konzentration auf der Gemeindeebene gefördert werden soll, bietet sich daher eher eine steil ansteigende Hauptansatzstaffel an.

Ebenso die Haupt- und Nebenansätze sind in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung sowie aufgrund deren Intension kaum geeignet sind, eine flächenbezogene Kooperation der Gemeinden zu befördern. Es wird ihnen vielmehr unterstellt, eine flächenintensive Politik der einzelnen Gemeinden zu befördern, da es oftmals nicht zu freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen kommt, sondern jede Gemeinde für sich versucht, ihre Einwohnerzahl zu erhöhen. Hierauf wird im nachfolgenden Abschnitt intensiver eingegangen.

⁵²³ Vgl. § 13 Abs. 3 FAG Sachsen-Anhalt vom 16. Dezember 2009

⁵²⁴ Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass sie nur jenen Kommunen eine Einwohnerveredelung im kommunalen Finanzausgleich zu Teil werden lässt, deren Einwohnerzahl über der im Zuge der Gemeindegebietsreform festgelegten Mindesteinwohnerzahl für Einheitsgemeinden von 8.000 liegt.

5.4.2.3.2 Kommunalen Finanzausgleich mit Berücksichtigung umweltschutzbezogener Belange

Mehrere Vorschläge befassen sich damit, wie im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erreicht werden kann, dass die Kommunen ihre Flächenausweisungen entsprechend den Zielen des Flächensparens vornehmen.⁵²⁵

Bevor die diskutierten Reformvorschläge kurz vorgestellt werden, soll zunächst eine Darstellung einiger Gründe erfolgen, welche eine Notwendigkeit einer Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs – unter Berücksichtigung des Ziels der Reduzierung des Flächenverbrauchs – aus Sicht der Fachdiskussion erforderlich machen.

Begründet wird eine Änderung damit, dass der kommunale Finanzausgleich nach bisherigen Regeln einer weiteren Flächenausweisung Vorschub leistet. Durch die bereits skizzierte Berechnung der allgemeinen Schlüsselzuweisung, die im Ergebnis eine überproportionale Steigerung der Mittel mit steigender Einwohnerzahl hat, ergibt sich für die Kommunen die Motivation, mehr Einwohner zu gewinnen, um entsprechend mehr Mittel zugeteilt zu bekommen.⁵²⁶ In Abhängigkeit der demographischen Entwicklung im Untersuchungsgebiet ist es wahrscheinlich, dass diese Motivation zumindest für bestimmte Regionen enttäuscht wird. Nichts desto weniger birgt diese Intention die Notwendigkeit der Bereitstellung attraktiven Wohnbaulands. „Attraktiv“ meint heute noch immer das freistehende Einfamilienhaus im Grünen, welches vorrangig in Baugebieten außerhalb der geschlossenen Ortschaft (bzw. im Suburbia) und mit noch immer relativ großen Grundstücksflächen nachgefragt wird. Somit sehen Kommunen oft nur in der Ausweisung solcher Wohnbaugebiete eine Chance, potentielle Einwohner zu gewinnen. Dabei wird häufig nicht beachtet, dass die Kosten der Baulandausweisung i. d. R. nicht durch die Mehreinnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich gedeckt werden.⁵²⁷

Folgender Aspekt wird als weiterer Kritikpunkt am bisherigen kommunalen Finanzausgleich gesehen: „Nach der gegenwärtigen Praxis (...) erhalten Verdichtungsräume eine Kompensation für finanzielle Mehrbelastungen, da sie im Rahmen ihrer zentralörtlichen Funktion öffentliche Infrastruktureinrichtungen (...) zur Verfügung stellen, die von angrenzenden Umlandgemeinden unentgeltlich mitbenutzt werden können. Weitgehend unberücksichtigt bleibt bei dieser Vorgehensweise jedoch, dass die angrenzenden Umlandgemeinden im Gegenzug aufgrund ihrer ländlichen Prägung und des damit verbundenen Freiflächenpotenzials wichtige ökologische Ausgleichsleistungen für die Verdichtungsräume erbringen. Die hiermit verbundenen Belastungen – insbesondere in Form von Opportunitätskos-

⁵²⁵ Beispielhaft seien hier Erörterungen zum kommunalen Finanzausgleich in der bereits genannten Expertise von Bizer et. al. (2006), des SRU (Bundestag-Drucksache 14/9852) oder die Forderungen der ARL, des NABU und BUND genannt (in: TAB (2004), a. a. O., S. 46 f.). Untersuchungen zum Flächensparen finden sich beispielsweise im Rahmen des REFINA-Projektes LEAN².

⁵²⁶ Vgl. Bizer et. al. (2006), a. a. O., S. 81.

⁵²⁷ Vgl. Ebenda. An späterer Stelle werden kurz Studien vorgestellt, welche sich mit den (langfristigen) Kosten der kommunalen Baulandausweisung befassen.

ten aufgrund unterlassener Flächennutzung und Verzicht auf Entwicklung – werden den betreffenden Gemeinden in der Regel nicht abgegolten. (...) Da die Erbringung ökologischer Ausgleichsleistungen nur unzureichend honoriert wird, besteht für die Umlandgemeinden ein entsprechend starker ökonomischer Anreiz zur gewerblich-infrastrukturellen Nutzung ihrer Freiflächen.“⁵²⁸

Hauptanliegen der unterschiedlichen Modelle zur Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs⁵²⁹ ist es, zielgerichtet Mittel für die Erbringung ökologischer Ausgleichsleistungen bereitzustellen und somit das Interesse der Kommunen an ökologisch orientiertem Verhalten bei der Flächenausweisung zu stärken.

Dabei ist zu überlegen, ob diese ökologischen Ausgleichsleistungen durch Schlüssel- oder Zweckzuweisungen honoriert werden sollen.

Wenn es um eine punktgenaue Realisierung bestimmter ökologischer oder auch flächensparender Verhaltensweisen geht oder auch die Bereitstellung öffentlicher Güter mit Umweltbezug forciert werden soll, dann sind Zweckzuweisungen⁵³⁰ mit Verwendungsaufgaben am geeignetsten. Hier stellt sich aber ein Problem, welches sich aus der inneren Logik des Finanzausgleichs ergibt: Voraussetzungen für Zweckzuweisungen sind direkte Kosten, welche sich aus einer bestimmten Aufgabe ergeben und somit in der Gemeinde zu tatsächlichen Ausgaben führt. Opportunitätskosten können nicht abgegolten werden. Auch werden Zweckzuweisungen aus politischer Sicht oft als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung gesehen. Die Befürchtung steigender Intransparenz und Überfrachtung des kommunalen Finanzausgleichs unterstützt zusätzlich die ablehnende Haltung bei aufgabenspezifischen Finanzausweisungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme im Saldo.

Geht es dagegen eher um eine für den Lenkungszweck möglichst breite Mittelmobilisierung oder eine effiziente Mittelverwendung, dann wird ein Rückgriff auf die Schlüsselzuweisungen⁵³¹ als zielführender gesehen. Bei den Schlüsselzuweisungen können ökologische Aspekte prinzipiell sowohl im Hauptansatz als auch im Nebenansatz berücksichtigt werden. Aber auch hier müssten die zusätzlichen

⁵²⁸ SRU (2002): Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen; Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes; in: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9852, S. 83 f.

⁵²⁹ Der folgende Text zum kommunalen Finanzausgleich gibt die Vorschläge des SRU (SRU (2002), a. a. O., S. 83-86, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9852) und von Bizer (Bizer et. al. (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung, S. 47 ff.) wieder. Ausführlich ist eine mögliche Reform des Kommunalen Finanzausgleichs mit Beachtung von Flächensparzielen bei Bizer nachzulesen (Bizer et. al. (1998), a. a. O.).

⁵³⁰ Unter Zweckzuweisungen werden staatliche Finanzausweisungen an Städte, Kommunen und Gemeindeverbände verstanden, die zur Finanzierung vorgeschriebener Aufgaben/Zwecke verwendet werden müssen, so z. B. zweckgebundene investive Schlüsselzuweisungen (Investitionen in die Infrastruktur) oder Ausgleichsleistungen für bestimmte (übertragene) Aufgaben (vgl. bspw. §§ 15-21 FAG Sachsen i. d. F. vom 19. Januar 2009).

⁵³¹ Unter Schlüsselzuweisungen werden zweckfreie Finanzausweisungen verstanden, die zur allgemeinen Ausgabenbedeckung des Verwaltungshaushaltes einer Kommune herangezogen werden (vgl. bspw. § 5 FAG Sachsen i. d. F. vom 12. Januar 2009). Wie sich die Schlüsselzuweisungen in einem Land berechnen, kann dem jeweiligen Gemeindefinanzierungs- oder Finanzausgleichsgesetz entnommen werden.

Zuweisungen in etwa ein Äquivalent zu den Opportunitätskosten darstellen, damit Flächensparziele für die Gemeinden auch ökonomisch interessant werden.⁵³²

Bezüglich des Hauptansatzes erscheint eine ökologisch orientierte Modifikationen aufgrund der pauschalisierten Anbindung an die Einwohnerzahl nicht realisierbar. Hier gibt es keine sinnvollen Anknüpfungspunkte. Eine Modifizierung der Nebenansätze, die ja gerade individuelle Sonderbelastungen der Kommunen Rechnung tragen sollen, ist folglich zielführender. Es wäre dann ein Flächennutzungsansatz denkbar, der „(...) die verschiedenen Flächennutzungen nach ökologisch orientierten Gesichtspunkten in Nutzungsklassen [aufteilt; Anm. durch Verfasser] und die Bezugsgröße des Nebenansatzes aus dem Verhältnis von naturverträglich genutzter Fläche zur Gesamtfläche [berechnet, Anm. durch Verfasser].“⁵³³

Neben anderen Schwierigkeiten bei der Integration von ökologischen Aspekten in Schlüsselzuweisungen sind hier zwei schwerwiegende konzeptionelle Probleme zu nennen: Zum einen ist zu befürchten, dass aus dem Vergleich von Steuerkraft und Finanzbedarf Gemeinden mit unterschiedlicher Steuerkraft für identische ökologische Ausgleichsleistungen unterschiedliche Zuweisungen erhalten. Dies ist sowohl hinsichtlich des Lenkungsziels auch als bezüglich den Anforderungen an einen möglichst effizienten Mitteleinsatz bedenklich. Zum anderen „(...) ergibt sich (...) ein nicht aufzulösender Zielkonflikt zwischen Fiskal- und Lenkungsfunktion: Während sich bei Kommunen im ländlichen Raum, die entsprechende ökologische Ausgleichsleistungen erbringen, hohe Finanzüberschüsse ansammeln, resultieren spiegelbildliche Defizite in den Verdichtungsräumen, womit die Finanzierung erforderlicher Infrastrukturmaßnahmen nicht mehr gewährleistet ist. Eine Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen über Schlüsselzuweisungen ist insofern nicht mit der inneren Logik des kommunalen Finanzausgleichs zu vereinbaren.“⁵³⁴

Somit wird bei der Diskussion um eine Integration ökologischer Ziele in den kommunalen Finanzausgleich die Einrichtung einer separaten Nebenschlüsselmasse empfohlen, welche unabhängig von der jeweiligen Finanzkraft der Kommunen ökologische Ausgleichsleistungen honoriert.⁵³⁵

Generell ist aber zu beachten, dass nur vergleichsweise hohe Zuweisungen zu einer nachhaltigen Änderung der Flächenausweisungspolitik und Flächennutzungsverhalten führen können. Daher sehen z. B. BIZER et. al. durch Zuweisungen im

⁵³² Ein Vorschlag im Rahmen einer „Ökologisierung“ des Kommunalen Finanzausgleichs sieht die Kompensation der Verluste einer unterlassenen Baulandausweisung vor. Bei den Opportunitätskosten ergibt sich allerdings das Problem, dass diese für unterbliebene Flächennutzungen im konkreten Einzelfall nur schwer bestimmbar sind. Zudem wird aus systemischen Gründen eine Kompensation von Opportunitätskosten im Rahmen des KFA abgelehnt (vgl. hierzu Jörisen, Juliane/Coenen, Reinhard (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung, Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs, S. 194 ff.; in: Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (Hrsg.) (2007): Studien des Büros für Technikfolgenabschätzungen beim Deutschen Bundestag - 20).

⁵³³ SRU (2002): Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen; Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes; in: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9852, S. 85.

⁵³⁴ Ebenda, S. 86.

⁵³⁵ Vgl. ebenda, S. 85.

kommunalen Finanzausgleich auch eher die Möglichkeit, bestehende Aktivitäten zum Flächenschutz zu belohnen bzw. zu unterstützen, also den KFA als ein unterstützendes Instrument zu nutzen.⁵³⁶ Im Nachfolgenden werden Ansätze erläutert, die bereits in der Praxis Anwendung finden und ggf. auf Sachsen und Sachsen-Anhalt übertragbar wären.

5.4.2.3.3 Integration raumordnerischer Belange in den KFA Sachsens und Sachsen-Anhalts

Neben dem genannten Vorschlag, den KFA für ökologisch orientierte Ziele auszugestalten, existieren in anderen Bundesländern Ausgleichs mit direkten raumordnerischen Bezügen.⁵³⁷ Damit wird sicherlich nicht direkt die Flächenpolitik der Gemeinden beeinflusst, aber die Orientierung an raumordnerischen Zielvorstellungen, welche ebenfalls den schonenden und sparsamen Umgang mit dem Gut Boden integrieren,⁵³⁸ honoriert. Daher sollen diese Regelungen kurz vorgestellt werden, da weder in den KFA-System Sachsens noch Sachsen-Anhalts⁵³⁹ entsprechende Aspekte aufgegriffen werden. Möglicherweise könnte die Integration derartiger Ausgleichs einen ersten Schritt zur Beförderung von gemeindlichen Kooperationen neben der Anreizsetzung für gemeindliche Zusammenschlüsse und dem Einrichten einer Nebenschlüsselmasse zur Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Flächenpolitik darstellen.

So sind in **Bayern** bspw. gem. Art. 10 Abs. 1 FAG Bayern bei *Zuweisungen für Schulen, Kindertageseinrichtungen und sonstige öffentliche Einrichtungen* explizit die Belange der Raumordnung zu berücksichtigen. Ferner enthält Art 3 Abs. 1 Nr. 3 FAG Bayern einen *Ansatz für Strukturschwächen bei Gemeinden*. Der KFA in

⁵³⁶ Vgl. Bizer et. al. (1998), a. a. O., S. 91. Begründet wird dies damit, dass politisch durchsetzbare und gegenfinanzierbare Zuweisungen keine radikalen Flächensparziele durchsetzen können.

⁵³⁷ Grundlage dieser Darstellung sind folgende Gesetze: Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 2008 (Bayern, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 14/2008, S. 386 ff.); Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz- BbgFAG) vom 29. Juni 2004 (GVBl.I/04, [Nr. 12], S. 262), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 06. Dezember 2006 (GVBl.I/06, [Nr. 16], S. 166, 167); Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung vom 29. Mai 2007, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2009 (GVBl. I S. 654) (Hessen); Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Januar 2006 (GVOBl. M-V S. 22) GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr.6030-1; Landesfinanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 30.11.1999, zuletzt geändert durch Drittes Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12.6.2007 (Rheinland-Pfalz); Gesetz Nr. 1157 - Kommunalfinanzausgleichsgesetz – KFAG vom 12. Juli 1983, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 10. Dezember 2008 (Amtsblatt 2064) (Saarland) sowie Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) in der Fassung vom 5. Februar 2009.

⁵³⁸ Vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 6 Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist (ROG).

⁵³⁹ Grundlage dieser Aussage sind das Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Januar 2009 (SächsGVBl. 2009, Bl.-Nr. 2, S. 2) sowie das Finanzausgleichsgesetz (FAG) des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Dezember 2009 (abrufbar unter www.landesrecht.sachsen-anhalt.de). In Sachsen wird jedoch explizit auf die raumordnerische Funktion des KFA hingewiesen, auch ist mit § 25 Abs. 1 SächsFAG die Option eines direkten interkommunalen Lastenausgleiches zwischen den Gemeinden aufgrund der Erfüllung von Aufgaben mit überörtlicher oder überregionaler Bedeutung auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarungen gegeben.

Brandenburg sieht gem. § 14a BbgFAG *Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte* vor; hier sollen Belastungen durch die Wahrnehmung zentralörtliche Aufgaben entsprechend der Landesplanung abgegolten werden. In **Hessen** werden gem. § 8 Abs. 1 FAG bei den *Schlüsselzuweisungen entsprechend der Steuerkraft* zentralörtliche Funktionen der Zentralen Orte im Hauptansatz durch eine Mindesteinwohnerveredlung besonders berücksichtigt. **Mecklenburg-Vorpommern**⁵⁴⁰ greift raumordnerische Aspekte im KFA gleich mehrfach auf: Gemäß § 10e Abs. 1 und 2 FAG erfolgt bei den *Zuweisungen für übergemeindlicher Aufgaben* ein Ausgleich für die im Landesentwicklungsprogramm festgelegten Zentralen Orte für die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben für ihren Verflechtungsbereich. Zudem erfolgt gem. § 10 Abs. 1 FAG bei den *Sonderbedarfszuweisungen* ein Ausgleich für Investitionen oder besondere Aufgaben, welche eine Kommune auch für Einwohner des Umlandes wahrnimmt. Auch **Rheinland-Pfalz** integriert im LFA direkte raumordnerische Bezüge. Gemäß § 11 Abs. 4 Nr. 2 LFAG wird bei den *Schlüsselzuweisungen A* ein Ansatz für zentrale Orte verwendet, mit welchem die Einwohner des Verflechtungsbereichs veredelt werden, für welche nach dem Landesentwicklungsplan Einrichtungen vorgehalten werden. Das **Saarland** verwendet gem. § 12 Abs. 4 Nr. 6 KFAAG bei den *Schlüsselzuweisungen B* einen Ansatz für Zentrale Orte, indem die Einwohner der Verflechtungsbereiche der Ober- und Mittelzentren veredelt werden. Als letztes Beispiel erhalten in **Schleswig-Holstein** gem. § 15 FAG v. a. Zentrale Orte und kommunale Schulträger *Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben* zur Abgeltung der Wahrnehmung von Aufgaben für die Einwohner des Verflechtungsbereiches.

5.4.2.4 Gemeindegebietsreform als robusteste Form zur Umsetzung interkommunaler Kooperationen

Gemeindegebietsreformen können ein Mittel darstellen, welches im Ergebnis zu ähnlichen Lösungen führen kann wie Kooperationen. Denn mit einem Zusammenschluss von Gemeinden würde eine gemeinsame Flächenpolitik erforderlich, da nun das Gemeindegebiet aus zwei zuvor eigenständigen Gemeinden mit jeweils eigener kommunaler Planungshoheit bestünde. Damit wäre auch die Bauleitplanung anzupassen. Sofern die separaten Planwerke, und hier sind v. a. die Flächennutzungspläne relevant, nicht nur additiv zusammengeführt werden, sind gleiche Ergebnisse wie bei freiwilligen Kooperationen in der Flächenplanung erreichbar. Zu unterscheiden wäre hier, ob eine Gemeindegebietsreform freiwillig vorgenommen oder ob sie durch die Landesebene vorgegeben wird. Beide Möglichkeiten kann das Land initiieren. Freiwillige Gemeindezusammenschlüsse wären dabei zu favorisieren, da diese nicht als „Zwangsehen“ wahrgenommen wür-

⁵⁴⁰ In Mecklenburg-Vorpommern wurde zudem am 21.10.2009 das neue Finanzausgleichsgesetz beschlossen, welches nun weitere Umschichtungen zugunsten der Zentralen Orte vorsieht und Kommunen mit weniger als 500 Einwohnern zu Fusionen veranlasst (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.10.2009, S. 4). Oben genannte Zuweisungen haben sich inhaltlich nur dahingehend geändert, dass für die genannten Sonderbedarfszuweisungen nun nur noch Gemeinden ab 500 Einwohnern zuwendungsfähig sind. Zudem wurde genannter § 10e FAG M-V 2006 in § 16 Abs. 1 FAG MV a. F. (vom 10. November 2010) und § 10 Abs. 1 FAG MV 2006 in § 20 Abs. 1 FAG M-V a. F. überführt.

den und dadurch eine Basis für eine erfolgreiche, gemeinsame Aufgabenbewältigung gegeben ist.⁵⁴¹ Diese Option belegen ebenso Gespräche mit Akteuren vor Ort welche ergaben, dass bei als gut eingeschätzten, bereits langfristig bestehenden Kooperationen in einem Gemeindefusionszusammenschluss die Endstufe einer erfolgreichen Zusammenarbeit gesehen wird.

Anreize und Zwänge im Zuge der Kommunalreformen

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Reformbestrebungen auf der kommunalen Ebene ist der Gesetzgeber weitestgehend frei, sofern er dabei hinreichend das kommunale Selbstverwaltungsrecht berücksichtigt⁵⁴² bzw. wie im Falle der Verwaltungsgemeinschaften unberührt lässt und die Reform hinreichend mit den Erfordernissen des Gemeinwohls zu begründen vermag. Die Entscheidung des Gesetzgebers habe sich daher im Spannungsverhältnis zwischen einer höheren Verwaltungseffizienz aus vermuteten Spezialisierungs- und Größenvorteilen aus Gemeindefusionen und der Bürgernähe zu orientieren.⁵⁴³

Mit Verweis auf die „vermutete dauerhafte Leistungsfähigkeit“ der Kommunen sind dabei insbesondere die Festlegungen zu Mindesteinwohnerzahlen von Einheitsgemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften von Belang. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der abnehmenden und gleichzeitige alternden Bevölkerung in beiden Bundesländern sowie die ohnehin geringen Bevölkerungsdichte von 116 Einwohnern je km² in Sachsen-Anhalt (2008) und derzeit 227 Einwohnern je km² im Freistaat Sachsen⁵⁴⁴, wobei davon auszugehen ist, dass sich diese durch die demografische Entwicklung weiter verringern wird.⁵⁴⁵

Weiterhin wird die Notwendigkeit von Strukturreformen auf der kommunalen Ebene durch die geringe eigene Finanzkraft der Gebietskörperschaften begründet. Diese ergibt sich zum einen aus den unterdurchschnittlichen Einnahmen der Kommunen in den neuen Bundesländern (ggü. den alten Bundesländern) im Bereich der Realsteuern. Weiterhin besteht ebenfalls weiterhin ein Lohn- und Konsumgefälle, welches sich ebenfalls negativ auf die Einnahmen im Bereich der Verbundsteuern (Steuern vom Einkommen, Umsatzsteuer, etc.) auswirkt.

Insgesamt profitieren die neuen Bundesländer derzeit überdurchschnittlich von Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und zusätzlichen Sonderbedarfszuweisungen des Bundes „zum Abbau teilungsbedingter Lasten“. Diese Privilegierung (Solidarpakt II) ist bis zum Jahr 2019 festgeschrieben und soll degressiv abgeschmolzen werden.

⁵⁴¹ Wie bereits in 4.1.3 angeführt wurde, werden verordnete gemeinsame Aufgabenwahrnehmungen, auch wenn es sich hier nicht um Gemeindefusionszusammenschlüsse i. e. S. handelt, als Zwang wahrgenommen und die erforderliche Zusammenarbeit wird auf das nötigste Maß beschränkt bzw. erfolgt de facto nicht.

⁵⁴² Vgl. BVerfG 79, S. 127.

⁵⁴³ Ministerium des Innern des Landes Sachsen Anhalt (2007): Leitbild zur Gemeindegebietsreform, S. 89 ff.

⁵⁴⁴ Statistisches Landesamt Sachsen (2010): Bevölkerung, Fläche und Einwohnerdichte des Freistaates Sachsen am 1. Januar 2010 nach Kreisfreien Städten und Landkreisen.

⁵⁴⁵ Zur Bevölkerungsentwicklung vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung; Wiesbaden.

Einnahmeseitig sind so die beiden wesentlichen Argumentationslinien rückläufige Transfermittel aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich und dem Solidarpakt II einerseits und die geringe eigene im Wesentlichen durch die eigenen Steuereinnahmen determinierte Finanzkraft andererseits. Diese Problematik lässt sich auch anhand der rückläufigen Transfers aus Mitteln der Europäischen Union nachvollziehen. Dabei sind für die deutsche Diskussion vor allem die Erweiterung der Union um 10 Mitgliedsstaaten zum 1. Mai 2004 und der Wechsel der Finanzplanungsräume 1999-2006/2007-2013 bedeutsam.

Weiterhin lassen sich in den neuen Ländern auch strukturelle Haushaltsdefizite in den Ländern und den kommunalen Gebietskörperschaften feststellen. Diese beziehen sich auf die im Vergleich zu anderen westdeutschen Flächenländern zu hohen Personalausgaben. Dieser Befund wurde statistisch erstmals für den Fall Mecklenburg-Vorpommern herausgearbeitet.⁵⁴⁶ Die Diskussion hat dabei verschiedene Facetten: zum einen macht sich der Personalbestand maßgeblich am Umfang der staatlich erfüllten Aufgaben, öffentlichen Dienstleitungen fest. Zum anderen muss bei einem Vergleich immer einbezogen werden, dass in manchen Bundesländern bereits Aufgaben auf kommunaler Ebene wahrgenommen werden, die wiederum in anderen Fällen von der Landesebene erfüllt werden. Dennoch lässt sich ein Konsolidierungsbedarf im Personalbereich auf allen staatlichen Ebenen nicht von der Hand weisen. Dies wird allgemein mit der demographischen Entwicklung und mit der degressiven Entwicklung der staatlichen Einnahmen begründet.⁵⁴⁷ Für den sächsischen Fall ist dies auch explizit in den Richtlinien des Lenkungsausschusses niedergelegt worden.⁵⁴⁸

Ein insbesondere im Falle der Kreisgebietsreform in Sachsen, aber auch im Falle der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt⁵⁴⁹, vorgetragenes Argument ist die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften durch gesetzgeberisch vorgegebene Fusionszwänge als Grundvoraussetzung für die Übertragung von Aufgaben der jeweils höher liegenden Verwaltungsebene nach dem Subsidiaritätsgrundsatz. So bleibt die Funktionalreform in Sachsen als „Rechtfertigung der Gebietsneugliederung erhalten.“⁵⁵⁰

Neben der Aussicht auf zusätzliche Aufgaben und die damit verbundene Erhöhung des Budgets und des Service-Umfangs, die durchaus einen Anreiz für die Kommunalverwaltungen gelten können, sind zudem Spezialisierungs- und Größenvorteile mit den Fusionen von Gebietskörperschaften verbunden. Allerdings

⁵⁴⁶ Seitz, Helmut und Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2005): Benchmarking-Report Mecklenburg-Vorpommern – Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich, Gutachten im Auftrag des Landesrechnungshofs und des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern, Halle/ Dresden, Januar 2005, S. 43 ff.

⁵⁴⁷ Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2009): Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2009 bis 2013, S. 38 ff.

⁵⁴⁸ Sächsisches Staatsministerium des Innern/ Lenkungsausschuss Verwaltungsreform Sachsen (2006): Grundsätze und Leitlinien zur Neugliederung der Landkreise und Kreisfreien Städte im Freistaat Sachsen, 16./19.06.2006, S. 8 f.

⁵⁴⁹ Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (2007): Leitbild der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt, S. 72. Magdeburg.

⁵⁵⁰ Buttolo, Albrecht (2008): Verwaltungsreform Sachsen, in: Sachsenlandkurier 04/08, S. 158.

ist dabei darauf zu achten, dass diese Vorteile nicht durch höhere Koordinations- und Entscheidungskosten⁵⁵¹ aufgezehrt werden. Neben diesen Faktoren können die Länder weitere Anreize mit den Reformvorhaben verbinden.

Aufgrund der zahlreichen seit 1990 durchgeführten Gemeindegebietsreformen mit den daraus hervorgegangenen flächen- und bevölkerungsanzahlbezogen relativ großen Gebietseinheiten scheinen weitere Gemeindegebietsreformen auch aus dem Aspekt der Wahrung der Örtlichkeit⁵⁵² zur Beförderung der Zusammenarbeit bei der Flächenpolitik zunächst nicht zweckmäßig.⁵⁵³

5.4.2.5 Veränderung der Förderpolitik durch das Land

An der bestehenden Förderpolitik wird unter Bezug auf eine nachhaltige Flächenpolitik und der Förderung von Kooperationslösungen seit längerem Kritik geübt. Wesentliche Punkte werden darin gesehen, dass die Förderinstrumente derzeit den Leitbildern einer nachhaltigen Raumentwicklung eher entgegenstehen bzw. die einzelnen Förderprogramme nicht aufeinander abgestimmt sind, als dass sie zielgerichtet wirken.⁵⁵⁴ Für die Städtebauförderung wird gefragt, ob diese Instrumente „(...) geeignet sind, rückläufige Entwicklungen durch gebündelte Mitteleinsätze räumlich und funktional zu steuern. Es geht zum einen um die Frage (...) eine[r] problem- und zielgerechte[n] Mittelverteilung. (...) Zum anderen geht es um die Frage neuer Fördergebietskategorien (...) und neuer Fördertatbestände (...).⁵⁵⁵ Ebenfalls erscheint die Förderung von interkommunalen Kooperationen bei einer gemeinsamen Flächenpolitik nicht ausreichend. So ist die Mitgliedschaft in einer interkommunalen Kooperationsgemeinschaft explizit nur für eine Förderung nach der „Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung der Regionalentwicklung (FR-Regio)“ erforderlich.⁵⁵⁶ Weitere Förderprogramme unterstützen zumindest in verschiedenen Tatbeständen die Erstellung Regionaler Entwicklungskonzepte bzw. die Strategieentwicklung im Rahmen der ILE, auch wenn hier keine explizite Nennung einer Kooperation bzw. keine The-

⁵⁵¹ Vgl. Beck, Wolfgang (2006): Verlauf und Schwerpunkte der Kommunal- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt (1990-2005), S. 33.

⁵⁵² Die Verfasser subsumieren hierunter das Gebot einer bürger- und ortsnahen Verwaltung. Ab einer gewissen (räumlichen) Größe kann es aufgrund von mit dem Gemeindebegriff assoziierten räumlichen Distanzen zur Verletzung dieser Gebote kommen (interessant sind hierbei räumliche Wahrnehmungen der Individuen im Sinne von kognitiven Karten, also deren Vorstellung von räumlicher Nähe). Da bspw. das Land Sachsen-Anhalt in seinem Leitbild zur Gemeindegebietsreform ebenfalls „(...) dem Prinzip der bürger-, orts- und objektnahen Verwaltung Rechnung [tragen, Ergänzung durch Verfasser]“ will und dies demnach eine Grundlage der Gemeindegebietsreform darstellt, erscheint die getroffene Aussage plausibel (Zitat: Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2007): Leitbild der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt, S. 15).

⁵⁵³ Im Anhang befindet sich eine Darstellung zur Entwicklung und dem Stand der Kommunalreformen im Untersuchungsgebiet seit 1990.

⁵⁵⁴ Zur Kritik siehe auch die Ausführungen in Kapitel 3.3, ferner Langer/Renn 2000, a. a. O., S. 7.

⁵⁵⁵ Gatzweiler, Hans-Peter /Milbert, Antonia (2009): Schrumpfende Städte wachsen und wachsende Städte schrumpfen, S. 455; in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009): Stadtumbau – die Fortsetzung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.2009, S. 443-455.

⁵⁵⁶ Vgl. Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung der Regionalentwicklung (FR-Regio), Punkt IV.1.

menfelder im Sinne dieses Projekts als Voraussetzung für eine Förderung erfolgt.⁵⁵⁷ Zudem zeigt die Vielzahl der Programme, welche bspw. die Erstellung von REKs fördern, dass viele Programme ähnliche Fördertatbestände zum Gegenstand haben, jedoch keine Verzahnung dieser Programme gegeben ist.⁵⁵⁸

Für die Untersuchungsregion wurde die besondere Situation entlang der trennenden Landesgrenze beschrieben.⁵⁵⁹ Bezüglich der Zusammenarbeit unter diesen besonderen Umständen ist für die Untersuchungsregion festzustellen, „(...) dass diese dominierende administrative Struktur auch reale Auswirkungen auf die Entwicklung der Zusammenarbeit und die Generierung von Projekten innerhalb der Region [gemeint ist hier die Metropolregion Sachsendreieck, Anm. des Verfassers] entfaltet. So existieren beispielsweise keine länderübergreifenden Förderprogramme.“⁵⁶⁰ Ein Ansatzpunkt zur Überwindung dieser Strukturen kann daher in der Aufstellung eines landesübergreifenden Förderprogramms gesehen werden. Hier könnte die bisher für eine interkommunale Zusammenarbeit – auch im Hinblick auf eine gemeinsame Flächenpolitik – als Barriere wirkende Landesgrenze „überwunden“ werden, indem die Fördergebiete nicht an den administrativen Grenzen enden, sondern strukturelle Verflechtungen bei einer Förderung berücksichtigen. Konkrete Beispiele könnten eine gemeinsame Förderung des Wirtschaftsraumes Halle-Leipzig durch die beiden Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt darstellen, welche auch gemeinsame Standortentscheidungen ohne politisches Kalkül umfassen könnte oder die Forcierung kommunaler Kooperationen bei konkreten Aufgabenwahrnehmungen über die Landesgrenze hinweg darstellen. In diesem Zusammenhang könnte auf Landesebene eine gemeinsame Ausgestaltung der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erfolgen, d. h. die bisher separaten Programme „Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur“ (Sachsen) und „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – Gewerbliche und touristische Infrastruktur“ (Sachsen-Anhalt) könnten entweder in ein gemeinsames Programm integriert oder eng miteinander verzahnt werden, auch im Hinblick auf wirtschaftsbezogene Standortfragen.

Daher ergibt sich unter dem Aspekt einer zielführenden Förderpolitik, d. h. der Berücksichtigung flächenpolitischer Zielstellungen im Sinne des 30-ha-Ziels die Notwendigkeit, dass die entsprechenden Förderprogramme besser aufeinander und mit der Landesplanung abgestimmt werden sollten. Mindestens wäre an eine Klausel zu denken, dass Maßnahmen aus den Programmen den Zielen und

⁵⁵⁷ So wird im Rahmen der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nach Teil B Nr. 4 der entsprechenden Richtlinie die Erstellung von REKs gefördert, diese Förderung ist aber sehr wirtschaftsbezogen. In Sachsen wird mittels der Programme „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer“, „Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur“ sowie der „Integrierten Ländlichen Entwicklung“ die Erstellung von Strategiepapieren und REKs unterstützt.

⁵⁵⁸ Vereinzelt beziehen sich jedoch die Förderrichtlinien aufeinander bzw. ergänzen sich. So konnte bspw. im Rahmen des Sonderkreditprogramms Ländliche Entwicklung eine Förderung von Fotovoltaikanlagen auf landwirtschaftlich genutzter oder ehemals landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz gefördert werden, sofern diese nicht im Programm Umweltschutz und Nachhaltigkeit antragsberechtigt sind (vgl. Merkblatt der Landwirtschaftlichen Rentenbank zum Sonderkreditprogramm Ländliche Entwicklung, Stand 1. Januar 2008).

⁵⁵⁹ Vgl. Band 01 des Forschungsverbundes KoReMi.

⁵⁶⁰ BBR (Hrsg.) (2003): Technologisch-ökonomischer Strukturwandel, Werkstatt:Praxis, Heft 1/2003, S. 26.

Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung nicht widersprechen dürfen.⁵⁶¹ Möglicherweise kann eine Wirkungsabschätzung der Maßnahmen auf diese als eine Fördervoraussetzung einen Beitrag zur besseren Verzahnung von Förderprogrammen und landesplanerischen Festlegungen und den daraus resultierenden Maßnahmen dienen.

5.4.2.6 Beförderung der interkommunalen Kooperation durch die Landesplanung

Aus den u. a. in Kapitel 4.1.3 genannten Gründen für Kooperationen aus Perspektive der Gemeinden lassen sich zumindest Ansatzpunkte für eine Beförderung der interkommunalen Kooperation durch die Landesplanung ableiten. So wurde dort als ein Grund der Zusammenarbeit genannt, dass dadurch der zentralörtliche Status aufrechterhalten werden konnte. Ursächlich ist hier sicherlich auch die (wirtschaftspolitische) Bedeutung, welche von diesem Status ausgeht.⁵⁶² Wenn also interkommunale Zusammenarbeit aufgrund dieses Sachverhalts betrieben würde, dann kann das Land diese befördern, indem für Grundzentren als ein Ausweisungskriterium die interkommunale Kooperation verlangt wird, zumindest jedoch für Grundzentrenausweisung im ländlichen Raum bzw. in Räumen mit besonderen demographischen bzw. strukturellen Problemen.⁵⁶³ Dabei sollen aber die bisherigen Ausweisungskriterien beibehalten werden, um ein planerisch sinnvolles und tragfähiges Netz Zentraler Orte zu gewährleisten.

Die Festlegung von großflächigen Kooperationsräumen als Option der Raumentwicklung⁵⁶⁴ scheint hingegen keinen Einfluss auf die Zusammenarbeit der örtlichen Ebene zu haben. Zwar wird etwa im Landesentwicklungsplan (LEP) Sachsen in G 3.1.1 die Bedeutung von Kooperationen hervorgehoben und in G 3.1.2 und Z 3.1.3 werden Maßnahmen seitens der Gemeinden und der Regionalplanung benannt, dieses wird aber durch die Gemeinden scheinbar lediglich „zur Kenntnis“ genommen (vgl. Aussagen in Kapitel 4.1.3). Möglicherweise sollten diese grundsätzlich guten Ansätze durch hierfür ausgestaltete Förderprogramme ergänzt werden und deren Fördertatbestände dann an diese – gegebenenfalls dann noch genauer auszuformulierenden – Ziele und Grundsätze anknüpfen.

Schließlich könnten restriktive Vorgaben für eine Flächeninanspruchnahme in den Landesentwicklungsplan aufgenommen und in den Regionalplänen konkretisiert werden, welche bei größeren Entwicklungsvorhaben von Gemeinden außerhalb

⁵⁶¹ In wenigen Programmen wird dies explizit erwähnt, so bspw. in den Zuwendungsvoraussetzungen der Förderrichtlinie Integrierte Ländliche Entwicklung – RL ILE/2007.

⁵⁶² So sind bspw. nach den Leitvorstellungen der Landesplanung an den Zentralen Orten und Achsen die Siedlungs- und Flächenentwicklungen zu konzentrieren. Damit können sie als entwicklungspolitisch privilegiert betrachtet werden und eröffnen den Gemeinden gewisse Spielräume. Weiterhin sind sie begünstigte Standorte der Daseinsvorsorge, d. h. sie sind u. a. Schulstandorte oder Standorte der Verwaltung.

⁵⁶³ Prädestiniert hierfür wären die Räume mit besonderem landesplanerischem Handlungsbedarf. Da es sich hier aber im Wesentlichen um Bergbaugebiete bzw. grenznahe Räume handelt, wäre möglicherweise eine weitere Kategorie sinnvoll. Für das Kooperationsziel Flächennutzung scheinen besonders die (ehemaligen) Bergbaugebiete geeignet.

⁵⁶⁴ Vgl. bspw. Karte 4 des LEP Sachsen.

landes- oder regionalplanerisch bedeutender Standorte grundsätzlich kooperative Lösungen erfordern. Dies scheint dieses annehmbar, da das aktuelle Flächenangebot weit über der realen Nachfrage liegt und somit ausreichend Flächenpotenziale vorhanden sind, ohne dass weitere Ausweisungen erforderlich erscheinen.⁵⁶⁵ Möglichkeiten wären hier bspw. Mengensteuerungen bei Flächenausweisungen wie in der hessischen Landesplanung, ergänzt um Zusatzkontingente bei kooperativen Lösungen. Möglicherweise praktikabler und leichter umsetzbar wären klassische Negativplanungen, indem bspw. großzügigere Freiraumausweisungen oder Flächen mit Entsieglungs- und Renaturierungspotenzial als Grundsatz der Raumordnung festgeschrieben und in den Regionalplänen als Ziel ausgewiesen werden.

Ebenfalls könnte das Land durch eine Integrierung entsprechender Anpassungs- und Planungsgebote für die Bauleitplanung in das Landesplanungsgesetz die Träger der Bauleitplanung an eine Anpassung ihrer Planungen an Ziele und Grundsätze verpflichten. Würden dann entsprechende Flächensparziele als Grundsätze oder Ziele der Raumordnung in den Landesentwicklungsplänen und besagte Gebote in die Landesplanungsgesetze integriert, könnte bspw. durch Verknappung von Flächenreserven auf Kooperation bei der gemeindlichen Flächenpolitik hingewirkt werden.

Eine letzte Option, welche hier genannt werden soll, betrifft eine kooperationsfördernde Regelung zur Eigenentwicklung. Die verwendeten Definitionen von Eigenentwicklung im Untersuchungsgebiet⁵⁶⁶ kann derzeit noch genutzt werden, um geforderte Kooperationen durch das Recht auf Eigenentwicklung zu unterwandern.⁵⁶⁷ Eine entsprechende Einschränkung dieses Rechts in Richtung Förderung der Kooperation wäre zu überlegen.

5.4.3 Ansatzpunkte zur Förderung der Kooperation durch den Bund

Der Bund kann Kooperation der Gemeinden hinsichtlich einer gemeinsamen Flächenpolitik hauptsächlich durch die Beeinflussung von Rahmenbedingungen und somit eher mittelbar beeinflussen. Hierfür kommen maßgeblich ökonomische Instrumente sowie Förderprogramme in Betracht⁵⁶⁸. Die Förderprogramme sind

⁵⁶⁵ Zum Flächenbestand und der Auslastung vgl. Band 06 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi.

⁵⁶⁶ Der LEP Sachsen definiert Eigenentwicklung wie folgt: „Eigenentwicklung ist die für den Bauflächenbedarf zu Grunde zu legende Entwicklung einer Gemeinde, die sich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und aus den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse, der ortsansässigen Gewerbebetriebe und der Dienstleistungseinrichtungen ergibt.“ (LEP Sachsen 2003, S. 20). Im Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt wird eine Definition von Eigenentwicklung nicht gegeben.

⁵⁶⁷ So wurde im Rahmen des Regionalen Gewerbeflächenpools Neckar-Alb kritisiert, dass „die planerisch ‚geforderte‘ Kooperation (...) allerdings häufig durch Konkurrenz von Kommunen unterlaufen [wird, Ergänzung d. Verf.], welche unter Bezugnahme auf das Recht zur Eigenentwicklung Gewerbeflächen ausweisen, die sich nicht in ein regionales Gesamtkonzept einfügen.“ (Arbeitsmaterial zur Fachkonferenz innerregionale Vernetzung am 11.10.2007 in Stade: Möglichkeiten für einen Vorteils-Lasten-Ausgleich – Beispiele, S. 4).

⁵⁶⁸ Zu der Instrumentenübersicht des Bundes vgl. Kapitel 3.2.2.3 dieses Bandes.

häufig Bund-Länder-Programme; eine Darstellung möglicher Anpassungsmaßnahmen erfolgte bereits in 5.4.2.5.

Wesentliches Ziel der diskutierten neuen ökonomischen Instrumente ist eine „(...) Flankierung des raumplanerischen Instrumentariums durch ökonomische Anreizinstrumente (...), um das Eigeninteresse der Akteure (...) an einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden zu stärken. Sie sollen flächenkonsumierende und versiegelungsintensive Bodennutzungsformen verteuern und damit wirtschaftlich unattraktiv machen.“⁵⁶⁹ Ein wichtiger Aspekt für die Entscheidung über die Höhe der Flächenbeanspruchung wird dabei der Grundsteuer beigemesen.⁵⁷⁰ Von der Fachwelt werden seit längerem mögliche Reformvorschläge vor dem Hintergrund einer besseren Instrumentalisierung der Grundsteuer für eine Begrenzung der Flächeninanspruchnahme gegeben. Auf diese soll kurz exemplarisch für die ökonomischen Instrumente und als Ansatzpunkte auf der Ebene des Bundes eingegangen werden.⁵⁷¹

Die wesentliche Kritik an der Grundsteuer wurde in Kapitel 3.3.10 vorgestellt. Um diese Kritikpunkte zu entschärfen bzw. die Grundsteuer auch in den Dienst der nachhaltigen Flächennutzung zu stellen, wurden verschiedenste Reformmodelle entwickelt.⁵⁷² Dabei kann in partielle und umfassende Reformvorschläge unterschieden werden.⁵⁷³ *Partielle Reformvorschläge* wollen lediglich wenige Elemente der Grundsteuer verändern oder diese um ein punktuell wirkendes Instrument ergänzen.⁵⁷⁴ Dabei handelt es sich hier um folgende Vorschläge:

- Aufschläge auf die Einheitswerte,
- neue Hauptfeststellung der Einheitswerte,
- Etablierung eines Planungswertausgleichs,
- Erhebung einer Baulandsteuer (ähnlich der 1960 eingeführten und 1963 wieder aufgehobenen Grundsteuer C auf baureife Grundstücke) sowie
- Einbeziehung von Versiegelungsfaktoren in die Grundsteuer.⁵⁷⁵

Da diesen Ansätzen keine große Wirkung im Sinne einer Ausgestaltung der Grundsteuer als umweltpolitisches Lenkungsziel zugesprochen wird, soll auf diese

⁵⁶⁹ Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) (2004): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung; Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure; Hintergrundpapier Nr. 10, S. 33.

⁵⁷⁰ Über die Bedeutung der Grundsteuer vgl. bspw. Kapitel 3.3.10 dieses Bandes.

⁵⁷¹ Neben diesen fiskalischen Instrumenten wurden weitere ökonomische Instrumente wie handelbare Flächenausweisungsrechte (hierzu siehe bspw. das REFINA-Projekt DORiF) oder die Baulandausweisungsumlage nach Krumm (vgl. bspw. Krumm, Raimund (2004): Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik – Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz, Abschlussbericht zum BWPLUS-Projekt BWA 21015) diskutiert. Auf deren Vorstellung soll hier aufgrund der guten vorhandenen Dokumentationen aber verzichtet werden, in der angehangenen Instrumentenübersicht werden diese zudem kurz beschrieben.

⁵⁷² Diese werden hier in sehr kurzer Form wiedergegeben, für ausführliche Informationen wird im Text auf die entsprechenden Quellen verwiesen.

⁵⁷³ Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2000): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, Texte 21/00.

⁵⁷⁴ Vgl. Umweltbundesamt 2000, a. a. O., S. 39.

⁵⁷⁵ Vgl. Umweltbundesamt 2000, a. a. O., S. 39 ff.

Vorschläge nicht weiter eingegangen werden.⁵⁷⁶ Interessanter erscheinen in diesem Zusammenhang die *umfassenden Reformvorschläge*. Diese sind folgende: Bodenwertsteuer, Flächensteuer, Flächennutzungssteuer sowie Kombinationsmodelle. Diese sollen v. a. die Grundstückspreise und die Ausweisungsentscheidungen beeinflussen.⁵⁷⁷ Nachfolgend sollen sie deshalb kurz vorgestellt werden.

Der Vorschlag, die Grundsteuer durch eine **Bodenwertsteuer** zu ersetzen, entstammt der generellen Diskussion über eine Reform der aktuellen Grundsteuer, deren Erfassungsgrundlagen als zu alt gelten und deren Verfassungskonformität angezweifelt wird.⁵⁷⁸ Die Wirkung dieser Steuer wird darin gesehen, dass diese nur auf den Bodenwert abstellt und nicht zwischen dicht bebauten und extrem dünn bebauten Grundstücken unterscheidet. Durch eine Erhöhung der Haltungskosten soll erreicht werden, dass Bodenflächen als Kapitalanlagen uninteressant würden.⁵⁷⁹ Daraus verspricht man sich u. a. eine Nutzung der Grundstücke entsprechend integrierter städtebaulicher Aspekte.⁵⁸⁰ Ebenso werden wohnungs- und agrarpolitische Ziele hier in den Dienst einer nachhaltigeren Bodennutzung gestellt.⁵⁸¹ Bezüglich der Ausgestaltung wird u. a. eine Differenzierung der Steuer- bzw. Hebesätze zwischen gewerblicher und Wohnnutzung vorgeschlagen, um Industrie und Gewerbe nicht auf Kosten der Wohngrundstücke zu entlasten.⁵⁸² Als Kritik bzw. Problem wird gesehen, dass gerade in den Stadt-Umland-Räumen, wo die Probleme der Zersiedelung am dringlichsten sind, der Mechanismus aufgrund der geringen Höhe der Grundstückspreise in den Randzonen der Ballungsräume nicht wirkt.⁵⁸³

Ein weiterer Vorschlag ist die **Flächensteuer** bzw. **Bodenflächensteuer**. Diese setzt unabhängig vom Marktwert des Bodens einen festen Betrag pro Quadratmeter Boden fest.⁵⁸⁴ Die Bemessungsgrundlage ist somit die Grundstücksfläche in Quadratmetern. Folglich wird auch hier ein Anreiz für eine intensivere Nutzung des Grundstücks gegeben, da der Preis pro Quadratmeter steigt. So werden je nach Höhe der Steuer Standorte mit geringem Ertragswert relativ teuer (dies sind oft periphere Räume) und es kann eine Verlagerung der Siedlungsaktivitäten bzw. der Flächeninanspruchnahme hin zu den Ballungsräumen erfolgen.⁵⁸⁵ Oft wird aber eine Kombination aus Bodenwert- und Flächensteuer vorgeschlagen,

⁵⁷⁶ Diese Einschätzung wird seitens des Umweltbundesamtes gegeben, vgl. zu den einzelnen Vorschlägen Umweltbundesamt (2000), a. a. O., S. 39 ff.

⁵⁷⁷ Vgl. BBR (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft; Kreislaufwirtschaft in der städtischen / stadtreionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis; Band 3: Neue Instrumente für neue Ziele, S. 31.

⁵⁷⁸ Vgl. Bizer et. al. (2006), a. a. O., S. 112.

⁵⁷⁹ Vgl. Umweltbundesamt (2000), a. a. O., S. 49.

⁵⁸⁰ Hierunter werden Nachnutzungen von Brachen, Schließung von Baulücken oder dichtere Bebauungen durch bspw. mehrgeschossigen Wohnungsbau verstanden. Zu diesem Ziel vgl. bspw. Umweltbundesamt (2000), a. a. O., S. 50.

⁵⁸¹ Siehe hierzu genauer Umweltbundesamt (2000), a. a. O., S. 49 f.

⁵⁸² Vgl. Fuest/Thöne (2005), a. a. O., S. 59 und Umweltbundesamt (2000), a. a. O., S. 51.

⁵⁸³ Vgl. Fuest/Thöne (2005), a. a. O., S. 60.

⁵⁸⁴ Vgl. etwa Bizer et. al. (2006), a. a. O., S. 114 oder Fuest/Thöne (2005), a. a. O.; S. 60.

⁵⁸⁵ Vgl. Bizer et. al. (2006), a. a. O., S. 114.

da sowohl eine reine Orientierung am Mengenziel bzw. am Marktwert als problematisch gesehen wird.⁵⁸⁶

Der letzte Vorschlag, welcher hier vorgestellt werden soll, ist die **Flächennutzungssteuer**. Dieser Vorschlag ist v. a. von BIZER und LANG entwickelt worden.⁵⁸⁷ Ein wesentliches Ziel der Flächennutzungssteuer ist neben den traditionellen Zielen der Grundsteuer eine sparsame Flächennutzung und die Verfolgung der damit verbundenen Nachhaltigkeitsziele. Dabei soll eine Besteuerung entsprechend einer (umweltverträglichen) Flächennutzung vorgenommen werden. BIZER und LANG deklarieren sieben Steuerklassen für entsprechende Bodennutzungen mit entsprechenden Steuermesszahlen⁵⁸⁸. Je umweltverträglicher eine Nutzung ist, desto geringer soll die steuerliche Belastung ausfallen. Die Gemeinden sollen weiterhin ein Hebesatzrecht auf die Steuermesszahlen erhalten, damit die kommunale Finanzautonomie erhalten bleibt. Folgende Steuerklassen werden vorgeschlagen:

- Steuerklasse I: naturbelassene Flächen (bspw. Naturschutzgebiete nach dem BNatSchG)
- Steuerklasse II: naturschonend genutzte Fläche (bspw. Flächen des ökologischen Landbaus)
- Steuerklasse III: forstwirtschaftlich genutzte Flächen
- Steuerklasse IV: sonstige Freiflächen
- Steuerklasse V: versiegelte Fläche im Außenbereich
- Steuerklasse VI: versiegelte Flächen im Innenbereich
- Steuerklasse VII: besonders naturschädlich genutzte Flächen

Aufgrund der flächenpolitischen Orientierung wird vorgeschlagen, die Steuerklasse I evtl. unbelastet zu lassen. Ansonsten bildet für die Steuerklassen I bis IV die unversiegelte Fläche des Flurstücks die Bemessungsgrundlage, für die Steuerklassen V bis VII der Quadratmeter versiegelte Fläche. Für Umweltziele wäre die Steuerklasse VII die bedeutendste, da hier ein Großteil des Aufkommens entstehen würde. Die Besteuerung wird mit Naturschutzaspekten verbunden: bei entsprechend hohen Abgabesätzen, welche jährlich zu entrichten wären, würden bauliche Nutzungen neu ausgewiesener Flächen verteuert werden und könnten zu einer Attraktivitätssteigerung von Baulücken oder Brachflächen im Innenbereich führen. Auch wären Anreize für Entsiegelungsmaßnahmen gegeben.

Mit diesen Reformvorschlägen sollen somit neben den traditionellen Zielen der Grundsteuer⁵⁸⁹, Beiträge zu spezifischen Umweltzielen geleistet werden. So soll in

⁵⁸⁶ Vgl. ebenda.

⁵⁸⁷ Grundlage für die kurze Darstellung ist der Beitrag zur Flächennutzungssteuer in Bizer et. al. (1998), a. a. O., S. 62 ff. Hier soll nur kurz die Wirkungsweise vorgestellt werden, genauere Details können a. a. O. nachgelesen werden.

⁵⁸⁸ Eine Übersicht über die vorgeschlagenen Steuermesszahlen ist Bizer et. al. (1998), a. a. O., S. 69, zu entnehmen.

⁵⁸⁹ „In ihrer gegenwärtigen Form leistet die Grundsteuer zu vielen Zielen Beiträge. Im Vordergrund steht das Fiskalziel (...). Zusätzlich (...) trägt die Grundsteuer auch wesentlich zur kommunalen Finanzautonomie bei. Schließlich werden implizit auch noch wohnungsbaupolitische und agrarpolitische Ziele verfolgt.“ (Umweltbundesamt (2000), a. a. O., S. 3.)

den Bereichen Freiflächen das umweltpolitische Ziel einer naturschonenden Bewirtschaftung, im Bereich Siedlungs- und Verkehrsfläche die Umsetzung flächensparender Nutzungsformen sowie Reduzierung der Versiegelung etabliert werden.⁵⁹⁰ Es werden somit Anreize gesetzt, den Flächennutzer zu einer dichteren Bebauung und der vorrangigen Nutzung bestehender Siedlungskörper zu bewegen.⁵⁹¹ Zudem soll nicht genutztes Bauland mobilisiert werden.⁵⁹² Inwiefern der Gesetzgeber diese Vorschläge aufgreift, kann nicht beurteilt werden. Jedoch scheint die Bundesregierung im Rahmen der Reformbestrebungen des Steuersystems auch die Grundsteuer reformieren zu wollen. Dabei ist ein wesentlicher Gegenstand dieser geplanten Reform die Aktualisierung der veralteten Einheitswerte, welche i. d. R. die Bemessungsgrundlage für diese Steuer bilden und aufgrund deren Alters flächenintensives Bauen fördern. Dennoch bleibt festzuhalten, dass Reformbestrebungen der Grundsteuer bisher regelmäßig gescheitert sind.⁵⁹³

⁵⁹⁰ Vgl. Umweltbundesamt (2000), a. a. O., S. 3.

⁵⁹¹ Vgl. ebenda, S. 112.

⁵⁹² Vgl. Bizer et. al. (2006), a. a. O., S. 113 oder Fuest/Thöne (2005), a. a. O., S. 58.

⁵⁹³ Vgl. zu diesem neuerlichen Reformbestreben FAZ Jg. 2010, Nr. 24 vom 29.01.2010: Große Reform der Grundsteuer angestrebt, S. 14.

5.5 Zusammenfassung

Wie Kapitel 5 gezeigt hat, besteht eine weite Spannweite von Ansatzpunkten, um eine kooperative gemeindliche Flächenpolitik zu initiieren und zu intensivieren. Lösungsansätze sind dabei auf den Ebenen Gemeinde, Land und Bund vorhanden.

Insbesondere die gemeindliche Ebene ist von Interesse, da hier die Flächenpolitiken aller Ebenen umgesetzt werden bzw. diese das Gemeindegebiet betreffen. Zudem erschwert die kommunale Planungshoheit gemeindeübergreifende, regionale Lösungen. Besondere Bedeutung hat der Forschungsverbund aufgrund seines Forschungszieles, der Implementierung eines nachhaltigen, regionalen Flächenmanagements und dabei der Lenkung von Nachfragen zwischen den Gemeinden beigemessen, wobei hier besonders die Frage der Wirtschaftlichkeit (i. S. v. fiskalischen Wirkungen einer Lenkung) von besonderem Interesse ist. Hier zeigte sich jedoch, dass monetäre Bewertungen äußerst schwierig sind und eine Lenkung sowohl eines Kooperationswillens als auch möglichen Unterstützungsleistungen durch das Land bedarf.

Durch die bereits erwähnte Wirkung übergeordneter Planungsabsichten auf die gemeindliche Ebene und dem damit verbundenen möglichen Interessenskonflikten zu der gemeindlichen Flächenpolitik scheinen vertikale Kooperationen ein sinnvoller Lösungsansatz zur gemeinsamen Zielfindung. Diese sind jedoch in vielfältiger Art ausgestaltbar⁵⁹⁴. Neben verschiedenen Konzepten zur Nutzung der vertikalen Kooperation für ein Flächenmanagement ist außerdem zu erörtern, wo diese organisatorisch am besten anzubinden wäre. Aus der Perspektive des Forschungsverbundes scheint besonders die Ebene der Regionalplanung geeignet. Dies würde jedoch eine Ausstattung mit entsprechenden (zusätzliche) Personal- und Sachmittel erfordern. Besonders unter den derzeitigen und den zu erwartenden Rahmenbedingungen kann eine vertikale Kooperation in der Flächenpolitik dazu beitragen, die Raum- und Siedlungsstruktur zu stabilisieren und die Flächeninanspruchnahme zu vermindern. Jedoch bedarf auch diese Form der Kooperation dem Kooperations- und „Durchhalte“-willen aller Beteiligten sowie einer Offenheit und Ehrlichkeit gegenüber den zu erwartenden Rahmenbedingungen, denn der Erfolg einer vertikalen Kooperation besonders bei der Flächenpolitik zeigt sich erst mittelfristig.

Schließlich kann das Land mittels verschiedener Optionen die Kooperation bei der Flächenpolitik sowie die Flächenneuausweisung generell beeinflussen. Eine Zusammenarbeit der Gemeinden hinsichtlich ihrer Flächenpolitiken kann durch eine geringe Eingriffsintensität des Landes unter Wahrung der kommunalen Eigenständigkeit, aber auch durch eine hohe Eingriffsintensität, wie Änderung des Kommunalen Finanzausgleichs oder Gemeindezusammenschlüssen als härteste Form erfolgen. Zudem kann über die Landes- und Regionalplanung oder die Aus-

⁵⁹⁴ Vgl. zu den möglichen Ausgestaltungsarten Kapitel 5.3.

gestaltung von Fördermitteln nicht nur die Kooperation, sondern auch direkt die Flächeninanspruchnahme beeinflusst werden.

Die Ebene des Bundes wurde nur der Vollständigkeit halber angesprochen, da der Bund bis 2008 bezogen auf die Raumordnung nur die Rahmenkompetenz besaß und im Zuge der Föderalismusreform I die Raumordnung seit 2009 der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrecht der Länder unterliegt. Somit kann unterstellt werden, dass nun maßgeblich den Ländern die Aufgabe der Raumordnung zufällt. Zudem findet die reale Flächeninanspruchnahme vor Ort, also durch die Gemeinden als wesentliche Akteure statt. Aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als Teil der Länder ist für eine Beeinflussung der Flächenpolitik vor Ort zunächst die Landesebene maßgeblich. Aber durch den Bund kann grundlegend das Flächenausweisungsverhalten beeinflusst werden. Einerseits kann das 30-ha-Ziel mit konkreten Instrumenten versehen und damit wirkungsvoll die Flächenneuausweisung begrenzen. Andererseits hat der Bund die Möglichkeit, über eine Änderung steuerlicher Parameter (und hier besonders bezogen auf die Grundsteuer) oder gesetzlicher Änderungen im BauGB die Gemeinden in ihrer Flächenpolitik zu beeinflussen.

Die in Kapitel 5 vorgestellten Lösungsansätze werden in Band 09 des Forschungsverbundes aufgegriffen, um konkrete Handlungsempfehlungen für die Implementierung von Kooperationen in der Flächenpolitik und für einen sparsamen Umgang mit der Ressource Boden zu geben.

6 Fazit

Mit dem vorliegenden Band wurde erstmals der Versuch unternommen, alle auf die Flächenentwicklung direkt und indirekt wirkenden Instrumente zu erfassen, welche seitens der Ebenen Bund, Land, Region und Gemeinde für die jeweilige Flächenpolitik genutzt werden können. Ziel war die Bewertung dieser Instrumente hinsichtlich ihrer Wirkung und Nutzbarkeit für eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme, um mögliche Defizite aufzudecken und Empfehlungen für deren Anpassung bzw. für die Etablierung neuer Instrumente zu geben.

Ausgangspunkt der Instrumentendiskussion waren die in Kapitel 2 beschriebenen Rahmenbedingungen und Herausforderungen, denen sich die Gemeinden in der KRM derzeit und zukünftig gegenübersehen. Besonders die demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven sowie die raumstrukturellen Bedingungen erfordern in Verbindung mit dem 30-ha-Ziel der Bundesregierung, welches die Grundlage des Forschungsschwerpunktes REFINA und damit auch des Verbundprojektes KoReMi bildet, neue flächenpolitische Handlungsmuster für eine zukunftsfähige Siedlungsstruktur. Dies bedeutet, dass der in der Raumplanung stattfindende Wechsel vom Wachstums- zum Schrumpfungsparadigma⁵⁹⁵ besonders auch von der gemeindlichen Ebene angenommen werden muss. Besonders die Situation des Flächenbestandes in der Untersuchungsregion in Verbindung mit den genannten Rahmenbedingungen spricht hierfür.

Unter diesen Voraussetzungen erfolgte die Analyse der Praktikabilität der gegenwärtigen Instrumente zur Verfolgung der in Band 05 erarbeiteten Handlungsziele und Maßnahmen sowie der dafür nutzbaren flächenpolitischen Entwicklungsstrategien. Dabei wurde diese Analyse für die Ebenen Gemeinde, Land und Bund durchgeführt. Die Unterteilung der Instrumente erfolgte dabei in formelle, informelle und fiskalische bzw. ökonomische Instrumente. Zudem wurden sog. Entscheidungshilfen bewertet, welche der Forschungsverbund in Abgrenzung zu den Instrumenten als eine der Instrumentenwahl vorgelagerte Informationsbereitstellung und -nutzung definierte. Grundlage der Instrumentendiskussion war die umfangreiche Auswertung der Instrumente selber, der dazugehörigen Rechtsnormen sowie weiterer entsprechender Sekundärliteratur. Das sich daraus ergebende Bild der Instrumente wurde hinsichtlich einer Eignung für ein kooperatives, regionales Flächenmanagements im Untersuchungsgebiet kritisch geprüft und war Gegenstand der Defizitanalyse des Kapitels 3.3.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass die gegenwärtigen Instrumente für eine Reduzierung der Flächen(neu)anspruchnahme wenig geeignet erscheinen. Somit

⁵⁹⁵ Der zugegebenermaßen polarisierende Begriff Schrumpfungsparadigma wird in der Fachdiskussion vertreten. Letztlich sind die damit beschriebenen Prozesse und Herausforderungen aber nicht von der Hand zu weisen. So geht es in vielen Teilräumen Deutschlands heute bereits nicht mehr um die Verteilung von wachsenden Flächenbedarfen aufgrund steigender Nachfrage durch Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, sondern um die flächenpolitischen Konsequenzen einer zurückgehenden, also „schrumpfenden“ Einwohner- und Unternehmenszahl und damit um die Verortung von Rückbaumaßnahmen sowie um erforderliche siedlungsstrukturellen Verdichtungsmaßnahmen zur Wahrung der Tragfähigkeit (technischer) Infrastrukturen.

scheint eine Anpassung des gegenwärtigen Instrumentariums vonnöten. Aber auch die Etablierung neuer Instrumente ist zur Zielerreichung ein erfolgversprechender Weg. Diese beiden Optionen wurden bei den Handlungsempfehlungen berücksichtigt.

Diese eher formale Prüfung der Geeignetheit der gegenwärtigen Instrumente zeigte jedoch noch keine Erkenntnisse zum kooperativen Verhalten in der Untersuchungsregion. Daher erfolgte parallel zur Instrumentenanalyse eine Untersuchung zum kooperativen Verhalten der Gemeinden. Dieser Aspekt erforderte eine Bewertung des Nutzens von gemeindlichen Kooperationen generell, welche der Betrachtung zwischengemeindlicher Kooperationen bezogen auf die Flächenpolitik bei Gewerbe- und Wohnbauflächen in der Untersuchungsregion vorangestellt wurde.

Im Ergebnis zeigte sich, dass i. d. R. nur bezogen auf die Gewerbeflächenentwicklung kooperiert wird. Kooperationen bezogen auf Wohnbauflächen oder zur Auslastung des Bestandes finden nach Kenntnis des Forschungsverbundes in der Untersuchungsregion nicht statt, obwohl gerade diese als durchaus wichtig für die Schaffung zukunftsfähiger Siedlungsstrukturen angesehen werden. Aus der Bestandsaufnahme und den ebenfalls erfassten Gründen für oder gegen eine kooperative, zwischengemeindliche Flächenpolitik lassen sich Handlungsempfehlungen für die Beförderung entsprechender Kooperationen ableiten.

Das Ergebnis der Analyse der Instrumente und der flächenpolitischen Kooperationen im Untersuchungsgebiet ist hinsichtlich der Verwirklichung eines regionalen Flächenmanagements und des 30-ha-Ziels eher ernüchternd. Daher bildete der Abschluss der Instrumentenanalyse eine Skizzierung möglicher Lösungsansätze für eine Beförderung einer entsprechenden Flächenpolitik unter verstärkter Nutzung zwischengemeindlicher Kooperationen. Dieser Schritt sollte zugleich die Aufstellung von konkreten Handlungsempfehlungen vorbereiten. Im Ergebnis zeigten sich vielfältige Ansatzpunkte welche genutzt werden können, um Flächenausweisung generell, aber auch Verhaltensweisen bezüglich des Umgangs mit dem Gut Boden im Sinne des Flächensparziels zu beeinflussen.

Soll das Ergebnis dieses Bandes kurz und prägnant zusammengefasst werden, so kann folgendes Resultat festgestellt werden: Aufgrund der flächenplanerischen Ausgangssituation, der gegenwärtigen und zu erwartenden demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist unter Anerkennung des 30-ha-Ziels der Bundesregierung in der Untersuchungsregion eine Neuausweisung von Flächen weitgehend zu vermeiden, es ist zudem Rücknahme von Flächen in größerem Maßstab vorzunehmen. Derzeit lassen aber die flächenpolitischen Entscheidungen der Gemeinden, aber auch überörtlicher Entscheidungsträger, eine solche Strategie nicht erkennen. Auch scheint das gegenwärtig anwendbare Instrumentarium dieses beobachtbare flächenpolitische und kooperative Verhalten der Gemeinden im Untersuchungsraum hinsichtlich des Flächensparziels nicht effektiv genug begrenzen zu können. Daher sind entsprechende Anpassungen an den Instrumenten vorzunehmen bzw. neue in das Portfolio aufzunehmen. Eine für die flächenpolitische Zielerreichung wünschenswerte Reform bestimmter fiskalischer

Instrumente bzw. deren Ersatz erscheinen hingegen politisch kaum durchsetzbar. Dennoch sind erste Lösungsansätze ableitbar, welche in Kapitel 5 formuliert und mit Band 9 den flächenpolitischen Akteuren der KRM in Form von Handlungsempfehlungen an die Hand gegeben werden.

Glossar

Belegenheitskommunen: Gemeinden, auf deren Gebiet Baufläche(n) verortet sind.

Kooperation, horizontal: Kooperation zwischen Akteuren gleicher hierarchischer Ebenen.

Kooperation, vertikal: Kooperation zwischen Akteuren unterschiedlicher hierarchischer Ebenen.

Instrumentenübersicht

Anpassungs- und Planungsgebote für die Bauleitplanung:⁵⁹⁶ Diese Gebote zählen zu den Instrumenten zur Verwirklichung von Raumordnung und Landesplanung. Dabei können die Landesplanungsbehörden aufgrund entsprechender Ergänzungen in den Landesplanungsgesetzen von den Gemeinden mittels Anpassungsgebot eine Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung verlangen. Mittels Planungsgebot kann die Landesplanungsbehörde von den Gemeinden eine erstmalige Aufstellung von Bauleitplänen entsprechend den Zielen der Raumordnung verlangen. Für den Fall von Entschädigungspflichten der Gemeinden gegenüber Dritten aufgrund der Anwendung dieser Gebote sind in den Landesplanungsgesetzen Ersatz- bzw. Freistellungsansprüche der Gemeinden gegenüber dem Land vorgesehen.

Baulandausweisungsumlage (BLAU):⁵⁹⁷ Dieses Konzept geht auf KRUMM zurück.⁵⁹⁸ Auch hier soll die Ausweisung von Bauland für die Kommunen durch eine an den Bund oder das Land abzuführende Umlage verteuert werden. Um aber zu verhindern, dass für die Kommunen eine finanzielle Mehrbelastung entsteht, soll das Umlageaufkommen über einen bestimmten Schlüssel an die Gemeinden zurückverteilt werden. Dabei ergibt sich der abzuführende Umlagesatz als Produkt des Umlagesatzes und der kommunalen Baulandausweisungsfläche.

Baulandkataster:⁵⁹⁹ Es enthält Informationen zur Größe, planungsrechtlichen Situation, Nutzungen etc. der enthaltenen Flächen. Es kann dazu genutzt werden, geeignete Flächen im Bestand aufzuzeigen, bevor möglicherweise mangels ausreichender Informationen neue Flächen erschlossen werden.

Bebauungsplan: Dieser enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung für Teile des Gemeindegebietes. Er ist aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, jedoch entfaltet er entgegen dem FNP unmittelbar Rechte und Pflichten, die die Nutzung der Grundstücke in seinem Geltungsbereich betreffen. Insbesondere können hier die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche festgelegt werden. Rechtliche Grundlage ist der dritte Abschnitt des BauGB (§§ 8- 10).

⁵⁹⁶ Vgl. hierfür ARL (2005), a. a. O., S. 485.

⁵⁹⁷ Dieses Konzept wurde insbesondere im Rahmen des REFINA-Projektes „Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement Stadtregion Gießen-Wetzlar“ (NSFM – GiWeUm) sowie des ExWoSt – Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“ untersucht.

⁵⁹⁸ Vgl. Krumm (2004): Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungs politik – Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz, S. 45 ff.

⁵⁹⁹ Das REFINA – Projekt „Neue Handlungshilfen für eine aktive Innenentwicklung (HAI) – Bausteine für eine erfolgreiche Strategie zur Aktivierung von innerörtlichen Baulandpotenzialen in mittleren und kleinen Kommunen“ beschäftigt sich vertiefend mit Baulandkatastern und Bebauungsplänen zur effizienteren Flächennutzung.

Bodenflächensteuer: → Flächensteuer

Bodenschutzklausel: Mit dieser wird zum einem das Primat der Innen- vor Außenentwicklung und zum anderen der Schutz von Freiraum generell verfolgt. Da die Bodenschutzklausel rechtlich in § 1a Abs. 1 BauGB verankert ist, müssen alle baulichen Vorhaben diese Klausel berücksichtigen. Durch die beiden unbestimmten Rechtsbegriffe „sparsam“ und „schonend“ wird jedoch der Charakter einer „Soll-Vorschrift“ deutlich, welcher den Gemeinden umfangreiche Spielräume belässt. Dennoch ist diese Vorschrift bei einer Abwägung zu berücksichtigen.

Bodenwertsteuer: Dieser Vorschlag einer neuen Steuer wird im Zusammenhang mit der Abschaffung der Grundsteuer diskutiert. Durch eine Reform der Grundsteuer werden neben fiskalischen Zielen auch Flächensparziele verfolgt, indem Anreize gesetzt werden sollen, welche den Flächennutzer zu einer dichteren Bebauung und der vorrangigen Nutzung bestehender Siedlungskörper bewegen sollen.⁶⁰⁰ Diskutiert wird die Bodenwertsteuer in drei Varianten: dem Planungswertausgleich, welcher den einmaligen Wertzuwachs durch die Bebauung des Grundstücks abschöpft; die Bodenwertzuwachssteuer, welche auf einer laufenden Besteuerung der planungsbedingten Wertzuwächse von Grundstücken beruht und einer Baulandsteuer, welche ausschließlich an baureifen, noch un bebauten Grundstücken ansetzen soll (ähnlich der 1962 abgeschafften Grundsteuer C). Dabei zielen die beiden erstgenannten auf eine Verteuerung des neu ausgewiesenen Baulandes ab und sollen somit zu einer besseren Ausnutzung bestehender Reserven beitragen.⁶⁰¹ Auch eine Differenzierung der Steuer- bzw. Hebesätze zwischen gewerblicher und Wohnnutzung wird vorgeschlagen.⁶⁰²

Brachflächenrevitalisierung: Im Freistaat Sachsen wird ab 2007 unter Zuhilfenahme von EFRE-Mitteln auch ein neu aufgelegtes Programm „Brachflächenrevitalisierung“ finanziert, um städtische Brachflächen mit industrieller, gewerblicher, verkehrstechnischer oder militärischer Vornutzung einer neuen Nutzung zugänglich zu machen. Im Gegensatz zur Strukturfondsperiode 2000–2006 wird hierbei auf eine ökologische Nachnutzung abgezielt und diese gegenüber gewerblichen Nachnutzungen durch besonders hohe Fördersätze bevorzugt.⁶⁰³

Der **Bundesverkehrswegeplan**⁶⁰⁴ bestimmt die Entwicklung überregionaler Verkehrsachsen. Für den Kfz-Verkehr und den Öffentlichen Verkehr werden auf Basis von Kosten-Nutzen-Analysen mögliche Maßnahmen bewertet und hinsichtlich ihrer Priorität unterschieden (sog. vordringlicher, weiterer Bedarf).

Eigenentwicklung: Gemäß Art. 28 Abs. 2 GG muss "(...) den Gemeinden (...) das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im

⁶⁰⁰ Vgl. ebenda, S. 112.

⁶⁰¹ Vgl. Bizer et. al. (2006), a. a. O., S. 113 oder Fuest/Thöne (2005), a. a. O., S. 58.

⁶⁰² Vgl. Fuest/Thöne (2005), a. a. O., S. 59.

⁶⁰³ www.medien-service.sachsen.de/medien/news/30458, zuletzt geprüft am 21.07.2010.

⁶⁰⁴ Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003). Bundesverkehrswegeplan, Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland.

Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung." Damit haben die Gemeinden grundsätzlich das Recht, auch bauliche Maßnahmen bzw. Planungen vorzunehmen, welche den örtlichen Wirkungskreis betreffen. Dieses beinhaltet letztlich auch das Recht, unabhängig von Vorgaben der übergeordneten Planungen, Flächen zu entwickeln, welche dem gemeindlichen Bedarf dienen. In den meisten übergeordneten Planwerken wird dies soweit konkretisiert, dass der Eigenbedarf durch die Gemeinden nachzuweisen ist. Einheitliche Methoden werden hierfür jedoch nicht benannt.

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung: Im Rahmen der Regionalförderung der EU ist v. a. das Ziel 3: Europäische Territoriale Zusammenarbeit von Bedeutung. Über dieses soll die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit von Regionen in der Europäischen Union unterstützt werden.

Erhaltungssatzung: „Gemeinden können die Aufstellung einer Erhaltungssatzung beschließen, nach der in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnet werden können, in denen

- zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt,
- zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung oder
- bei städtebaulichen Umstrukturierungen der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung

baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. In den Fällen der geforderten Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt betrifft dies auch die Errichtung (Neubauten) von baulichen Anlagen.“⁶⁰⁵

Experimentierklausel: Die Experimentierklausel wurde im Zuge der stärkeren Einbeziehung nichtinvestiver kommunaler Fördertatbestände in die GA „Förderung regionaler Wirtschaftsstruktur“ seit Oktober 2008 aufgenommen. Die Experimentierklausel ermöglicht eine Förderung von 10 % der Landesquote bis maximal 10 Mio. Euro pro Jahr für Maßnahmen, die nicht im Koordinierungsrahmen der GA festgeschrieben wurden, aber zur Steigerung der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaftsstruktur beitragen. Explizit aufgenommen ist die Förderung gewerblicher Investitionen. Das Modellprojekt ist auf den Zeitraum 2009 bis 2013 beschränkt.⁶⁰⁶

⁶⁰⁵ Zitiert nach http://www.baulexikon.de/Bautechnik/Begriffe_Bautechnik/e/baulexikon_erhaltungssatzung.htm, Abfrage am 15.07.2009.

⁶⁰⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2009): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009, Drucksache 16/13950, zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 3. September 2009 gemäß Beschluss vom 15. Januar 1998 (Bundestagsdrucksache 13/8228 in Verbindung mit § 4 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“), S. 25.

Flächennutzungsplan (FNP): Er stellt die sich aus der beabsichtigte städtebaulichen Entwicklung ergebenden Art der Bodennutzung für das gesamte Gemeindegebiet dar. Grundlage für diese Darstellung sind damit verbundenen vor-ausschbaren (Flächen-) Bedürfnisse der Gemeinde. Diese voraussichtliche Flächennutzung wird in Grundzügen dargestellt. Besonders können Inhalte entsprechend § 5 Abs. 2 BauGB festgelegt werden. Als vorbereitende Bauleitplanung entfaltet der Flächennutzungsplan zunächst keine bindende Rechtswirkung für die dort beabsichtigten Nutzungen. Erst durch den Bebauungsplan werden diese verbindlich. Rechtliche Grundlage ist der zweite Abschnitt des BauGB (§§ 5-7).

Flächennutzungssteuer:⁶⁰⁷ Ein wesentliches Ziel der Flächennutzungssteuer ist neben den traditionellen Zielen der Grundsteuer eine sparsame Flächennutzung und den damit verbundenen Nachhaltigkeitszielen. Dabei soll eine Besteuerung entsprechend einer (umweltverträglichen) Flächennutzung vorgenommen werden. Dazu schlagen BIZER und LANG sieben Steuerklassen für entsprechende Bodennutzungen mit entsprechenden Steuermesszahlen⁶⁰⁸ vor. Je umweltverträglicher eine Nutzung ist, desto geringer soll die steuerliche Belastung ausfallen. Den Gemeinden bleibt hierbei ein Hebesatzrecht auf die Steuermesszahlen weiterhin erhalten, damit die kommunale Finanzautonomie gewährleistet ist.

Folgende Steuerklassen werden konkret vorgeschlagen:

- Steuerklasse I: naturbelassene Flächen (bspw. Naturschutzgebiete nach dem BNatSchG)
- Steuerklasse II: naturschonend genutzte Flächen (bspw. Flächen des ökologischen Landbaus)
- Steuerklasse III: forstwirtschaftlich genutzte Flächen
- Steuerklasse IV: sonstige Freiflächen
- Steuerklasse V: versiegelte Flächen im Außenbereich
- Steuerklasse VI: versiegelte Flächen im Innenbereich
- Steuerklasse VII: besonders naturschädlich genutzte Flächen

Aufgrund der flächenpolitischen Orientierung wird vorgeschlagen, die Steuerklasse I evtl. unbelastet zu lassen. Ansonsten bildet für die Steuerklassen I bis IV die unversiegelte Fläche des Flurstücks die Bemessungsgrundlage, für die Steuerklassen V bis VII der Quadratmeter versiegelte Fläche.

Für die Umweltziele wäre die Steuerklasse VII die bedeutendste, hier würde auch ein Großteil des Aufkommens entstehen. Die Besteuerung wird mit Naturschutzaspekten verbunden: bei entsprechend hohen Abgabesätzen, welche jährlich zu entrichten wären, würden bauliche Nutzungen neu ausgewiesener Flächen verteuern und können zu einer Attraktivitätssteigerung von Baulücken oder Brach-

⁶⁰⁷ Eine Flächennutzungssteuer wird etwa im Projekt „Spiel.Raum - Planspiele zum interkommunalen Handel mit Flächenausweisungskontingenten“ des Fraunhofer Institutes und des BMBF sowie im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“ erprobt.

⁶⁰⁸ Eine Übersicht über die vorgeschlagenen Steuermesszahlen ist Bizer et. al. (1998), a. a. O., S. 69 zu entnehmen.

flächen im Innenbereich führen. Auch könnten Anreize für Entsiegelungsmaßnahmen gegeben werden.

Flächensteuer bzw. **Bodenflächensteuer:**⁶⁰⁹ Diese setzt unabhängig vom Marktwert des Bodens einen konstanten Betrag pro Quadratmeter Boden fest.⁶¹⁰ Die Bemessungsgrundlage ist somit die Grundstücksfläche in Quadratmetern. Mithin wird auch hier ein Anreiz für eine intensivere Nutzung des Grundstücks gegeben, da der Preis pro Quadratmeter steigt. Hier werden dann je nach Höhe der Steuer Standorte mit geringem Ertragswert relativ teuer (dies sind oft periphere Räume) und es kann eine Verlagerung der Siedlungsaktivitäten bzw. der Flächeninanspruchnahme hin zu den Ballungsräumen erfolgen.⁶¹¹

Oft wird aber eine Kombination aus Bodenwert- und Flächensteuer vorgeschlagen, da sowohl eine reine Orientierung am Mengenziel als auch nur am Marktwert als problematisch gesehen wird.⁶¹²

Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer: Diese wird in Form von Darlehen oder Zuschüssen gewährt und soll der Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer als wirtschaftlich tragfähige, sozial ausgewogene, ökologisch verträgliche und somit nachhaltige Entwicklung der ländlichen Regionen dienen. Gefördert werden dabei vor allem Maßnahmen, die dem Erhalt und der Weiterentwicklung der ländlichen Infrastruktur, dem Erhalt oder der Schaffung von Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten, dem Erhalt und der Weiterentwicklung der orts- und regionaltypischen Siedlungsstruktur sowie der ländlichen Bausubstanz zuträglich sind.

Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen: Die Ersterrichtung wasserwirtschaftlicher Infrastrukturen wurde und wird durch Zuschüsse bzw. zinsverbilligte Darlehen in Sachsen⁶¹³ und Sachsen-Anhalt⁶¹⁴ gefördert. Hierdurch wird das generelle Niveau der Infrastrukturkosten für die Infrastrukturnutzer gesenkt.

Förderrichtlinie Investitionen für KMU: In den Richtlinien des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur Förderung von Investitionen kleiner Unternehmen in strukturschwachen Räumen, welche einen Teil des Förderprogramms Regionales Wachstum darstellt, sind die Förderungsgrundsätze für Investitionsvorhaben zur Erweiterung bestehender Betriebsstätten am Standort oder die aufgrund einer Erweiterung notwendige Neuerrichtung an einem anderen Standort festgesetzt. Darüber hinaus sind Neuinvestitionen in übernomme-

⁶⁰⁹ Untersucht wird dieser Bereich auch durch das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“, in welchem eine umfangreiche Instrumentendiskussion erfolgt.

⁶¹⁰ Vgl. etwa Bizer et. al. (2006), a. a. O., S. 114 oder Fuest/Thöne (2005), a. a. O., S. 60.

⁶¹¹ Vgl. Bizer et. al. (2006), a. a. O., S. 114.

⁶¹² Vgl. ebenda.

⁶¹³ Entsprechend der Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen (Förderrichtlinie Wasserwirtschaft - FRW 2002) vom 3. Juli 2003.

⁶¹⁴ Entsprechend der Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZWas 2008), Erlass des MLU vom 16.3.2009 – 24.12.-62373/11.

nen Betriebsstätten, die der Fortführung des Erwerbs dienen, förderfähig. Eine Bedingung besteht darin, dass mit dem Investitionsvorhaben mindestens ein neuer Dauerarbeitsplatz geschaffen wird.

Gebührenmodelle: Durch die gängigen Modelle werden oftmals Quersubventionierungen zwischen den Einwohnern von Wohngebieten mit geringer Dichte und den Bewohnern dichter Wohngebiete erforderlich. Aufgrund der durch die Allgemeinheit subventionierten Preise werden die höheren Kosten des flächenintensiven Wohnens (höhere Erschließungskosten, preisintensivere Wartung und Instandhaltung etc.) nicht allein durch die entsprechende Nutzergruppe getragen.

Eine **Gemeindegebietsreform:** bezeichnet die Bildung neuer, i. d. R. größerer Verwaltungseinheiten aus kleineren, zuvor eigenständigen Verwaltungseinheiten der gemeindlichen Ebene.

Das **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)**⁶¹⁵ definiert die Finanzhilfen des Bundes für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.

Gemeinsamer Flächennutzungsplan: Er stellt eine Sonderform des Flächennutzungsplans dar und wird von mehreren Gemeinden in Abstimmung gemeinsam aufgestellt. Auf diese Weise kann eine koordinierte Flächenpolitik betrieben werden. Dabei sollen mögliche bestehende FNP nicht einfach zusammengeführt werden, sondern im Rahmen einer Neuaufstellung eine gemeinsame flächenpolitische Entwicklungsperspektive erarbeitet werden. Inhaltlich ist auch hier § 5 BauGB anzuwenden. Für die Aufstellung bzw. die Notwendigkeit eines gemeinsamen Flächennutzungsplans ist § 204 BauGB maßgeblich. Demnach sollen „benachbarte Gemeinden (...) einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht. Ein gemeinsamer Flächennutzungsplan soll insbesondere aufgestellt werden, wenn die Ziele der Raumordnung oder wenn Einrichtungen und Anlagen des öffentlichen Verkehrs, sonstige Erschließungsanlagen sowie Gemeinbedarfs- oder sonstige Folgeeinrichtungen eine gemeinsame Planung erfordern.“⁶¹⁶

Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"⁶¹⁷: Mit Hilfe der GA können im Freistaat Sachsen gewerbliche Investitionen

⁶¹⁵ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) Neugefasst durch Bekanntmachung vom 28.1.1988 I 101; zuletzt geändert durch Art. 282 V vom 31.10.2006 I 2407.

⁶¹⁶ § 204 Abs. 1 BauGB.

⁶¹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (2009): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009, Drucksache 16/13950, zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 3. September 2009 gemäß Beschluss vom 15. Januar 1998 (Bundestagsdrucksache 13/8228 in Verbindung mit § 4 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) sowie die landesspezifischen Richtlinien für Sachsen (Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Infra), SächsABI. Jg. 2008 Bl.-Nr. 24 S. 814 Gkv-Nr.: 552-V08.3 Fassung gültig ab: 15.05.2008)

und Investitionen in die kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur bezuschusst werden. Besonders werden die Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen, die Errichtung bzw. Sanierung von öffentlichen Fremdenverkehrseinrichtungen und die Errichtung bzw. der Ausbau von Qualifizierungseinrichtungen forciert. Darüber hinaus sind Maßnahmen zur Errichtung bzw. zum Ausbau von Gewerbe-, Technologie- und Gründerzentren sowie zur Erstellung von Regionalen Entwicklungskonzepten förderfähig. Daneben wurden seit Oktober 2008 nichtinvestive kommunale Fördertatbestände, zu denen bereits → Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte, Kooperationsnetzwerke und Clustermanagements sowie Regionalmanagements gehören, das Regionalbudget und die sog. → Experimentierklausel in die GA aufgenommen. Diese Planungs- und Beratungsdienstleistungen sollen dazu beitragen, Fehlschläge bei der Vorbereitung und Durchführung von geförderten Infrastrukturmaßnahmen zu vermeiden. Für die GA wird jedes Jahr ein Rahmenplan aufgestellt, in welchem die Förderschwerpunkte festgelegt werden. Die GA ist das klassische Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung.

Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur - Gewerbliche und touristische Infrastruktur": Sie findet speziell im Land Sachsen-Anhalt Anwendung und fördert die Erschließung von Industriegebieten, den Ausbau von Forschungs-, Telematik-, Technologie- und Gründerzentren wie auch Vorhaben der touristischen Infrastruktur. Die Förderung erfolgt wie bei der bereits beschriebenen GA mittels Zuschüssen durch das Land. Dieses Programm kann somit als sächsisch-anhaltinisches Pendant zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur des Landes Sachsen gesehen werden.

Gewerbsteuer: „Die Gewerbesteuer (GewSt) ist eine Steuer, die auf die objektive Ertragskraft eines Gewerbebetriebes erhoben wird. Die Gewerbesteuer ist gedacht als Gegenleistung des Betriebes für die Aufwendungen, die der Gemeinde durch den Gewerbebetrieb entstehen. Erhoben wird sie nach einer vermuteten Kostenverursachung. Damit sollen die Siedlungsfolgelasten der Gemeinde für die Ansiedlung des Betriebs abgegolten werden. Besteuert werden gewerbliche Unternehmen im Sinne des Einkommensteuerrechts, also gewerblich tätige Einzelunternehmen, Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften.“⁶¹⁸

Grundsteuer: Sie stellt eine wesentliche Einnahmeform der Gemeinde dar, welche durch den Hebesatz zudem seitens der Kommune in der Höhe beeinflussbar ist. Gegenstand bzw. Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ist der im Inland liegende Grundbesitz im Sinne des Bewertungsgesetzes.⁶¹⁹

Grundzentrale Verbände werden seitens der überörtlichen Planung festgelegt und werden anstelle eines Grundzentrums ausgewiesen, wenn einzelne Gemein-

und Sachsen-Anhalt (Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, RdErl. des MW vom 1.9.2009 – 22-32320/10).

⁶¹⁸ Die Definition ist dem Ministerium des Innern des Landes Brandenburg entnommen, online verfügbar unter http://service.brandenburg.de/leika/index.php/22.06_Gewerbsteuer#Definition, Abfrage am 25.02.2010.

⁶¹⁹ Grundsteuergesetz § 2.

den separat die Kriterien für einen zentralen Ort nicht erfüllen und in entsprechender angemessenen Reichweite auch kein anderer Ort diese Aufgabe erfüllen könnte, sondern nur in Kombination ihres Angebotes die grundzentralen Aufgaben sichergestellt werden kann. Grundzentrale Verbände stellen somit keine Kooperationsform dar, weil die Zusammenarbeit quasi durch die übergeordnete Behörde angeordnet wird.

Grünzüge und -zäsuren: „Grünzüge und die kleinräumigeren, die Grünzüge ergänzenden Grünzäsuren sind regionalplanerische Ordnungsinstrumente zur Freiraumsicherung. Ein regionaler Grünzug ist ein zusammenhängender Bereich, der für unterschiedliche ökologische Funktionen oder für die Erholung gegenüber einer Besiedlung oder gegenüber anderen funktionswidrigen Nutzungen gesichert werden soll. In Ergänzung zu den regionalen Grünzügen werden teilweise Grünzäsuren, auch Trenngrün genannt, ausgewiesen. Dieser eher kleinräumige Bereich wird für siedlungsnahe Erholungsfunktionen und zur Gliederung dicht zusammenliegender Siedlungsgebiete festgelegt. Grünzäsuren sollen in Verbindung zur freien Landschaft stehen, als Klimaschneisen und Lebensraum sowie Rückzugs- und Austauschgebiet für Pflanzen und Tiere dienen.“⁶²⁰

Handelbaren Flächenausweisungsrechte:⁶²¹ Auch dieses Konzept soll den Flächenverbrauch reduzieren. Es handelt sich dabei also um ein mengensteuerndes Instrument. Dabei soll das kommunale Flächenausweisungsverhalten beeinflusst werden

Zunächst muss auf Landesebene⁶²² festgelegt werden, wie viel Fläche für eine nachhaltige Entwicklung benötigt wird und eine entsprechende Ausweisungsrate festgesetzt werden. Dabei erfolgt dieses periodenspezifisch in Flächeneinheiten, um Flächenbevorratung aus spekulativen Zwecken entgegenzuwirken. Wenn Baurecht über einen (wie auch immer festgelegten) Eigenentwicklungsbedarf hinaus geschaffen werden soll, dann müssen die Kommunen diese Flächenausweisungsrechte erwerben.

Nachdem die Ausweisungsrate festgelegt wurde, erfolgt in einer ersten Zuteilungsrunde eine Vergabe von Freikontingenten für die Eigenentwicklung der Kommunen (ca. 50 % der Zertifikate). In einer zweiten Zuteilungsrunde können die Gemeinden an einer Börse die übrigen 50 % der Zertifikate erwerben, sofern

⁶²⁰ BSR INTERREG III B Projekt "Promoting Spatial Development by Creating COMmon MINdscapes – COMMIn" (Hrsg.): National Glossary Germany, Central German spartial development and planning terms, S. 88 f., online verfügbar unter http://commin.org/upload/Glossaries/National_Glossaries/COMMIn_German_Glossary.pdf, Abfrage am 15.07.2009.

⁶²¹ Die Ausführungen erfolgen dabei in Anlehnung an Bizer (Bizer et. al. (1998), a. a. O., S. 44 ff. und S. 71 ff. sowie dies. (2004 /2006), a. a. O., S. 105 ff.). Dieses Instrument wird auch im Rahmen des Projektes „Designoptionen und Implementation von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion“ (REFINA-DoRiF) diskutiert.

⁶²² Hier sind auch andere Ebenen denkbar. Es muss nur beachtet werden, dass letztlich die Ebene so groß ist, dass ein funktionsfähiger Markt für die Flächenzertifikate entstehen kann und auch die flächenpolitischen Ziele sinnvoll erfüllt werden können.

sie weitere Ausweisungsrechte benötigen.⁶²³ Wenn nach dieser Runde noch weitere Bedarfe bestehen sollten, können die Gemeinden schließlich untereinander Rechte kaufen oder verkaufen.

Die Flächenausweisungsrechte können dabei für bestimmte Flächennutzungen sachlich differenziert werden. Auch ist der Bestand aus den Flächenkontingenten ausgenommen, um somit eine Attraktivitätssteigerung des Bauens im Bestand zu erreichen. Die planerischen Zielvorgaben bleiben erhalten.

Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE): Sie stellt auf die Sicherung der gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Freistaates Sachsen ab. Insbesondere soll durch sie der ländliche Raum gestärkt werden. Dabei sind u. a. Projekte förderfähig, welche beschäftigungswirksam sind bzw. zur gewerblichen Grundversorgung beitragen. Unterstützung erhalten des Weiteren bauliche Maßnahmen zur Um- und Wiedernutzung oder zum Erhalt ländlicher Bausubstanz für private Zwecke. Siedlungsökologische Maßnahmen, soziokulturelle Infrastrukturvorhaben sowie der Ausbau der technischen kommunalen Infrastruktur können ebenso einen Förderungsgegenstand darstellen.

Der **Interkommunale Kompensationsflächenpool** ist ein kooperatives, interkommunales Instrument, bei welchem landwirtschaftlich genutzte Flächen angekauft werden, um landschaftspflegerische Maßnahmen auf den den Pool umfassenden Flächen durchzuführen. Ziel ist es, durch größere Kompensationsflächen für die kooperierenden Gemeinden eine größere (Planungs-) Sicherheit bezogen auf Ausgleichsmaßnahmen nach BauGB zu erzielen. Zudem können so ökonomisch tragfähigere Naturschutzkonzepte entwickelt werden, die Erwerbskosten lassen sich damit senken. Durch die hiermit größeren zusammenhängenden Flächen lassen sich zudem bessere Umwelteffekte erzielen.⁶²⁴

Kommunaler Finanzausgleich: Der KFA dient der Sicherstellung der kommunalen Aufgabenerfüllung, welche durch die Einnahmesituation der Kommunen i. d. R. nicht adäquat finanzieren werden könnten.⁶²⁵ Zudem gleicht er die Finanzkraftunterschiede der einzelnen Gemeinden bis zu einem bestimmten Grad aus, Hintergrund hierfür ist die Sicherstellung einer weitgehend „angeglichenen“ Daseinsvorsorge in allen Teilgebieten der Länder.⁶²⁶

Landesentwicklungsplan: Er stellt ein übergeordnetes Planungswerk dar, deren Inhalte durch die nachgeordneten Planungen, wie den Regionalplan, regionspezifisch zu konkretisieren sind. Es werden die Grundzüge für die avisierte raumstrukturelle Entwicklung des Landes mittels Ziele und Grundsätze darge-

⁶²³ Auf die verschiedenen Methoden der Zuteilung soll nicht näher eingegangen werden, dies kann in der entsprechenden Literatur nachgelesen werden (z. B. Krumm (2004), a. a. O., S. 23 ff.).

⁶²⁴ Vgl. weiterführend Flächenagentur GmbH im Städtequartett Damme, Diepholz, Lohne, Vechta, http://www.staedtequartett.de/experia-cgi/v2.2/viewhtml.pl?DescriptionFile=staedtequartett-menu.def&calling=flaechenpool_de&menudepth=1&language=de&User=&navigate_path=@2;flaechenagentur2&menu=kopf&opened_navigate=0&OsCsid=&, zuletzt geprüft am 21.06.2010.

⁶²⁵ Vgl. Freistaat Sachsen, Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2007): Die Gemeinde und ihre Finanzen 2007; Mit aktuellem Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich; S. 1.

⁶²⁶ Vgl. ebenda.

stellt. Somit werden hier ebenso die Grundlagen für die zukünftige Flächennutzung geschaffen.

Die **Landesverkehrsprogramme** (in Sachsen: FEV – Fachentwicklungsplan Verkehr⁶²⁷, in Sachsen-Anhalt Landesverkehrswegekonzept (Landesverkehrswegeplan) – Straße und ÖPNV-Plan⁶²⁸) untersetzen den Bundesverkehrswegeplan und konkretisieren diesen. Während Sachsen hierbei einen verkehrsmittelübergreifenden Plan besitzt, werden die Verkehrsmittel in Sachsen-Anhalt in separaten Plänen betrachtet. In Sachsen-Anhalt werden zudem im Gegensatz zu Sachsen Bedienungshäufigkeiten für den SPNV festgelegt.

Neubesiedlungssteuer: → Neuerschließungsabgabe

Die **Neuerschließungsabgabe/Neubesiedlungssteuer**⁶²⁹ versucht, über Abgaben eine Verminderung von Flächenausweisungen zu erreichen. Dabei werden bei fixer Ausgestaltung Baugrundstücke insbesondere in peripheren Lagen spürbar verteuert. Gleichzeitig werden Grundstücke bzw. das Bauen in zentralen Lagen relativ verbilligt, zumal in Kombination Grundstücke im Innenbereich von der Grunderwerbsteuer befreit wären.

Planungsverband nach § 205 BauGB: Nach Abs. 1 dieses Paragraphen können Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsverbände sich mit dem Zweck einer gemeinsamen und zusammengefassten Bauleitplanung zu Planungsverbänden zusammenschließen. Dadurch soll der Ausgleich verschiedener Belange erreicht werden.

Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren: Dieses zielt auf Erhalt und Weiterentwicklung zentraler innerörtlicher Versorgungsbereiche ab. Intention ist die Aufwertung von Ortszentren, innerstädtischen Quartieren und Stadtteilzentren. Aufgrund des zu beobachtenden Funktionsverlustes vieler Kommunen als „zentrale Versorgungsbereiche“⁶³⁰ für ihre Bewohner sollen mit diesem Programm Gesamtmaßnahmen zum Erhalt und zur Entwicklung dieser Versorgungsbereiche als Standort für Wirtschaft, Kultur sowie als Orte zum Wohnen und Arbeiten vorbereitet und durchgeführt werden. Geförderte Maßnahmen sollen bspw. zur Aufwertung des öffentlichen Raumes beitragen, ferner fallen hierunter Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung von Grundstücken mit leer stehender, fehl- oder mindergenutzter Bebauung.

⁶²⁷ Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Fachlichen Entwicklungsplan Verkehr des Freistaates Sachsen (1999).

⁶²⁸ Plan des öffentlichen Personennahverkehrs des Landes Sachsen-Anhalt – ÖPNV-Plan. Zeitraum 2005 bis 2008/2015. Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt.

⁶²⁹ Unter der Bezeichnung „Neuenausweisungsabgabe“ auch im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“ behandelt.

⁶³⁰ Als zentrale Versorgungsbereiche werden insbesondere Innenstadtzentren, vor allem in Städten mit größerem Einzugsbereich, Nebenzentren in Stadtteilen sowie Grund und Nahversorgungszentren in Stadt- und Ortsteilen - aber auch von kleinen Gemeinden - bezeichnet. (Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; http://www.bmvbs.de/Stadtentwicklung/_Wohnen/Stadtentwicklung/Programme-,1548.1025207/Aktive-Stadt-und-Ortsteilzentr.htm, Abfrage am 25.08.2008)

Raumordnungsverfahren: Dieses prüft planreife raumbedeutsame Vorhaben, von welchen erhebliche überörtliche Wirkungen erwartet werden, auf deren Raumverträglichkeit. Raumbedeutsame Vorhaben sind Planungen und sonstige Maßnahmen, welche Bodenfläche in Anspruch nehmen und auf die räumliche Entwicklung oder Funktionen eines Gebietes wirken. Von überörtlicher Auswirkung sind solche Vorhaben, die über das Gemeindegebiet ihres Standortes hinausreichen oder hinauswirken. Das Raumordnungsverfahren ist ein dem Zulassungs- und Genehmigungsverfahren vorgelagertes Prüf- und Abstimmungsverfahren. Das Ergebnis entfaltet in der Regel keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber dem Träger des Vorhabens und Einzelnen, es ist aber in den nachfolgenden Zulassungsverfahren zu berücksichtigen.⁶³¹ Rechtlich ist es in § 15 Raumordnungsgesetz verankert.

Regionalplan: Für die räumliche Entwicklung der regionalen Ebene ist er das ausschlaggebende Instrument, da dieser den bereits beschriebenen Landesentwicklungsplan in seinen Aussagen verfeinert und konkretisiert. Seine Vorgaben sind von nachgeordneten Planungsstellen, also der örtlichen Planung, zu beachten. Besonders Ziele der Regionalplanung sind für die örtlichen Planungen zwingend. Somit entfaltet der Regionalplan Wirkungen auch auf der kommunalen Ebene.

Regionaler Flächennutzungsplan: Er entspricht dem Grunde nach einem gemeinsamen FNP. Entsprechend § 8 Abs. 4 ROG a. F. kann in Gemeinden oder Gemeindeverbände, welche durch Zusammenschluss die Regionalplanung übernehmen und welche in Verdichtungsräumen liegen bzw. bei denen sonstige raumstrukturelle Verflechtungen bestehen, ein Plan zugleich die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans übernehmen (Regionaler Flächennutzungsplan). Voraussetzung ist, dass er den Vorschriften des BauGB sowie den des Abschnittes 2 des ROG entspricht.

Regionale Entwicklungskonzepte (REK) „ (...) haben die Aufgabe, aus einer Region heraus gemeinsame Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen und alle wesentlichen Entwicklungsvorhaben dieser Region koordiniert in umsetzungsfähigen Handlungsprogrammen zusammenzufassen. Durch Zusammenführung der verschiedenen regionalen Akteure sollen auf freiwilliger Basis die endogenen Kräfte und Potenziale der Region erkannt, mobilisiert und zielgerichtet gebündelt werden. Ein REK soll die formellen, verbindlichen und langfristig orientierten Planungsinstrumente (hier vor allem den Regionalplan) ergänzen. Es ist hinsichtlich seiner Aussagen rechtlich nicht verbindlich und kurz- bis mittelfristig angelegt. Ein gewisses Maß an Verbindlichkeit erhalten die REK durch die Selbstbindung der beteiligten Akteure sowie durch an sie geknüpfte Fördermittel.“⁶³² In Verbindung mit der Aufstellung von Regionalen Entwicklungskonzepten werden in zu-

⁶³¹ Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung; http://www.ml.niedersachsen.de/master/C329051_N49677184_L20_D0_I655.html, Abfrage am 15.07.2009.

⁶³² BSR INTERREG III B Projekt COMMUN (Hrsg.), a. a. O., S. 177 f. REKs sind im Zuge der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ als nichtinvestiver Fördertatbestand bereits mit dem 24. Rahmenplan (1995) förderfähig, vgl. Deutscher Bundestag (2009): Drucksache 16/13950, S. 24.

nehmendem Maße Regionalkonferenzen durchgeführt. Sie bilden vor allem bei komplexen regionalen Problemstellungen den Auftakt für einen Informations- und Abstimmungsprozess mit den Akteuren einer Region, insbesondere den Vertretern der Fachressorts, aber auch mit einer möglichst breiten Öffentlichkeit.

Sektorale Verkehrspläne (z. B. Konzept Leipzig 2030⁶³³, Radverkehrskonzepte, Netzkonzepte MIV) beschränken sich auf einzelne Verkehrsarten.

Sonderkreditprogramme Dorferneuerung und ländliche Entwicklung und Räumliche Strukturmaßnahmen: Durch diese beiden Programme wird durch die LANDWIRTSCHAFTLICHE RENTENBANK ein Finanzierungsbeitrag für Erneuerungsmaßnahmen in Gemeinden mit dörflichem Charakter gewährt (Ländliche Entwicklung). Zu diesen zählt die Förderung von Investitionen von Unternehmen in ländlichen Regionen, Maßnahmen zur Verbesserung des Freizeit-, Bildungs- und Kulturangebots, Vorhaben der Dorferneuerung sowie der Erwerb, Erhalt und die Erweiterung/Umnutzung landwirtschaftlich oder ehemals landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz. Das Kreditprogramm Räumliche Strukturmaßnahmen fördert Investitionen, die einen Beitrag zur Verbesserung des gesamten wirtschaftlichen und kommunalen Umfeldes leisten. Insbesondere Vorhaben, welche zur Erhöhung des Wohn- und Lebenswertes in ländlich geprägten Gebieten beitragen (bspw. Erschließung, Schutz oder Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen), werden unterstützt. Die Finanzierung dieser Projekte erfolgt durch Darlehen.

„Soziale Stadt“: Das Bund-Länder-Programm zielt auf die Behebung von Mißständen in benachteiligten Ortsteilen aufgrund dort vorherrschender sozialer Problemlagen sowie auf die Problembewältigung in anderen Ortsteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf ab. „Übergeordnete Zielsetzung ist die Verbesserung der Lebensbedingungen in Stadtteilen mit hoher Konzentration sozialer und ökonomischer Missstände. Strategische Unterziele sind die Bündelung menschlicher und materieller (investiver und nicht-investiver) Ressourcen, die Aktivierung und Beteiligung der Quartiersbevölkerung und anderer lokaler Akteure sowie die Einrichtung bzw. Erprobung dafür geeigneter neuer Managementsysteme und Organisationsstrukturen. Gefördert werden insbesondere lokale Initiativen in den Bereichen Beschäftigung, Kultur- und Sozialarbeit.“⁶³⁴

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme: „Mit [ihr; Ergänzung durch Verfasser], die im Baugesetzbuch gesetzlich geregelt ist, sollen Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Die Maßnahmen sollen dem Wohl der Allgemeinheit dienen, insbesondere durch Errichtung von Wohn- und Arbeitsstätten sowie von

⁶³³ Kroker, Thomas/Fankhänel, Dirk (2004): Zusammenfassung Verkehr und Mobilität; in: Leipzig 2030; Forschungsbericht im Rahmen des Ideenwettbewerbs Stadt 2030 gefördert vom Bundesministerium für Verkehr; Leipzig, S. 51 ff.

⁶³⁴ BSR INTERREG III B Projekt COMMUN (Hrsg.), a. a. O., S. 191 ff.

Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, oder zur Wiedernutzung brachliegender Flächen. Die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung dieser Maßnahmen muss im öffentlichen Interesse liegen.“⁶³⁵

Städtebauliche Gebote: „Ein städtebauliches Gebot ist eine kommunale Vorschrift, mit der ein Grundstückseigentümer zu einer Baumaßnahme verpflichtet wird. Im Baugesetzbuch werden (...) das Erhaltungsgebot, das Baugebot, das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, das Pflanzgebot und das Rückbau- und Entsiegelungsgebot als städtebauliche Gebote benannt. Die Anwendung dieser Instrumente zur Verwirklichung des Bebauungsplanes setzt voraus, dass die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist.“⁶³⁶ Für das Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs ist hier das Rückbau- und Entsiegelungsgebot interessant (§ 179 BauGB). Mit selbigem kann ein Eigentümer zur Duldung der teilweisen oder kompletten Beseitigung von baulichen Anlagen verpflichtet werden, wenn diese den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entsprechen oder an ihm anzupassen sind. Weiterhin kann die Gemeinde die (teilweise) Beseitigung baulicher Anlagen verlangen, wenn Mißstände entsprechend § 177 Abs. 2 und 3 BauGB vorliegen, welche auch durch Modernisierung oder Instandsetzung nicht beseitigt werden können.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahme: „Unter städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen versteht man gemäß Baugesetzbuch die Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird und deren einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt. Derartige Missstände können zum einen in der Substanz liegen, wenn ein Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Bevölkerung nicht entspricht. Zum anderen können die Missstände in der Funktionsfähigkeit liegen, wenn das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen.“⁶³⁷

Städtebaulicher Rahmenplan: „Ein städtebaulicher Rahmenplan ist ein informelles Planwerk [der örtlichen Planungsebene; Ergänzung durch Verfasser] mit dem Zweck, im Vorfeld der rechtsverbindlichen Planung durch kooperative Prozesse mögliche Konflikte zu beseitigen oder auszugleichen. Der städtebauliche Rahmenplan ordnet sich in der Planungshierarchie zwischen (...) den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan (...) ein. Er dient der Konkretisierung der Entwicklungsziele für einen städtischen Teilbereich. Dabei werden gestalterische, ordnende und auf Nutzungen bezogene Ziele [durch die zuständige Planungsstelle bzw. -behörde; Ergänzung durch Verfasser] festgelegt, jedoch ohne rechtsverbindlichen Charakter. Durch das frühzeitige und umfassende Einbeziehen der von den Planungen Betroffenen soll die spätere Umsetzung der Bebauungspläne und

⁶³⁵ BSR INTERREG III B Projekt COMMUN (Hrsg.), a. a. O., S. 197 f.

⁶³⁶ Ebenda, S. 205 f.

⁶³⁷ Ebenda, S. 198 ff.

ihre Einfügung in den städtebaulichen Kontext erleichtert werden. (...) Außerdem dient der städtebauliche Rahmenplan als Entscheidungshilfe für übergeordnete Behörden bei der Beurteilung, Förderung und Genehmigung städtebaulicher Planungen und Maßnahmen sowie der Information für Träger öffentlicher Belange und Investoren über die Absichten der Gemeinde.“⁶³⁸

Städtebaulicher Vertrag: „Als städtebaulichen Vertrag bezeichnet man verschiedene Arten von Vertragswerken im Städtebaurecht. Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages kann zum einen die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch einen privaten Vertragspartner auf seine Kosten sein. (...) Ein zweiter möglicher Vertragsgegenstand bezieht sich auf die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, etwa im Hinblick auf die Grundstücksnutzung, die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe oder die Deckung des Wohnbedarfs spezieller Bevölkerungsgruppen. Drittens kann die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind, wie etwa die Bereitstellung von Grundstücken, Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages zwischen der Gemeinde und einem privaten Vertragspartner sein.“⁶³⁹ Städtebauliche Verträge sind in den vergangenen Jahren zu einem wichtigen ergänzenden Instrument der Bauleitplanung geworden und haben klassische hoheitliche Maßnahmen, etwa in Form von Gemeindefestsetzungen, teilweise verdrängt. Städtebauliche Verträge sind im Baugesetzbuch (§§ 11, 124) geregelt.

Städtenetz: „Ein Städtenetz ist eine freiwillige und gleichberechtigte Kooperation von Städten einer Region oder benachbarter Regionen. Dabei geht es vorrangig um eine möglichst effiziente Nutzung endogener Potentiale der kommunalen Partner. Grundlage eines Städtenetzes bilden die Zentralen Orte. Insofern ergänzen Städtenetze die vorhandenen Planungselemente. Sie können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass das planungspolitische Agieren flexibler, handlungs- und umsetzungsorientierter wird. Dabei ist hilfreich, wenn in der Kooperation konkrete und raumbedeutsame regionale Kernaufgaben mit umsetzungsorientierten Zielsetzungen in Angriff genommen werden. (...) Nach § 13 des Raumordnungsgesetzes ist die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilträumlicher Entwicklungen (Städtenetze) [durch die Träger der Landes- und Regionalplanung; Ergänzung durch Verfasser] zu unterstützen.“⁶⁴⁰

Städteverbände: Städte/Gemeinden, welche zentralörtliche Leistungen für eine Region separat nicht (effektiv) bereitstellen können, sollen dieses durch eine gemeinsame Aufgabenerfüllung als entsprechender Zentraler Ort vornehmen und werden in Sachsen durch formale Festlegung als Städteverbände in den Planwerken zur Kooperation verpflichtet. Wird dies jedoch freiwillig vorgenommen, so

⁶³⁸ Regionalverband Ruhr: Regionalkundliches Informationssystem des RVR zum Ruhrgebiet, Glossar; zitiert nach <http://commin.org/en/bsr-glossaries/national-glossaries/germany/staedtebaulicher-rahmenplan.html> Abfrage am 15.07.2009.

⁶³⁹ BSR INTERREG III B Projekt COMMIN (Hrsg.), a. a. O., S. 201 .

⁶⁴⁰ Ebenda, S. 206 .

spricht man von →Städtenetzen als informelles, kooperatives Instrument. Letzgenannte beruhen dabei auf reiner Freiwilligkeit. Städteverbände werden als Teil der Zentralen Orte in den überörtlichen Planwerken festgelegt. Mittelzentrale Städteverbände legt dabei i. d. R. der Landesentwicklungsplan, grundzentrale (Städte)verbände der Regionalplan fest.

Stadtumbau Ost/Stadtumbau West: Stadtumbau bezeichnet die gestalterische, soziale, kommunal- und finanzpolitische sowie infrastrukturelle Anpassung der bestehenden Städte an Schrumpfungsprozesse. Grund für diese Bedarfs- und Angebotsveränderungen in allen Lebensbereichen ist der quantitative Rückgang der deutschen Bevölkerung durch Abwanderung und Geburtenmangel. „Ziel des Stadtumbaus ist [daher, Ergänzung durch Verfasser] die Erhaltung, Stärkung und Weiterentwicklung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Städte unter den sich ändernden Bedingungen. Dazu hat die Bundesregierung 2002 das Städtebauförderungsprogramm „Stadtumbau Ost“ für die neuen Bundesländer und 2004 das Programm „Stadtumbau West“ für die alten Bundesländer initiiert. Stadtumbaumaßnahmen werden in Gebieten durchgeführt, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind und in denen Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden. Besonders in Gebieten, in denen ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen insbesondere für Wohnzwecke besteht oder zu erwarten ist, werden Stadtumbaumaßnahmen notwendig. Zu den wichtigsten Maßnahmen zählen der Rückbau und die Umgestaltung der randstädtischen Großsiedlungen der 1960er bis 1980er Jahre, die Revitalisierung der Stadtzentren sowie die Konversion nicht mehr genutzter inner- und randstädtischer Flächen. Grundlage der Maßnahmen und auch Fördervoraussetzung sind umsetzungsorientierte gesamtstädtische Entwicklungskonzepte, die als Handlungsgrundlage für die Planung dienen und Steuerungsfunktion für Umbaumaßnahmen übernehmen.“⁶⁴¹ Seit 2004 ist der Stadtumbau in den §§ 171a-171d BauGB baurechtlich verankert und damit mit einem rechtlichen Rahmen versehen.

Strategische Umweltprüfung (SUP): Ziel dieser ist es, Umweltbelange in die Pläne und Programme bereits in der Aufstellungsphase einzubeziehen und Wirkungen dieser Planungen auf die Umwelt darzustellen und zu bewerten. Dies geschieht, indem die Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, durch die zuständige Behörde⁶⁴² einer Umweltprüfung unterzogen werden.⁶⁴³ Die Strategische Umweltprüfung umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Program-

⁶⁴¹ BSR INTERREG III B Projekt COMMUN (Hrsg.), a. a. O., S. 217 ff.

⁶⁴² Nach § 3a UVPG liegt die Feststellung und Durchführung der UVP bzw. nach § 14a UVPG die der SUP im Aufgabenbereich einer nicht genauer definierten zuständigen Behörde. Für Sachsen ist die Planfeststellungsbehörde die höhere Raumordnungsbehörde, also entsprechend § 23 Abs. 2 SächsLPIG die Landesdirektionen. Für Sachsen-Anhalt ist die SUP in Form eines Umweltberichtes Teil des Landesentwicklungsplans (vgl. § 3a LPIG Sachsen-Anhalt). Somit ist für die SUP gem. § 16 Abs. 1 Nr. 1 LPIG Sachsen-Anhalt die oberste Raumordnungsbehörde, also das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, zuständig.

⁶⁴³ Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz; http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C34454647_N34325350_L20_D0_I598.html; Abfrage am 15.07.2009.

me auf die Umwelt, und hier speziell auf sogenannte Schutzgüter.⁶⁴⁴ „Ergebnis der Strategischen Umweltprüfung ist eine Darstellungen der Auswirkungen des Plans oder Programms auf die Umwelt; diese ist bei der Entscheidung über die Annahme oder Ablehnung des Plans oder Programms durch die zuständige Behörde zu berücksichtigen. Zu "berücksichtigen" bedeutet, dass die Behörde bei ihrer Entscheidung über Annahme oder Ablehnung des Plans oder Programms nicht an die Empfehlungen und Maßnahmenvorschläge der SUP zwingend gebunden ist.“⁶⁴⁵

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP): Mit ihr „sollen zur Entscheidungsvorbereitung die Umweltauswirkungen einer Maßnahme möglichst umfassend erhoben und bewertet werden.“⁶⁴⁶ Somit sollen Entscheidungshilfen gegeben werden, welche zunächst nichts über die endgültige Realisierung eines Vorhabens aussagen. „Die UVP ist ein Prüfinstrument zur systematisch-analytischen Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Auswirkungen von Maßnahmen auf die Umwelt im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge.“⁶⁴⁷ Im Gegensatz zur Strategischen Umweltprüfung werden hier also konkrete, aus den Planwerken abgeleitete Maßnahmen geprüft.

Verkehrsentwicklungspläne⁶⁴⁸ setzen sich planerisch mit der Verkehrsentwicklung einzelner oder mehrerer Kommunen, teilweise auch Landkreisen auseinander. Betrachtet werden hierbei i. d. R. alle Verkehrsarten. Sie berücksichtigen übergeordnete Verkehrspläne und konkretisieren diese. Sie sind nicht rechtsverbindlich. Verkehrsentwicklungspläne liegen i. d. R. für Mittel- und Großstädte vor und werden meist als Fachplanungen durch die gemeindliche/kommunale Planungsebene erstellt.

Versicherungen und Fonds⁶⁴⁹ sollen v. a. für Flächensanierung und Rückbau Verwendung finden, welche i. d. R. wirtschaftlich nicht realisiert werden können. Ziel bspw. einer *Rückbauhaftpflichtversicherung* wäre die Finanzierung von Rückbaumaßnahmen, wenn die bauliche Nutzung von Gebäuden nicht mehr fortgesetzt werden kann. Der Vorteil wäre, dass für rechtlich erzwungenen Rückbau seitens der Kommunen keine Kostenübernahmen zu befürchten sind, da hier die Mittel aus der Versicherung zur Verfügung stehen. Ähnlich kann eine *Altlastensanierungspolice* das Kostenrisiko im Einzelfall eines Projektentwicklers bei einer Altlastensanierung abdecken. Schließlich sollen mit *Fonds für Brachflächenrevitalisierung, Innenentwicklung und Rückbau* private und öffentliche Entwickler bei der Revitalisierung von Brachflächen finanziell unterstützt werden. Hier wäre allerdings die Frage der Finanzierung zu klären, da eine Deckung aus öffentlichen

⁶⁴⁴ Ebenda.

⁶⁴⁵ Ebenda.

⁶⁴⁶ Zitiert nach http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm_Uvp.htm, Abfrage am 15.07.2009.

⁶⁴⁷ Zitiert: ebenda.

⁶⁴⁸ Für Verkehrsentwicklungspläne existieren eine Reihe weiterer Begriffe, wie z. B. Generalverkehrsplan oder Integrierter Gesamtverkehrsplan.

⁶⁴⁹ Fondskonzepte zur Altlastensanierung werden z.B. im Rahmen des Projektes Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover (NFM-H) untersucht.

Haushaltsmitteln derzeit kaum möglich erscheint. Als denkbare Lösung wird vorgeschlagen, bspw. die Fonds aus einem Teil der Umlage aus der vorgestellten →Baulandausweisungsumlage zu speisen.

Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete: Sie stellen Instrumente der überörtlichen Planungsebene dar, mit welchen bestimmten Nutzungen Präferenzen vor andern eingeräumt und dafür exklusive Standorte festgelegt werden können.

„*Vorranggebiete* sind Gebiete, in denen aufgrund raumstruktureller Erfordernisse eine bestimmte raumbeanspruchende Aufgabe (Funktion bzw. Nutzung) vorrangig vor anderen Aufgaben zu erfüllen ist. In Vorranggebieten müssen deshalb alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen mit der vorrangigen Zweckbestimmung vereinbar sein.“⁶⁵⁰ Vorranggebiete haben den Charakter von Zielen der Raumordnung. Damit sind sie inhaltlich endgültig abgewogen und lassen den Adressaten (örtliche Planungsebene) keinen diesbezüglichen Entscheidungsspielraum mehr.

„*Vorbehaltsgebiete* sind hingegen Gebiete, in denen einem bestimmten, überörtlich bedeutsamen fachlichen Belang bei der Abwägung mit konkurrierenden Nutzungsansprüchen besonderes Gewicht beizumessen ist. Eine abschließende Aussage über die Art der Bodennutzung ist damit noch nicht getroffen.“⁶⁵¹ Sie entsprechen damit Grundsätzen der Raumordnung.

Eignungsgebiete sind sehr restriktiv: „Die Festlegung von Eignungsgebieten sollen gemäß Raumordnungsgesetz raumbedeutsame Maßnahmen im bauplanungsrechtlichen Außenbereich dadurch gesteuert werden, dass bestimmte Gebiete in einer Region für diese Maßnahmen als geeignet erklärt werden mit der Folge, dass diese Maßnahmen außerhalb dieser Gebiete regelmäßig ausgeschlossen sein sollen. Dies gilt für privilegierte Vorhaben im Außenbereich. Die Festlegung von Eignungsgebieten entfaltet die Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung. Damit unterscheiden sich die Eignungsgebiete vom Instrument der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete, die eine bestimmte Nutzung in einem Gebiet gegenüber anderen privilegiert, aber keine Ausschlusswirkung außerhalb dieses Areals nach sich zieht.“⁶⁵²

Wohnbauprogramme zur Revitalisierung der Innenstadt / Förderung von Wohnungsbau im Innenbereich umfasst die Förderung und Attraktivitätssteigerung der innerstädtischen Wohnbebauung für die klassische Suburbanisierungsklientel. Beispiele finden sich in Hannover, Leipzig und Hamburg.

Zentrale Orte und Entwicklungsachsen: Sie bilden zusammen das sog. punkt-axiale System der Raumordnung und lenken die Siedlungsentwicklung räumlich auf bestimmte Standorte und deren Verbindungsachsen. Ziel ist die flä-

⁶⁵⁰ Regionaler Planungsverband Südostoberbayern; http://www.region-suedostoberbayern.bayern.de/regplan/Text/18c_glos.htm; Abfrage am 15.07.2009.

⁶⁵¹ Ebenda.

⁶⁵² BSR INTERREG III B Projekt COMMUN (Hrsg.), a. a. O., S. 48.

chendeckende Versorgung des Raumes mit Gütern verschiedener Reichweiten/Bedarfe, welche aus Effizienzgründen und entsprechend unterschiedlicher Einzugsbereiche an bestimmten Standorten gebündelt angeboten werden sollen. Zudem soll hiermit einer Zerschneidung der Landschaft entgegengewirkt werden, es kann also ebenso als ein mittelbar dem Freiraumschutz dienendes Instrument gesehen werden. Dieses Instrument ist ebenfalls auf der Landesebene vertreten (im LEP enthalten), dort werden aber eher die Korridore vorgegeben, in welchen die Regionalplanung konkrete Trassenverläufe (außer bei Trassen im Hoheitsbereich des Bundesverkehrswegeplans liegen) festlegen kann.

Zielabweichungsverfahren: „Will aus besonderen Gründen ein öffentlicher Planungsträger eine Vorhabenplanung oder eine Gemeinde eine Bauleitplanung betreiben, die nicht mit den Zielen der Raumordnung vereinbar ist, kann mit diesem [Instrument; Ergänzung durch Verfasser] ausnahmsweise die Zulassung einer Abweichung von einem oder mehreren Zielen der Raumordnung ausgesprochen werden. Voraussetzung für die Zulassung einer Abweichung ist nach den Vorschriften des Landesplanungsgesetzes:

- die Veränderung von Tatsachen oder Erkenntnissen seit dem Verbindlichwerden des Raumordnungsplans;
- die Vertretbarkeit der Abweichung nach raumordnerischen Gesichtspunkten sowie
- das Nicht-Berührt-Sein der Grundzüge des Raumordnungsplans.“⁶⁵³

Für die Durchführung von Zielabweichungsverfahren sind die höheren Landesplanungsbehörden (wenn es um Ziele der regionalen Raumordnungspläne geht) bzw. die oberste Landesplanungsbehörde (wenn es um Ziele des Landesentwicklungsprogramms geht) zuständig.

Zoniertes Satzungsrecht:⁶⁵⁴ Hiermit können Ansiedlungen gezielt (in bspw. planerisch als geeignet angesehenen Räumen) gefördert werden, indem für flächennutzungsrelevante Steuern ein geringerer Steuersatz erhoben wird. Grundsätzlich sollten diese aber nur befristet gelten. Jedoch existiert eine Reihe von Nachteilen. So wären in Deutschland nur zwei Steuern geeignet, um ein zoniertes Satzungsrecht zu implizieren: die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Die Grundsteuer ist der Höhe nach kaum geeignet, Anreize zu geben, da die Belastung insgesamt relativ gering ausfällt. Die Gewerbesteuer ist aufgrund der hohen Freibeträge und der Anrechenbarkeit auf die Einkommensteuer ebenfalls nur bedingt geeignet. Generell ist aus finanzpolitischer Sichtweise zu befürchten, dass sich die Kommunen bei der Ausweisung von zoniertem Satzungsrecht gegenseitig

⁶⁵³ Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz; http://www.ism.rlp.de/Internet/nav/82d/82d40d97-8d65-bd11-a3b2-171865a3eafa&class=net.icteam.cms.utils.search.AttributeManager&class_uBasAttrDef=a001aaaa-aaaa-aaaa-eeee-000000000054.htm; Abfrage am 15.07.2009.

⁶⁵⁴ Vgl. Bundesamt für Raumordnung und Bauwesen (Hrsg.) (2006): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft; Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis; Ein ExWoSt-Forschungsfeld; Instrumente und Akteure in der Flächenkreislaufwirtschaft; Instrumente und Akteure in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise); Berlin/Darmstadt/Göttingen, S. 119 f.

übertreffen wollen, was einen Steuersenkungswettbewerb mit den einhergehenden Belastungswirkungen induzieren könnte.

Zweckverband als überkommunale Organisationsmodelle der Aufgabenträgerschaft: Die infrastrukturellen Folgekosten von Flächenentscheidungen werden überkommunal umverteilt. Hierdurch wird die Wahrnehmung der Kostenwirkung kommunaler Flächenpolitik verändert.

Entscheidungshilfen

Neben den im Glossar beschriebenen Instrumenten werden verschiedene vorgeschaltete Untersuchungen bzw. grundlegende Informationen als Rahmen für die Instrumentenausgestaltung (Entscheidungshilfen) erarbeitet bzw. hierfür genutzt. Die wesentlichen seien an dieser Stelle aufgeführt.

Bedarfsabschätzungen/Prognosen:

Abschätzung des Wohnflächenbedarfes stellt die Anpassung der künftigen Flächeninanspruchnahme an prognostizierte Entwicklungen dar.

Bevölkerungsprognosen stellen ein Instrument zur Begründung von Eigenentwicklung dar.

Bodenpolitischer Grundsatzbeschluss: „Ein wichtiges Steuerungsinstrument zur Baulandbereitstellung sind bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse, mit denen die einzelne Kommune ihre boden- oder baulandpolitische Strategie oder ihr Flächenmanagement im Vorhinein festlegt. Das Instrument der bodenpolitischen Grundsatzbeschlüsse beschränkt sich nicht auf die Neuausweisung von Bauland, sondern ist insgesamt auf die Flächenbereitstellung ausgerichtet.“⁶⁵⁵

Der *Demographie-Check* prüft vor der Fördermittelvergabe Projekte/Vorhaben auf ihre Umsetzbarkeit unter demographischen Schrumpfungsbedingungen. In der aktuellen Fachdiskussion wird gerade die Frage aufgeworfen, ob dieser ein strategisches Planungsinstrument darstellt und wie selbiger ausgestaltet ist.⁶⁵⁶

⁶⁵⁵ Bundesinstitut für Stadt-, Bau- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumforschung, http://www.bbr.bund.de/nn_21944/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/FachtagungAktiveBaulandpolitik/03__Ergebnisse.html, Abfrage am 21.07.2010.

⁶⁵⁶ Vgl. Tagung „Vielfalt des demographischen Wandels – Eine Herausforderung für Stadt und Land“ des Arbeitskreises „Städte und Regionen“ der Deutschen Gesellschaft für Demographie plant vom 30. November bis 1. Dezember 2009 in Berlin.

Wohnbau- bzw. Wohnflächenprognosen, Wohnungsmarktbeobachtung und Wohnbedarfsabschätzung sind Instrumente zur Begründung von Eigenentwicklung und von Erweiterungsabsichten.

Kataster/Informationsbereitstellung:

Brach-/Freiflächen- und Wohnbaukataster enthalten Informationen zur Größe, planungsrechtlichen Situation, Nutzungen etc. der enthaltenen Flächen.

Informationspolitik bezeichnet die frühzeitige Beteiligung der relevanten Akteure an Stadtumbau- und Dorfumbauprozessen und die Transparenz von Entscheidungsprozessen.

Infrastrukturkostenkalkulatoren informieren über infrastrukturenspezifische Folgekosten für einzelne Bauvorhaben.

Infrastrukturelle Entwicklungsplanung (ISEP): Informiert über infrastrukturelle Folgewirkungen von möglichen Flächenstrategien (technische und Kostenaspekte) auf Gemeindeebene. Trägt dazu bei, die Flächenstrategien einer Gemeinde oder auch auf Ebene eines überkommunalen Versorgers im Hinblick auf Infrastrukturfolgwirkungen zu optimieren.

Wohnstandortberatung Beratung Wohnungssuchender nach individuellen Wohnwünschen, bisher in Schwerin und Wilhelmshafen (REFINA-Projekt). Klarer Effekt für die Flächeninanspruchnahme: Lenkung auf bestehende (ausgewiesene) Standorte.

Modellvorhaben/Prozessteuerung:

Der *Experimentelle Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)* bezeichnet ein Forschungsprogramm des Bundes zur Förderung von innovativen Planungen und Maßnahmen zu bedeutenden städtebau- und wohnungspolitischen Themen, aus welchen Erkenntnisse für die Weiterentwicklung des Städte- und Wohnungsbaus abgeleitet und der Wissenstransfer unterstützt werden soll.

Unter *Flächenmanagement* „(...) wird allgemein die Kombination von hoheitlichen und konsensualen Instrumenten zur Realisierung einer ressourcenschonenden und bedarfsgerechten Bodennutzung verstanden. Flächenmanagement zielt darauf ab, diese Instrumente im Sinne einer nachhaltigen Flächen- und Siedlungspolitik in einem integrierten Planungsprozess miteinander zu verbinden. Damit wird einerseits bedarfsadäquates Bauland bereitgestellt und andererseits zugleich die Neuinanspruchnahme von Freiflächen reduziert. Angesichts fortschreitender Flächeninanspruchnahme mit gleichzeitigem Brachfallen großer Areale an anderer Stelle erscheint auf allen Ebenen der räumlichen Planung ein haushälterischer Umgang mit Boden notwendig („Flächenhaushaltspolitik“). Eine Zielsetzung des Flächenmanagements sollte die Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft sein, die sich als zyklischer Prozess von Planung, Nutzung, Nutzungsaufgabe, Brach-

liegen und Wiedereinbringen der Flächen versteht. Wesentliche Teilstrategie dieses Flächenkreislaufs ist das Flächenrecycling, durch welches nicht mehr oder nicht optimal genutzte Flächen einer neuen Nutzung zugeführt werden. Dadurch wird der Innenentwicklung einer Gemeinde Vorrang vor der Außenentwicklung gegeben und somit die flächige Ausbreitung der Siedlungen begrenzt.⁶⁵⁷

Der *IBA Stadtumbau 2010* begünstigt Umbau- bzw. Revitalisierungsvorhaben mit breiter Öffentlichkeit. Es handelt sich um langfristige Konzepte mit direktem Flächenbezug, z. B. bei den Projekten "Stadtinseln Dessau-Roßlau" und Netzregion Bitterfeld-Wolfen.

Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „(...) sind für die Bundesraumordnung ein wichtiges Instrument zur Umsetzung eines stärker prozess-, aktions- und projektorientierten Planungs- und Politikverständnisses. (...) Mit dem Aktionsprogramm ‚Modellvorhaben der Raumordnung‘ (MORO) unterstützt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) die praktische Erprobung und Umsetzung innovativer, raumordnerischer Handlungsansätze und Instrumente in Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis, d.h. mit Akteuren vor Ort, in den Regionen.“⁶⁵⁸

Mit Hilfe der *Modellvorhaben zum Umgang mit dem demographischen Wandel* erhalten derzeit 3 Projekte in den beiden Ländern finanzielle Unterstützung. Es stellt ein wichtiges Instrument der Landesregierung zur Entwicklung von Konzepten für schrumpfende Regionen dar.

Das *Quartiersmanagement* ist ein Verfahren der Stadtentwicklung, welches seinen Ursprung im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ hat. Durch die Beteiligung der Bewohner eines Quartieres in diesen Prozess sollen sie aktiv in die Umgestaltung ihres Wohnumfeldes eingebunden werden. Ziele sind u. a. die Aufwertung von Wohnquartieren, aber auch die Stabilisierung bestimmter Funktionen, um ein "Umkippen" des Stadtteiles zu verhindern.

Eine allgemeingültige Definition des *Regionalmanagements* ist nicht existent. Eine mögliche ist folgende: „Regionalmanagement wird verstanden als ‚umsetzungsorientierte Initiierung und Weiterführung querschnittsorientierter regionaler Entwicklungsprozesse durch qualifiziertes Personal auf der Grundlage der Entwicklungsvorstellungen regionaler Akteure bei Beachtung externer Rahmenbedingungen‘. (...) Es geht sektorübergreifend um die weitgefassten Aufgaben einer nachhaltigen Regionalentwicklung mit spezifischen Anforderungen an Moderation

⁶⁵⁷ Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2005): Handwörterbuch der Raumplanung, S. 315-320, zitiert nach <http://commin.org/en/bsr-glossaries/national-glossaries/germany/flaechenmanagement-flaechenrecycling.html>, Abfrage am 15.07.2009.

⁶⁵⁸ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/moro__node.html?__nnn=true; Abfrage am 21.07.2010. Die aktuellen Forschungsfelder sind auf den Seiten des BBSR online verfügbar unter http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_21684/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/forschungsfelder__node.html?__nnn=true.

und Beratung, Konzeptentwicklung, Projektbeurteilung und -management, Programmumsetzung, Marketing sowie Monitoring und Evaluation.⁶⁵⁹

Zwischennutzungen bezeichnen temporäre Nutzungen von Bauflächen oder brach liegenden Grundstücken/Gebäuden, u. U. auch entgegen dem eigentlichen Nutzungszweck entsprechend der Festsetzungen des Bebauungsplans. Voraussetzung ist das Einverständnis der Eigentümer. Grundlage ist dabei die zeitliche Beschränkung. Nach Ablauf der vereinbarten Nutzungsdauer ergeben sich grundsätzlich keine rechtlichen Ansprüche für den temporären Nutzer auf eine Weiterführung der Zwischennutzung. Sie werden i. d. R. für die Aufwertung des öffentlichen Raumes oder des Wohnumfeldes sowie zur Sicherung und zum Erhalt städtebaulich/stadtstrukturell bedeutender Gebäude genutzt.

⁶⁵⁹ Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (Hrsg.) (2003): Handbuch erfolgreiches Regionalmanagement 2003, München, S. 2.

Anhang

Entwicklung und Stand der Kommunalreformen in Sachsen und Sachsen-Anhalt seit 1990

Strukturreformen in der Verwaltung treten seit der Gründung der Bundesrepublik in regelmäßigen Abständen auf. Während diese in den alten Ländern vor allem regelmäßigen Zyklen unterworfen waren, zeigte sich nach der Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern ein erheblicher Anpassungsbedarf. Nach der Neugründung der Länderstruktur erfolgten Mitte der 1990er Jahre die ersten Strukturreformen auf der kommunalen Ebene. Dabei handelte es sich im ersten Schritt in der Regel um Gebietsreformen, die die Zusammenfassung von Kreisen und Gemeinden mit sich brachten und im zweiten Schritt um Funktionalreformen. Letztere waren dabei vor allem von den jeweiligen westdeutschen „Partnerländern“ geprägt und sollten im Wesentlichen für die Zuweisung staatlicher Aufgaben an die jeweilige föderale Ebene sorgen. So entstand ein institutionelles und funktionales Mehrebenensystem, das sich in der Regel wie folgt gliedern ließ: die Landesebene, eine Mittelebene in Gestalt von mehreren Regierungspräsidien bzw. seit 2008 Landesdirektionen⁶⁶⁰ oder einem Landesverwaltungsamt⁶⁶¹, eine Kreisebene (zzgl. kreisfreie Städte) und eine Ebene der kreisangehörigen Gemeinden.

Insbesondere in den ostdeutschen Flächenländern wurde in den vergangenen Jahren aber zusätzlicher Anpassungsbedarf hinsichtlich der Neuordnung der Verwaltungsstrukturen deutlich. Dabei kann allgemein von zwei unterschiedlichen Formen der Ausprägung dieser Verwaltungsstrukturreformen ausgegangen werden: während die bereits bekannte Kommunal(Gebiets)reform einem eher regionalen Fokus folgt, knüpft die die Funktionalreform/Verwaltungsreform i. e. S. an der grundsätzlichen Frage an, welche Aufgaben der Staat erfüllen und welche Ebene diese wahrnehmen soll.

Anders als bisher konnte zudem eine Verlagerung zwischen den Reformschwerpunkten festgestellt werden. Während in den 1990er Jahren die Gebietsreform im Vordergrund stand, rückten in der jüngeren Vergangenheit die Funktionalreformen nun deutlicher ins Blickfeld.

⁶⁶⁰ In Sachsen.

⁶⁶¹ Seit 2004 in Sachsen-Anhalt.

Tabelle 15: Strukturreformen der Bundesländer Sachsen-Anhalt und Sachsen seit 1992

	Sachsen-Anhalt	Sachsen
Bisherige wesentliche Reformschritte seit der Wiedervereinigung	1992 Möglichkeit der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften 1994 Kreisgebietsreform 1999-2001 Angestrebte Kommunalreform (inkl. Einführung von Verbandsgemeinden) bleibt unvollendet 2002-2004 Kommunalreform; Umgestaltung/ Fusion von Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften	1991 Einführung der neuen Verwaltungsstruktur inkl. Regierungspräsidien 1992-1994 Kreisgebietsreform 1998/1999 Gemeindegebietsreform
Aktuelle Reformschritte	2003 Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz 2004 Abschaffung der Regierungspräsidien; Bildung eines Landesverwaltungsamtes 2007 Kreisgebietsreform bis 06/2009 Freiwillige Bildung von Einheitsgemeinden seit 07/2009 Eintritt in die Gesetzliche Phase bis 2011 flächendeckende Einführung von Einheitsgemeinden	2004/2005 Lenkungsausschuss zur Verwaltungsreform 2005 Expertenkommission zur Verwaltungsreform 2006 Gesetzesentwürfe zur Kreis- und Funktionalreform im Anhörungsverfahren 08/2008; 2009 Umsetzung der Kreis- und Funktionalreform

Sachsen-Anhalt

Im Zuge seiner jüngeren Reformbestrebungen auf der Kommunalebene in den letzten beiden Legislaturperioden folgt das Land Sachsen-Anhalt der Maxime: „so viel Staat wie nötig, so wenig Staat wie möglich.“ Auch wenn diese Formulierung für diese Betrachtung zu kurz greift, so ist sie doch Angelpunkt für ein weitreichendes Maßnahmenbündel aus Aufgabenverzicht und Entbürokratisierung, Aufgabenprivatisierung und -wahrnehmung nach dem Grundsatz der Subsidiarität, Deregulierung und der Strukturreform der Landesverwaltung.

Mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften und zur Stärkung der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit⁶⁶² sollten die bestehenden Verwaltungsgemeinschaften gestärkt werden. Die kreisangehörige Kommunalebene wurde dabei zweigeteilt - in Einheitsgemeinden, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehören und die bereits genannten Verwaltungsgemeinschaften, denen mehrere politisch selbstständige Mitgliedsgemeinden angehören. Einen wesentlichen Reformschritt stellt dabei die Festlegung einer erhöhten Mindest-/Regeleinwohnerzahl dar. So wird von der dauerhaften Leistungsfähigkeit einer Verwaltungsgemeinschaft nur dann ausgegangen, wenn sie in der Regel mindestens 10.000 Einwohner hat.⁶⁶³ Dies bedeutet eine Verdopplung der bisher geltenden Zahl von 5.000 Einwohnern und wird zu einer Halbierung der Gesamtzahl der Verwaltungsgemeinschaften auf ca. 90 führen.⁶⁶⁴ Für Einheitsgemeinden wurde zudem eine Mindesteinwohnerzahl von 8.000 festgelegt.

Diese Kommunalreform bestand damit letztlich aus einer Vergrößerung von Verwaltungsgemeinschaften, welche mit der Verringerung der selbstständigen (Einheits-) Gemeinden einherging. In der Folge hatte jede Verwaltungsgemeinschaft nahezu die doppelte Zahl von Mitgliedsgemeinden. Es ist in der Folge vielfach kritisiert worden, dass die durch die Reform erzielten Größen-, Mengen- und Spezialisierungseffekte durch erhöhte Koordinations-, Informations- und Entscheidungskosten bei der Vermittlung zwischen den vervielfachten Mitgliedsgemeinden der einzelnen Verwaltungsgemeinschaften aufgehoben würden.⁶⁶⁵

Es erscheint zudem besonders hervorhebenswert, dass die Verwaltungsmodernisierung in Sachsen-Anhalt ursprünglich keine Gebietsreform beinhaltete. Dies mag zum einen an der geringen Verlagerung von Aufgaben von der Landes- auf die Kreisebene liegen. Zum anderen erscheinen beide Reformtypen aber auch unabhängig voneinander umsetzbar zu sein.

Erst nach der Umsetzung der ersten Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung begannen 2004 erste Verhandlungen für eine Neugliederung der Landkreise. Im 2005 beschlossenen Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung (LKGebNRG) wurde dabei die Zahl der Landkreise zum 1. Juli 2007 von 21 auf elf verringert. Die Zahl der kreisfreien Städte blieb mit drei unverändert, auch wenn die kreisfreie Stadt Dessau noch erweitert wurde.

An die Neugliederung der Landkreise schloss sich (anders als im Freistaat Sachsen) ein weiterer, strukturierter Konzentrationsprozess auf Gemeindeebene an.

⁶⁶² Gesetz vom 23.10.2003; SachsAnhGVBl 2003, S. 318 f.

⁶⁶³ Vgl. § 76 I 1 SachsAnhGO.

⁶⁶⁴ Beck, Wolfgang (2005): Kommunalreform und kein Ende – Zugleich ein Beitrag zur Reform der Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt, Landes- und Kommunalverwaltung 2005, Heft 11, S. 477.

⁶⁶⁵ Auch im Zuge des Umsetzungsprozesses war die Landesregierung nicht von ihrem Grundsatz der Vermeidung einer Gemeindegebietsreform abgewichen. Zu den Effekten der Kommunalreform bis 2004 vgl. im Einzelnen Beck (2005), a. a. O., S. 475-477.

Neben der weiteren Möglichkeit der freiwilligen Bildung von Einheitsgemeinden (mit mindestens 8.000 Einwohnern) besteht ein deutlicher Widerstand gegen die im Koalitionsvertrag vorgesehene angestrebte flächendeckende (z. T. zwangsweise) Einführung von Einheitsgemeinden⁶⁶⁶. Auch wenn mit diesem Schritt lediglich die Konsequenz aus den Ergebnissen der Gemeindegebietsreform bis 2004 gezogen wird und diese Maßnahmen bei der Berücksichtigung der stabilen Mehrheit der „Großen Koalition“ in Sachsen-Anhalt umsetzbar scheinen, bedeutet dies doch die Abkehr vom bisherigen „sachsen-anhaltischen Weg“ der interkommunalen Kooperation im Wege der Verwaltungsgemeinschaften und des durchgehenden Freiwilligkeitsprinzips.

Nach den Reformen auf der kommunalen Ebene in Sachsen-Anhalt der vergangenen zwei Jahrzehnte kann festgestellt werden, dass sich die Zahl der Gemeinden von 1.367 zum 03.10.1990 auf 850 zum 01.09.2009 verringert hat. Die Zahl der Einheitsgemeinden sank dabei durch den besonderen Kooperationsweg der Verwaltungsgemeinschaften von 1.367 auf derzeit 48 (25 im Jahr 1995). Die Zahl der Gemeinden mit Stadtrecht sank von 1991 bis 2009 ebenfalls von 128 auf 118.⁶⁶⁷

Die Zahl der Verwaltungsgemeinschaften sank von 1995 bis heute von 191 (darunter 53 nach Trägermodell⁶⁶⁸) auf 79 (davon 25 mit Trägermodell) ab. Sachsen-Anhalt verzeichnet derzeit lediglich eine verbliebene Verbandsgemeinde („An der Finne“, Burgenlandkreis).⁶⁶⁹

Bis zur Initiative zur jüngsten Gemeindegebietsreform hat das Land Sachsen-Anhalt die freiwillige Fusion von Gemeinden zwar politisch und organisatorisch unterstützt, aber auf finanzielle Anreize verzichtet.

Abweichend von dieser bisherigen Praxis sind im Zeitraum von 2007 bis 2009 für die Freiwilligkeitsphase im Rahmen der aktuellen Gemeindegebietsreform bis zu 45 Mio. Euro vorgesehen. Allen Gemeinden, die sich ab dem 1. August 2007 zu einer leitbildgerechten Einheitsgemeinde bzw. ab dem 1. Januar 2008 zu einer leitbildgerechten Verbandsgemeinde zusammenschließen, sollen bis zum Ende der Freiwilligkeitsphase zum 30. Juni 2009 (mit Wirkung der Vereinbarungen spätestens zum 01. Januar 2010) unterschiedliche finanziellen Anreize⁶⁷⁰ zum Teil additiv gewährt werden.

⁶⁶⁶ Koalitionsvertrag Sachsen-Anhalt (2006): Vereinbarung zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands Landesverband Sachsen-Anhalt und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands Landesverband Sachsen-Anhalt über die Bildung einer Koalition in der fünften Legislaturperiode des Landtags von Sachsen-Anhalt 2006 bis 2011, Magdeburg, 18.04.2006, S. 36.

⁶⁶⁷ Gemeindestatistik des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt zum 01. September 2009.

⁶⁶⁸ Trägermodell bezeichnet dabei die gemeinsame Wahrnehmung bestimmter Aufgaben durch mehrere Gemeinden per Zweckvereinbarung, Zweckverband und die mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (vgl. Miller, Manfred (2004): Verwaltungsreformgesetz in Sachsen-Anhalt seit 2002, S. 28; in: apf 4/2004, S. 25-29.

⁶⁶⁹ Ebenda.

⁶⁷⁰ Ministerium des Innern Sachsen Anhalt (2007), a. a. O., S. 156-158.

Im Einzelnen kann mit einer Einigung innerhalb der Freiwilligkeitsphase einerseits ein Beitrag zur Stärkung der Verwaltungs- und Leistungskraft verbunden werden. Diese einmalige, nicht investive Zuweisung wird an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kommune im Einzelfall bemessen.

Andererseits erhalten die neu gebildeten (leitbildgerechten⁶⁷¹) Einheits- bzw. Verbandsgemeinden eine investive Zuweisung in Höhe von 100.000 Euro als Sockelbeitrag zum Ausgleich der mit der Neugliederung verbundenen Ausgaben.

Weiterhin erhalten die an der Neugliederung beteiligten Gemeinden eine zusätzliche investive Schlüsselzuweisung, die zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur beitragen soll. Deren Höhe wird aus der Multiplikation der Einwohnerzahl der Gemeinde (max. 5.000 Einwohner können berücksichtigt werden) mit einem Pro-Kopf-Betrag in Höhe von 20 Euro bestimmt.⁶⁷²

Im Zuge der beginnenden gesetzlichen Phase werden derartige Zuschüsse nicht mehr gewährt, so dass eine Einigung im Vorfeld bereits aus finanzieller Sicht Vorteile verspricht. Auch aus organisatorischer Sicht kann dies unterstrichen werden. Einerseits entfällt im Zuge des gesetzlichen Verfahrens die Möglichkeit, Verbandsgemeinden zu bilden und damit eine organisatorische Optionsmöglichkeit für die beteiligten Kommunen. Darüber hinaus lässt es das Wesen des gesetzlichen Verfahrens zur zwangsweisen Bildung von Einheitsgemeinden nicht zu – wie im Zuge des in der Freiwilligkeitsphase zu schließenden Gebietsänderungsvertrages – eine Ortschaftsverfassung zu vereinbaren. Dadurch können die ehrenamtlichen Bürgermeister und Gemeinderäte vorerst nicht in Ortsbürgermeister/Ortschaftsräte überführt werden und fallen ersatzlos weg. Erst nach der Neubildung kann der Gemeinderat derartige Strukturen neu beschließen, woran sich eine Neuwahl der Ortsbürgermeister/Ortschaftsräte anzuschließen hätte.

Auch in der potentiellen Kontinuität der Gremien sowie dem Faktum, dass die beteiligten Kommunen „Herren des Verfahrens bleiben“ kann somit neben den finanziellen Vorteilen ein Anreiz für die Einigung in der Freiwilligkeitsphase gesehen werden.

Mit Gesetzeskraft der zwangsweisen Neugliederungsverfahren des Innenministeriums des Landes Sachsen-Anhalt werden diese finanziellen und organisatorischen Anreize durch den gesetzlichen Zwang ersetzt. Die Möglichkeit einer vorgeschalteten, freiwilligen Einigung wird dabei nicht nur dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁶⁷³ und weiteren verfassungsrechtlichen Erwägungen gerecht,

⁶⁷¹ Entsprechend der Zielstellung der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt sollen die Gemeinden nach der Gebietsreform rechtlich-organisatorisch als Einheitsgemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern bestehen (vgl. Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2007): Eckpunkte der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt, S. 38; online verfügbar unter http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Referat_35/Eckpunktepapier_Einheitsgemeinden_April2007.pdf, zuletzt geprüft am 20.07.2010).

⁶⁷² Vgl. RdErl. des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt vom 01.08.2007 – 32.10611, MBl. LSA Nr. 32/2007 vom 10.09.2007.

⁶⁷³ Ministerium des Innern des Landes Sachsen Anhalt (2007), a. a. O., S. 94.

sondern erhöht mittelbar auch den Entscheidungsdruck auf die lokalen Akteure und befördert durch die „Alternativlosigkeit“ der anschließenden gesetzlichen Phase regionale Einigungen. Über die Vorgaben des entsprechenden Leitbildes bestimmt der Gesetzgeber weiterhin den Rahmen dieser Festlegungen.

Freistaat Sachsen

Im Freistaat Sachsen hat es bereits in den 1990er Jahren eine Kreisgebietsreform und eine Gemeindegebietsreform gegeben. Mit dem Beginn der letzten Legislaturperiode im Herbst 2005 wurde zwischen den Partnern der Großen Koalition das Vorhaben einer Funktional- und Verwaltungsreform vereinbart. Neben der fortgesetzten Aufgabenkritik/ Aufgabenverzicht und der Privatisierung sollte eine eingesetzte Expertenkommission weitere Möglichkeiten suchen. Dabei sollte vor allem überprüft werden, ob bei fortgesetzter Kommunalisierung von Aufgaben, die Mittelebenen (Regierungspräsidien) wegfallen oder aber gebündelt werden könnten.⁶⁷⁴ Durch Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung (eGovernment, Modernisierung der Verwaltungssteuerung, Beratung bei der Einführung kommunaler Bürgerbüros etc.) sollte diese Reform zusätzlich unterstützt werden.⁶⁷⁵ Eine Gebietsreform war ursprünglich nicht vorgesehen.

Trotz Kontroversen wurde ein Gesetzentwurf erarbeitet, der im Dezember 2006 einem Anhörungsverfahren unterzogen und im Sommer 2007 in den Landtag eingebracht wurde. Mit Verabschiedung der Gesetze im Januar 2008 konnten die ersten Reformschritte ebenso wie Neuwahlen zu den Kreistagen und Landräten der neuen Kreise im Sommer stattfinden und die Kreisneugliederung zum 1. August 2008 in Kraft treten. Seit 2009 sind alle Reformschritte formal umgesetzt, auch wenn sich weiterhin erhebliche Entwicklungspotentiale hinsichtlich der Fusions- und Anpassungsfortschritte zeigen.

Im Ergebnis der Reformbestrebungen der vergangenen zwei Dekaden auf der kommunalen Ebene verfügt der Freistaat Sachsen zum 1. März 2009 lediglich noch über drei kreisfreie Städte, die Oberzentren Chemnitz, Dresden und Leipzig. Auch die Zahl der Landkreise hat sich seit 1990 von ehemals 48 auf 10 verringert. Gleichzeitig stieg die Zahl der Großen Kreisstädte von sieben im Jahr 1995 auf heute 50 an. Die Zahl der Gemeinden hat sich seit der Wiedervereinigung (1.626 zum Stichtag 03.10.1990) ebenfalls drastisch verringert und beträgt mit 491 heute lediglich 30 % des damaligen Wertes.⁶⁷⁶

Im Zuge der Kreis- und Funktionalreform hat der Freistaat Sachsen mit den kommunalen Spitzenverbänden ebenfalls einige finanzielle Anreize, als reformbegleitende Maßnahmen verabschiedet.

⁶⁷⁴ Koalitionsvertrag Sachsen (2006): Vereinbarung zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Sachsen und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Sachsen über die Bildung der Staatsregierung für die 4. Legislaturperiode des Sächsischen Landtages, Dresden, 3.11.2006, S. 71.

⁶⁷⁵ Ebenda, S. 71 f.

⁶⁷⁶ Gemeindestatistik des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen vom 1. März 2009.

Einerseits erhalten alle von der Gebietsreform betroffenen Landkreise eine Pauschale von je 10 Mio. Euro, die zur Verbesserung der Infrastruktur und zur Integration in die neuen Kreise beitragen sollen. Durch die Kombination dieser Mittel mit anderen Förderprogrammen konnte so ein beachtliches Investitionsvolumen entstehen (welches z. T. sogar dazu geführt hat, dass Fördertöpfe des Landes (z. B. Straßenbau) bereits frühzeitig ausgeschöpft waren).

Weiterhin sollten alle Städte, die durch die Neugliederung den Sitz der Kreisverwaltung verlieren würden, einen sog. Zentralitätsverlustausgleich erhalten. Für diesen wendete der Freistaat Sachsen insgesamt noch mal 28,8 Mio. Euro auf. Dies entspricht etwa 850.000 Euro je Kreisstadt.

Neben diesen finanziellen Anreizen für die Gebietsreform hat der Gesetzgeber für die auf die Kreise und kreisfreien Städte zu übertragenden Aufgaben des Landes im Rahmen der Funktionalreform einen Mehrbelastungsausgleich (MBA) vorgesehen. Damit trägt das Land Art. 85 der Sächsischen Landesverfassung Rechnung, wonach die Übertragung von zusätzlichen Aufgaben mit einem entsprechenden finanziellen Ausgleich zu versehen ist. Dabei sind insbesondere die tatsächlich durch die Aufgabenübernahme entstehenden Kosten auszugleichen.

Fazit

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass sich die Zahl der Gemeinden in den Bundesländern Sachsen-Anhalt und Sachsen seit 1990 deutlich verringert hat. Diese ging dabei in Sachsen besonders deutlich zurück. Das in Sachsen-Anhalt forcierte Modell der Verwaltungsgemeinschaften sowie das über lange Zeit verfolgte Prinzip der Freiwilligkeit hat bis zum Jahr 2007 nur begrenzt zu gebietlichen Zusammenschlüssen der Kommunen geführt. Wohl auch aus dieser Erkenntnis heraus⁶⁷⁷ ist das Land mit den jüngsten Reformbemühungen zu einer gesetzlichen und damit zwangsweise Konsolidierung der Gemeindeebene übergegangen.⁶⁷⁸ Beide Länder haben dabei im Reformwege unterschiedliche Anreize gesetzt und diese durch gesetzlichen Zwang zur Reformbeteiligung ergänzt. Obschon dies politisch wie rechtlich zusätzliche Unwägbarkeiten für das Verfahren brachte, erscheint insbesondere die Kombination beider Anreizebenen ein Erfolgsfaktor für das Gelingen der Reformen gewesen zu sein.

⁶⁷⁷ Beck (2006), a. a. O., S. 51.

⁶⁷⁸ Nach Beschluss des Kabinetts vom 01. September 2009 liegen nun mehr für alle Kommunen, die sich im Zuge der Freiwilligkeitsphase nicht an der Bildung von Einheits- bzw. Verbandsgemeinden beteiligt haben Neugliederungsvorschläge vor. Nach einer folgenden Anhörungsphase sollen die ersten Neugliederungen noch vor Ende des Jahres 2009 Rechtskraft erlangen. Vgl. Presse- und Informationsamt der Landesregierung Sachsen-Anhalt, PM 443/2009 vom 01.09.2009.

Literaturverzeichnis

Monographien und Aufsätze

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1982): Grundriss der Raumordnung; Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation - Variablen ihrer Funktionsfähigkeit; Arbeitsmaterial der ARL, 244; Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2000): Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels; ARL Forschungs- und Sitzungsberichte, Nr. 210; Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung; 4., vollständig neu bearbeitete Auflage; Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!; Positionspapier aus der ARL, Nr. 69.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2008): Aus der Kostenfalle hin zu mehr Kostenwahrheit: Kosten und Folgekosten von Siedlungen und Infrastrukturen; Positionspapier aus der ARL, Nr. 76.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2008): Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung; Positionspapier aus der ARL, Nr. 77.

Aring, Jürgen (2001): Plädoyer für eine angebotsorientierte Baulandpolitik; in: Einig, Klaus (Hrsg.) (2001): Regionale Koordination der Baulandausweisung, S. 39–60; Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung; Berlin.

Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21-22/2006.

Bache, Ian/Flinders, Matthew (Hrsg.) (2004): Multi-Level-Governance; Oxford.

Bachoff, Otto/Stober, Rolf/Wolff, Hans J. (1994): Verwaltungsrecht II; Besonderes Organisations- und Dienstrecht; ein Studienbuch; Kurzlehrbücher für das juristische Studium; München.

Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (2009): Baugesetzbuch – BauGB; Kommentar; 11. Aufl.; München.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (Hrsg.) (2003): Handbuch erfolgreiches Regionalmanagement 2003; München.

Beck, Silke/Kuhlicke, Christian/Görg, Christoph (2009): Climate Policy Integration, Coherence and Governance in Germany; PEER Climate Change Initiative – Project 2: „Climate Policy Integration, Coherence and Governance“; UFZ-Berichte 01/2009; Leipzig.

- Beck, Wolfgang (2005): Kommunalreform und kein Ende – Zugleich ein Beitrag zur Reform der Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt; in: Landes- und Kommunalverwaltung, Heft 11, S. 473–478.
- Beck, Wolfgang (2006): Verlauf und Schwerpunkte der Kommunal- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt (1990-2005); Ostbevern.
- Beier, Markus/Matern, Antje (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit; Stand und Perspektiven der Forschung; Arbeitsmaterial der ARL, 332; Hannover.
- Beilein, Andreas/Dittrich-Wesbuer, Andrea/Frehn, Michael/Klemme, Marion/ Krause-Jung, Katharina/Osterhage, Frank et al (2009): LEANkom - Ein Softwaretool zur Darstellung der fiskalischen Auswirkungen lokaler Wohnsiedlungsentwicklung; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung; Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung; Eine Publikation des Förderprogramms "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA); REFINA, 3; Berlin.
- Beißwenger, Klaus-Dieter (Hrsg.) (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft; Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung - Fläche im Kreis; ein ExWoSt-Forschungsfeld; ein Projekt des Forschungsprogramms "Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" (ExWoSt) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung ; Sonderveröffentlichungsreihe des ExWoSt Forschungsfeldes "Fläche im Kreis"; Berlin.
- Bellers, Jürgen/Brunn, Gerhard/Frey, Rainer/Lademacher, Horst/Kämpfer, Thomas (Hrsg.) (1998): Interkommunale Zusammenarbeit; Jahrbuch Nordrhein-Westfalen, Politikwissenschaftliche Analysen, Band 1.
- Benz, Arthur (2005): Governance; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung; 4., neu bearbeitete Auflage; S. 404–408; Hannover.
- Bergmann, Axel/Einig, Klaus/Hutter, Gérard/Müller, Bernhard/Siedentop, Stefan (Hrsg.) (1999): Siedlungspolitik auf neuen Wegen - Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung; Berlin.
- Besecke, Anja/Hänsch, Robert/Pinetzki, Michael (2005): Das Flächensparbuch; Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein; ISR-Diskussionsbeitrag, Heft 56.
- Bizer, Kilian (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung; Mit 17 Tabellen; Konzept Nachhaltigkeit; Berlin.
- Bizer, Kilian/Lang, Joachim (2000): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen; Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Forschungsbericht 201 03 196 (alt); neu: 296 15 196, UBA-FB 000070; Umweltbundesamt (Hrsg.) (2000), Texte, 21/00; Berlin.
- Bizer, Kilian/Cichorowski, Georg (2007): Planspiele "Neue Instrumente": Operationalisierung der Instrumente im Arbeitsprogramm; in: Beißwenger, Klaus-Dieter (Hrsg.) (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft: Neue Instrumente für neue Ziele; Kreis-

laufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung - Fläche im Kreis; Sonderveröffentlichungsreihe des ExWoSt Forschungsfeldes "Fläche im Kreis", Band 3, S. 35–58; Berlin.

Blanke, Bernhard (Hrsg.) (1991): Staat und Stadt; Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen "dezentraler" Politik; Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft, Nr. 22; Opladen.

Bleher, Daniel (2006): Interkommunale Kooperation zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme; Screening und Bewertung beispielhafter Zusammenarbeit; Diplomarbeit am Fachbereich Geowissenschaften/Geographie der Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt am Main; Frankfurt am Main.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan (2008): Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig; Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Braunschweig; Ruhr-Universität Bochum; Bochum.

Bretthauer, Silke (2005): Organisation des Stadt-Umland-Bereichs; Seminararbeit an der Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften; Speyer.

Brockhaus Wahrig (Hrsg.) (1982): Deutsches Wörterbuch in sechs Bänden; Vierter Band K – OZ; Wiesbaden: F. A. Brockhaus Verlag; Stuttgart.

Brunnengräber, Achim/Burchhardt, Hans-Jürgen/Görg, Christoph (Hrsg.) (2008): Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung?; Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik; Schriften zur Governance-Forschung, Band 14; Baden-Baden.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1999): Modellvorhaben "Städtenetze"; Werkstatt:Praxis, Heft 3/1999; Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2003): Technologisch-ökonomischer Strukturwandel; Werkstatt:Praxis, Heft 1/2003; Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Informationen zur Raumentwicklung; Heft 4/5 2005; Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft; Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis; Ein ExWoSt-Forschungsfeld; Instrumente und Akteure in der Flächenkreislaufwirtschaft; Instrumente und Akteure in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise); Berlin/Darmstadt/Göttingen.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen; Praxiserfahrungsstudie; Werkstatt:Praxis, Heft 53; Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft; Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung - Fläche im Kreis; Band 3: Neue Instrumente für neue Ziele; Sonderveröffentlichungsreihe des ExWoSt-Forschungsfeldes "Fläche im Kreis"; Berlin.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen; Werkstatt:Praxis, Heft 56; Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Forschungsfeld: Kommunale Konzepte Wohnen; ExWoSt-Informationen, 33/1; Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung/Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Umbau statt Zuwachs; Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels; Innovative Projekte zur Regionalentwicklung; Berlin/Bonn.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)/Staatssekretariat für Wirtschaft/Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (Hrsg.) (2000): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten; ECOPLAN Wirtschafts- und Umweltstudien.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Stadtumbau - die Fortsetzung; Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/2009; Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Raumordnungsprognose 2025/2050; Berichte, Band 29; Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (o. J.): Deutsche EU-Ratspräsidentschaft; Ergebnisse für die europäische Raum- und Stadtentwicklung; Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt; Territoriale Agenda der Europäischen Union; Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2009): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren; Das Zentrenprogramm der Städtebauförderung; Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Kooperationen in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise); Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft; Kreislaufwirtschaft in der städtischen / stadtreionalen Flächennutzung - Fläche im Kreis; Ein ExWoSt-Forschungsfeld; Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): KoomKoop; Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation; Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.). (2002): Programm Stadtumbau Ost; Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes; Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2003): Bundesverkehrswegeplan 2003; Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland; Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juli 2003; Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2000): Wohnraumbeschaffung durch Kooperation: Zusammenarbeit von Gemeinden, Wohnungswirtschaft und Wohlfahrtspflege als Instrument zur Versorgung von Haushalten mit dringendem Wohnungsbedarf.

Bundesverfassungsgericht: Beschluß des zweiten Senats vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619, 1628/83, BVerfGE 79, 127 - Rastede.

Bunzel, Arno (1999): Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit von Städten und kleinen Gemeinden - Empfehlungen für Kommunen im Land Brandenburg; in: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (Hrsg.) (1999): Stadt und Nachbarn; Auswertung des zweiten Erfahrungsaustausches der Regionalen Entwicklungszentren des Städtekranses um Berlin (ARGEREZ); Schriftenreihe, Nr. 2, S. 51-88.

Bunzel, Arno/Böhme, Christa (2002): Interkommunales Kompensationsmanagement; Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 899 82 410 "Interkommunale Zusammenarbeit bei der

Planung und Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich" des Bundesamtes für Naturschutz; Angewandte Landschaftsökologie, 49; Bonn.

Bunzel, Arno/Reitzig, Frank/Sander, Robert (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau; Difu-Beiträge zur Stadtforschung, 34; Berlin.

Büro USBECK/CUI Halle (Hrsg.) (2007): Regionales Entwicklungskonzept (REK) Aktionsraum Schkeuditzer Kreuz; Abschlussbericht; Leipzig.

Buttolo, Albrecht (2008): Verwaltungsreform Sachsen; in: Sachsenlandkurier, Heft 4, S. 156–162.

Davy, Benjamin (2004): Die Neunte Stadt; Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030; Wuppertal.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2009): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009; BT-Drs. 16/13950.

Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2005): Endbericht Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik für das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; Projektnummer: Z 6 – 10.05.05.1; Berlin.

Diller, Christian (2004): Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“; Raumforschung und Raumordnung, 62 Heft 4-5, S. 270-279.

Diller, Christian (2003): Regionalentwicklung durch neue Kooperationen – von wem und für wen?; in: Standort; Zeitschrift für Angewandte Geographie, 2/2003, S. 79–84.

Doubek, Claudia/Zanetti, Gerhard (1999): Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte; Gutachten des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR); Schriftenreihe Österreichische Raumordnungskonferenz, 143; Wien.

Dransfeld, Egbert/Meyer, Bernd (2003): Wirtschaftliche Baulandbereitstellung; Städtebauliche Kalkulation; 1. Aufl.; Bonn.

Ehrbeck, Hanno (2006): Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung; Eine empirische Untersuchung zu Aufgaben und Arbeitsformen der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen; Dissertation; RWTH Aachen.

Einig, Klaus (2000): Regionale Koordination der Baulandausweisung; 1. Aufl.; Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung; Berlin.

Frey, René L. (2003): Regionale Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme; in: Informationen zur Raumentwicklung 8/9 2003, S. 451-462.

Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunale Akademie (Hrsg.) (2008): Interkommunale Zusammenarbeit; Handreich für die Kommunalpolitik; Texte der Kommunalen Akademie, Band 04.

Fuest, Clemens/Thöne, Michael (2005): Gemeindefinanzreform; Hintergründe, Defizite, Alternativen; FiFo-Berichte, Nr. 1/2005; herausgegeben vom Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln; Köln.

Fürst, Dietrich (2001): Stadt-Umland-Kooperation als Kommunikation; Frankfurt am Main.

- Fürst, Dietrich (2003): Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neoliberaler Marktwirtschaft; in: Katenhusen, Ines/Lamping, Wolfram (Hrsg.) (2003): Demokratien in Europa; Der Einfluss der europäischen Integration auf Institutionenwandel und neue Konturen des demokratischen Verfassungsstaates; S. 251–258; Opladen.
- Fürst, Dietrich (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung; in: DISP, Heft 163, S. 16–27.
- Fürst, Dietrich/Löb, Stefan/Rudolph, Ansgar/Zimmermann, Karsten (Hrsg.) (2003): Steuerung durch Regionalplanung; Schriften zur Rechtspolitologie, Band 15; Baden-Baden.
- Fürst, Dietrich/Klinger, Werner/Knieling, Jörg/Mönnecke, Margit/Zoch, Hildegard (1990): Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen; Baden-Baden.
- Fürst, Dietrich/Ritter, Ernst-Hasso (1993): Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung; Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß; 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage; Düsseldorf.
- Fürst, Dietrich/Scholles, Frank (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung; Dortmund.
- Fürst, Dietrich/Scholles, Frank (2001): Wissenschafts- und kommunikationstheoretische Grundlagen der Planung; in: dies. (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung; S. 80–87 Dortmund.
- Gatzweiler, Hans-Peter/Milbert, Antonia (2009): Schrumpfende Städte wachsen und wachsende Städte schrumpfen; in: Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Stadtumbau - die Fortsetzung; Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/2009, S. 443–455; Bonn.
- Gawron, Thomas (2006): Kooperation in der Region durch interkommunale Zusammenarbeit; Zwischenbericht im Verbundprojekt REFINA KoreMi, Teil II; Berlin/Leipzig.
- Gawron, Thomas (2008): Interkommunale Kooperation - Chancen für eine aktive regionale Einzelhandelsentwicklung; Die Novellierung des BauGB und nachhaltige Steuerungsinstrumente; DSSW-Studie, 59; Berlin.
- Gawron, Thomas/Jähnke, Petra (2001): Kooperation in der Region - Thematische Einleitung; in: Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hrsg.) (2001): Regionale Kooperation - Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik; Graue Reihe des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Nr. 21, S. 11–34; Erkner.
- Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht; 3. Aufl.; Baden-Baden.
- Geyler, Stefan/Grüttner, André/Kübler, Anja/Kuntze, Martina/Selz, Emanuel/Strauß, Christian/Warner, Barbara (2009): Flächenpolitische Ziele unter Schrumpfungsbedingungen in der Kernregion Mitteldeutschland; Normative überörtliche Aussagen im Spiegel der Fachdiskussion; Band 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi; herausgegeben von Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer und Wolfgang Kühn; Leipzig.

Geyler, Stefan/Warner, Barbara/Brandl, Anja/Kuntze, Martina (2008): Clusteranalyse der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland; Eine Typisierung der Region nach Entwicklungsparametern und Rahmenbedingungen; Band 02 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi; herausgegeben von Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer und Wolfgang Kühn; Leipzig.

Gorsler, Daniela (2002): Informelle räumliche Planung; Hannover.

Grabow, Busso/Henckel, Dietrich/Hollbach-Grömig, Beate (1995): Weiche Standortfaktoren; Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, 89; Stuttgart.

Grunow, Dieter (1983): Interorganisationsbeziehungen im Implementationsfeld und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung und Zielerreichung politischer Programme; in: Mayntz, Renate (Hrsg.) (1983): Implementation politischer Programme II, S. 142-167; Opladen.

Gutachterausschüsse für Grundstückswerte im Land Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2008): Grundstücksmarktbericht Sachsen-Anhalt 2008; Magdeburg.

Gutsche, Jens-Martin (2003): Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg; ECTL Working Paper, Nr. 18; Hamburg.

Gutsche, Jens-Martin (2009a): Siedeln kostet Geld; Kostenstrukturen und Rahmenbedingungen der Baulandentwicklung; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung; Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung; Eine Publikation des Förderprogramms "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA); REFINA, 3, S. 31-41; Berlin.

Gutsche, Jens-Martin (2009b): Werkzeuge zur Abschätzung der Folgekosten von Baugebieten für die Kommunen und deren Bürgerinnen und Bürger; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung; Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung; Eine Publikation des Förderprogramms "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA); REFINA, 3, S. 87-95; Berlin.

Hauerken, Jochen/Hartung, Frieder/Ruther-Mehlis, Alfred/Wiedemann, Saskia (2009): Eine Software zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit von Wohngebieten im Praxistest; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung; Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung; Eine Publikation des Förderprogramms "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA); REFINA, 3, S. 96-105; Berlin.

Hegele, Dorothea/Ewert, Klaus-Peter (1997): Kommunalrecht im Freistaat Sachsen; 2. Aufl.; Stuttgart.

Heinz, Werner (Hrsg.) (2000): Stadt und Region - Kooperation oder Koordination?; Ein internationaler Vergleich; Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, 93; 1. Aufl.; Stuttgart.

Heinze, Rolf G./Voelzkow, Helmut (1991): Die Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen; in: Blanke, Bernhard (Hrsg.) (1991): Staat und Stadt; Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen "dezentraler" Politik; Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, Nr. 22, S. 461-476; Opladen.

- Héritier, Adrienne (Hrsg.) (1993): Policy Analyse; Kritik und Neuorientierung; Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24; Opladen.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander (2006): Kooperation statt Fusion?; Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern; Staatsreform in Deutschland und Europa, 1; 1. Aufl.; Baden-Baden.
- Hesse, Joachim Jens/ Götz Alexander (2006): Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen; Endbericht; Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport.
- Heyde, Hans-Jürgen von der (1982): Kreisentwicklungsplanung; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1982): Grundriss der Raumordnung, S. 382–385; Hannover.
- Holtel, Ulrike/Wuschansky, Bernd/Hangebruch, Nina (2002): Interkommunale Gewerbegebiete NRW; Public-Public-Partnership; ILS Schriften, 182; 1. Aufl.; Dortmund.
- Hoppe, Andrea/Voelzkow, Helmut (2000): Kooperation im Schatten der Hierarchie: Handlungsalternativen in der Regionalpolitik; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2006): Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels; ARL Forschungs- und Sitzungsberichte, Nr. 210, S. 16–35; Hannover.
- Informationskreis für Raumplanung e. V. (Hrsg.) (2007): RaumPlanung, Heft 132/133, Juni/August 2007; Dortmund.
- Informationskreis für Raumplanung e. V. (Hrsg.) (2007): RaumPlanung, Heft 134, Oktober 2007; Dortmund.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung Nordrhein Westfalen (Hrsg.) (1999): Überörtliche Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen; ILS Schriften, 148; Dortmund.
- Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (Hrsg.) (1999): Stadt und Nachbarn; Auswertung des zweiten Erfahrungsaustausches der Regionalen Entwicklungszentren des Städtekranses um Berlin (ARGEREZ); Schriftenreihe, Nr. 2.
- Institute for Fuels and Renewable Energy (Hrsg.) (2009): Sustainable Urban Energy Concepts; Proceedings of Warsaw Summer School; Warschau (unveröffentlicht).
- Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hrsg.) (2001): Regionale Kooperation - Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik; Graue Reihe des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Nr. 21; Erkner.
- Jöne, Barbara/Klemme, Marion (2009): Kosten-Nutzen-Betrachtungen von Wohnbauflächen in der kommunalen Planung; Vorstellungen, Anforderungen und Möglichkeiten aus Anwendersicht am Beispiel von LEANkom; in: Preuß, Thomas/ Floeting, Holger (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung; Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung; Eine Publikation des Förderprogramms "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA); REFINA, 3), S. 118–132; Berlin.
- Jörissen, Juliane/Coenen, Reinhard (2004): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung; Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure; herausgegeben vom Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) (2004); Hintergrundpapier, Nr. 10; Berlin.

Jörissen, Juliane; Coenen Reinhard (2005): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme; Ziele, Maßnahmen, Wirkungen (Kurzfassung); Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), Arbeitsbericht, Nr. 98; Berlin.

Jörissen, Juliane/Coenen, Reinhard (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung; Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs; Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, 20; Berlin.

Kahnert, Rainer/Rudowsky, Katrin (1999): Interkommunale Gewerbegebiete: nachhaltige Entwicklung im Handlungsfeld "Bauen und Wohnen"; Eine Dokumentation von Fallbeispielen; Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Arbeitsbericht, 143.

Katenhusen, Ines/ Lamping, Wolfram (2002): Demokratien in Europa; Der Einfluss der europäischen Integration auf Wandel, Leistungsfähigkeit und neue Konturen des demokratischen Verfassungsstaates; Opladen.

Katenhusen, Ines/Lamping, Wolfram (Hrsg.) (2003): Demokratien in Europa. Der Einfluss der europäischen Integration auf Institutionenwandel und neue Konturen des demokratischen Verfassungsstaates; Opladen.

Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hrsg.) (1996): Organisation und Netzwerk; Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik; Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, 2; Frankfurt/Main.

Kersting, Norbert (2006): Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb?; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21-22/2006, S. 32-38.

Kienbaum Management Consultants GmbH (Hrsg.) (2004): Studie Interkommunale Zusammenarbeit; Studie der Kienbaum Management Consultants GmbH in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund.

Kilian, Reinhard/Müllers, Ernst (2003): Möglichkeiten zur Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen in großstädtischen Verdichtungsräumen; in: Verwaltungsarchiv, Vol. 89, S. 25-69.

Klein, Oliver (2004): Rechtliche Aspekte der Aufgabenverteilung und -verlagerung im Kreisangehörigen Raum; Projektbericht 10 des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI); Potsdam.

Klemme, Marion (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung; Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Blaue Reihe, 110; Dortmund.

Knieling, Jörg (2007): Metropolregionen - Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation; Voraussetzungen für erfolgreiche Kooperationen in den großen Wirtschaftsräumen der neuen Länder am Beispiel der Metropolregion Sachsendreieck; ein Projekt des Forschungsprogramms "Aufbau Ost" des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung; Werkstatt:Praxis, Heft, 54; Bonn.

Knieling, Jörg/Fürst, Dietrich/Danielzyk, Rainer (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung; Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland; Regio spezial, 1; Dortmund.

Koalitionsvertrag Sachsen vom 3.11.2006; Vereinbarung zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Sachsen und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Sachsen über die Bildung der Staatsregierung für die 4. Legislaturperiode des Sächsischen Landtages; Dresden.

Koalitionsvertrag Sachsen-Anhalt vom 18.04.2006; Vereinbarung zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands Landesverband Sachsen-Anhalt und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands Landesverband Sachsen-Anhalt über die Bildung einer Koalition in der fünften Legislaturperiode des Landtags von Sachsen-Anhalt 2006 bis 2011; Magdeburg.

Köck, Wolfgang/Rath, Katja (2007): Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme; Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Forschungsbericht 203 16 123/01, UBA-FB 001025; Umweltbundesamt, Berichte, Nr. 01/2007; Berlin.

KoRiS IWH und Institut für Ökologische Raumentwicklung (IÖR) (Hrsg.) (2006): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation; Endbericht (unveröffentlicht); Hannover, Erfurt, Halle, Dresden.

Kötter, Theo/Frielinghaus, Benedikt/Weigt, Dietmar/Risthaus, Ludger (2009): Kostenoptimierung in der Flächennutzungsplanung; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung; Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung; Eine Publikation des Förderprogramms "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA); REFINA, 3, S. 133–145; Berlin.

Koziol, Matthias/Walther, Jörg (2009): Abschätzung der Infrastrukturfolgekosten; Das Beispiel der Region Gießen-Wetzlar; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung; Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung; Eine Publikation des Förderprogramms "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA); REFINA, 3, S. 73–84; Berlin.

Kranepuhl, Susanne (2009): Möglichkeiten und Grenzen Länderübergreifender Kooperationen im Raum Halle-Leipzig; Band 03 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi; herausgegeben von Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer und Wolfgang Kühn. Forschungsverbund KoReMi; Leipzig.

Krause-Junk, Katharina (2006): Kommunale Gewerbeansiedlungspolitik im Spannungsfeld fiskalischer Anreize und planerischer Anforderungen; ECTL Working Paper, Nr. 36, Hamburg.

Kroker, Thomas/Fankhänel, Dirk (2004). Zusammenfassung Verkehr und Mobilität; in: Stadt Leipzig, Stadtplanungsamt (Hrsg.) (2004): Leipzig 2030; Forschungsbericht im Rahmen des Ideenwettbewerbs Stadt 2030; gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, S. 51 ff.; Leipzig.

Kübler, Anja (2010): Flächenpolitische Ziele der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland; Strategien und Herausforderungen; Band 06 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi; herausgegeben von Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer und Wolfgang Kühn; Leipzig.

Kübler, Anja/Ringel, Johannes/Strauß, Christian (2009): Ländergrenzenübergreifende Kooperation beim Flächenmanagement in (Metropol)Regionen: Die Region Leipzig-Halle; in: Weith, Thomas (Hrsg.) (2009): Flächenmanagement im Wandel; Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung, Sonderheft 16/2009, S. 195–206; Berlin.

Kühl, Claus/Liebrenz, Frank (1999): Durchbruch bei der interkommunalen Zusammenarbeit in Schleswig-Holstein; Raumforschung und Raumordnung, Jg. 57, Heft 2-3, S. 201–202.

Kujath, Hans-Joachim (2001): Editorial; in: Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hrsg.) (2001): Regionale Kooperation - Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik; Graue Reihe des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Nr. 21, S. 5–6; Erkner.

Langer, Kerstin/Renn Ortwin (2000): Kooperative Planungsansätze in der interkommunalen Zusammenarbeit, Konfliktschlichtung am Runden Tisch?; Mediationsverfahren „Runder Tisch Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen-Bodelshausen“; Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Nr. 116.

Lehmann-Grube, Hinrich/Seele, Günter (Hrsg.) (1983): Die Verwaltung der Verdichtungs-räume; Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, 9; Baden-Baden.

Lehmann-Grube, Hinrich; Seele, Günter (1983): Die Verwaltung von Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland; in: Lehmann-Grube, Hinrich/Seele, Günter (Hrsg.) (1983): Die Verwaltung der Verdichtungs-räume; Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, 9), S. 9–67; Baden-Baden.

Liebmann, Heike (2007): Fünf Jahre „Stadtumbau Ost“; Eine Zwischenbilanz des Bundesländer-Programms; in: Informationskreis für Raumplanung e. V. (Hrsg.) (2007): Raum-Planung, Heft 132/133, Juni/August 2007, S. 131–134; Dortmund.

Löb, Stefan (2003): Steuerung durch Regionalmanagement; in: Fürst, Dietrich/Löb, Stefan/Rudolph, Ansgar/Zimmermann, Karsten (Hrsg.) (2003): Steuerung durch Regionalplanung; Schriften zur Rechtspolitologie Band 15, S. 95–123; Baden-Baden.

Löhr, Dirk (2009): Kommunale Fiscal-Impact-Analysen zur Prüfung von Flächenausweisungsalternativen; Anmerkungen zur Methodik; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung; Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung; Eine Publikation des Förderprogramms "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA); REFINA, 3, S. 43–58; Berlin.

Ludwig, Jürgen et al. (Hrsg.) (2008): Metropolregionen in Deutschland; 11 Beispiele für Regional Governance; 2. Aufl.; Baden-Baden.

Maier, Jörg/Kadner, Beate/Rahn Thomas (2005): Optimierung der Infrastrukturangebote und Aufwertung der Lebensbedingungen in Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang; Modellregion Westertal; Teilbericht 4; Bayreuth.

Maier, Jörg/Kadner Beate (2007): Optimierung der Infrastrukturangebote und Aufwertung der Lebensbedingungen in Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang; Modellregion Westertal; Ergebnisbericht; Bayreuth, Dresden.

- Mayntz, Renate (1986): *Steuerung, Steuerungsakteure und Steuerungsinstrumente: zur Praxisierung des Problems*; Siegen.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1997): *Soziale Dynamik und politische Steuerung; Theoretische und methodologische Überlegungen*; Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 29; Frankfurt/Main, New York.
- Mayntz, Renate (1987): *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme*; in: dies. (Hrsg.) (1997): *Soziale Dynamik und politische Steuerung; Theoretische und methodologische Überlegungen*; Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 29, S. 186–208; Frankfurt/Main, New York.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung; Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus*; Frankfurt am Main/New York.
- Mecking, Christoph (1995): *Die Regionalebene in Deutschland*; Stuttgart.
- Meyers großes Taschenlexikon(1981); Band 21; Mannheim/Wien/Zürich.
- Mickwitz, Per et al. (2009): *Climate Policy Integration, Coherence and Governance*; PEER Report No. 2; Helsinki: Partnership for European Environmental Research; unter Verwendung eines Zitats von Bache, I./Flinders, M. (2004): *Themes and Issues in Multi-Level Governance*; in: dies. (Hrsg.): *Multi-Level-Governance*; S. 1–11; Oxford.
- Mickwitz, Per et al. (2009): *Climate Policy Integration, Coherence and Governance*; PEER Report No. 2; Helsinki: Partnership for European Environmental Research.
- Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt (MBL. LSA Grundaussgabe).
- Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2007): *Leitbild der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt*; Magdeburg.
- Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2004): *Landesverkehrswegeplan Teil: Straße; Ermittlung des Bedarfs*; Magdeburg.
- Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (1999): *Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt, zuletzt geändert 2005*; Lesefassung; Magdeburg.
- Münch, Richard (2000): *Politische Steuerung im Kontext von Netzwerken, Institutionen, Professionen und Kulturen*; Manuskript für das Symposium "Theorie politischer Steuerung"; Stuttgart/Bamberg.
- Obere Landesplanungsbehörde Thüringen/Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen (Hrsg.) (2006): *WohnQualitäten Mittelthüringen; Neue Strategien und Allianzen im regionalen Umbauprozess; Endbericht*; Weimar.
- Osthorst, Winfried/Pütz, Marco (2008): *Multi-Ebenen-Governance in der Regionalentwicklung*; in: Brunnengräber, Achim/Burchhardt, Hans-Jürgen/Görg, Christoph (Hrsg.) (2008): *Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung?; Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik*; Schriften zur Governance-Forschung, Band 14, S. 61–90; Baden-Baden.
- Powel, Werner W. (1996): *Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen*; in: Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hrsg.) (1996): *Organisation und Netzwerk*;

Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik; Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, 2, S. 231–271; Frankfurt/Main.

Presse- und Informationsamt der Landesregierung Sachsen-Anhalt: PM 443/2009 vom 01.09.2009.

Preuß, Thomas (2009): Folgekosten: Herausforderungen und Chancen einer zukunftsfähigen Siedlungsentwicklung; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung; Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung; Eine Publikation des Förderprogramms "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA); REFINA, 3, S. 11–29; Berlin.

Preuß, Thomas et al (2007): Planspielphase II: Neue Instrumente; in: Beißwenger, Klaus-Dieter (Hrsg.) (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft; Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung - Fläche im Kreis; ein ExWoSt-Forschungsfeld; ein Projekt des Forschungsprogramms "Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" (ExWoSt) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, S. 16–34; Berlin.

Preuß, Thomas/Floeting, Holger (2009): Werkzeuge und Modelle der Kosten-Nutzen-Betrachtung; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung; Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung; Eine Publikation des Förderprogramms "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA); REFINA, 3, S. 159–174; Berlin.

Preuß, Thomas; Floeting, Holger (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung; Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung; Eine Publikation des Förderprogramms "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA); REFINA, 3; Sonderveröffentlichungsreihe des ExWoSt Forschungsfeldes "Fläche im Kreis"; Berlin.

Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.) (2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland; Evaluierung der Ratsempfehlung "Mehr Wert für die Fläche: das Ziel 30 ha"; Eine Studie im Auftrag des Rates für Nachhaltige Entwicklung; Texte, Nr. 19.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.) (2002): Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen; Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes; BT-Drs.14/9852.

Raum & Energie Büro für Standortplanung Hamburg (2009): Stadt-Umland-Kooperation für die Stadtregion Elmshorn; Entwicklungsplan Wohn- und Mischbauflächen; Stand Juni 2009; Hamburg.

REFINA-Fachkonferenz Innerregionale Vernetzung (11. Oktober 2007): Arbeitsmaterial zum Themenforum 4: Möglichkeiten für einen Vorteil-Lasten-Ausgleich - win-win-Situationen; Veranstaltung vom 11. Oktober 2007, Stade; Veranstalter: Metropolregion Hamburg.

Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen/Obere Landesplanungsbehörde Thüringen (Hrsg.) (2006): WohnQualitäten Mittelthüringen; Neue Strategien und Allianzen im regionalen Umbauprozess; Endbericht; Weimar.

Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (:rak) (Hrsg.) (2008): Regionales Handlungskonzept Wohnen 2020 Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler.

Rehsöft, Fritz (1999): Organisation und Ablauf interkommunaler Zusammenarbeit; in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung Nordrhein Westfalen (Hrsg.) (1999): Überörtliche Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen; ILS Schriften, Nr. 148, S. 23–33; Dortmund.

Reidenbach, Michael/Henckel, Dietrich/Meyer, Ulrike/Preuß, Thomas/Riedel, Daniela (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse?; Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten; Edition Difu - Stadt, Forschung, Praxis, Band 3; Berlin.

Reitzig, Frank (2004): Interkommunale Flächennutzungsplanung - Möglichkeiten, Ziele, Rechtstatsachen; Begleitendes Papier zum Vortrag auf der Fachtagung des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch lokale und regionale Flächenressourcenbewirtschaftung“ am 25. Oktober 2004 in Leipzig.

Ringel, Johannes/Lenk, Thomas/Friedrich, Klaus/Holländer, Robert/Kühn, Wolfgang (Hrsg.) (2007): Die Kernregion Mitteldeutschland - Ein erster Überblick - ;Bevölkerung, Finanzen, Infrastrukturen, Raumstruktur und Wirtschaft; Band 01 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi; Leipzig.

Rothe, Claudia (2005): Bewertung von Unternehmensansiedlungen aus kommunaler Sicht; 1. Aufl.; Gabler Edition Wissenschaft Moderne Finanzwirtschaft & Unternehmensbewertung; Wiesbaden.

Ruther-Mehlis, Alfred (2009): Szenarien zur Wirtschaftlichkeit der Wohnbauflächenentwicklung in der Region Freiburg; in: Preuß, Thomas/Floeting, Holger (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung; Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung; Eine Publikation des Förderprogramms "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA); REFINA, 3, S. 61–72; Berlin.

Sächsische Aufbaubank (Hrsg.) (2008): Wohnungsbaumonitoring 2008; Perspektiven und Trends der Entwicklung auf dem sächsischen Wohnungsmarkt; Leipzig.

Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.)(2006): Empfehlungen zur Bewältigung des demographischen Wandels im Freistaat Sachsen; Expertenkommission demographischer Wandel Sachsen; Dresden.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2007): Die Gemeinde und ihre Finanzen 2007; Mit aktuellem Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich; Dresden.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2009): Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2009 bis 2013; Dresden.

Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen 2003; Dresden.

Sächsisches Staatsministerium des Innern/Lenkungsausschuss Verwaltungsreform Sachsen (Hrsg.) (2006): Grundsätze und Leitlinien zur Neugliederung der Landkreise und Kreisfreien Städte im Freistaat Sachsen; Dresden.

Sackmann, Reinhold/Jonda, Bernadette/Reinhold, Maria (Hrsg.): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor; Wiesbaden.

Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen; in: Héritier, Adrienne (Hrsg.) (1993): Policy Analyse; Kritik und Neuorientierung; Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, S. 57–83; Opladen.

Scharpf, Fritz W. (1993): Coordination in Hierarchies and Networks; in: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1993): Games in Hierarchies and Networks; Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions, S. 125–165; Frankfurt am Main.

Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1993): Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions; Frankfurt am Main.

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung; Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik; Kronberg i. Ts.

Scherf, Wolfgang (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzaufweisungen; Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Nr. 66; Justus-Liebig-Universität Gießen; Gießen.

Schiller, Georg/Gutsche, Jens-Martin (2009): Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden; Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung; UBA-Texte, 31/2009; Dessau.

Schink, Alexander (1997): Die Stadt und ihr Umland; in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter Vol. 11, S. 81-91.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1981): Bundesgesetze und Gemeinden; Die Inanspruchnahme der Kommunen durch die Ausführung von Bundesgesetzen; Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, 65; Stuttgart.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2005): Städtebaurecht; Einführung und Handbuch mit allen Neuerungen des Europarechtsanpassungsgesetzes EAG Bau 2004 sowie des Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 3. Mai 2005; 4., überarbeitete und erweiterte Auflage; Stuttgart.

Schmidt-Jortzig, Edzard (1993): Gemeinde- und Kreisaufgaben - Funktionsordnung des Kommunalbereiches nach "Rastede"; in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 973-984.

Schmitz, Gottfried (1997): Entwicklungssteuerung in den großen Verdichtungsräumen der Bundesrepublik Deutschland; in: Umlandverband Frankfurt (Hrsg.) (1997): Verwaltungsreform; Modelle zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Frankfurt/RheinMain; Ansichten zur Region, Band 6; Frankfurt am Main.

Schneider, Hans/Weber, Werner (Hrsg.) (1974): Im Dienst an Recht und Staat; Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag; dargebracht von Freunden, Schülern und Kollegen; Berlin.

Schneider, Tamara (2009): Metropolregion Sachsendreieck – ein Prototyp für eine polyzentrale Region?; in: Ludwig, Jürgen/Mandel, Klaus/Schwieger, Christopher/Terizakis, Georgios (Hrsg.) (2007): Metropolregionen in Deutschland; 11 Beispiele für Regional Governance; S. 158–168; 2. Aufl.; Baden-Baden.

Schwarze-Rodrian, Michael/Bauer, Ilka (2005): Masterplan Emscher Landschaftspark 2010; 1. Aufl.; Essen.

Seiler, Matthias (2006): Erschließungs- und Folgekosten durch die Baulandbereitstellung im Innen- und Außenbereich; Ein Vergleich verschiedener Wohnbaugebiete in Baden-Württemberg; Stadtentwicklung im Diskurs, 5; 1. Aufl.; Rottenburg am Neckar.

Seitz, Helmut/Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2005): Benchmarking-Report Mecklenburg-Vorpommern – Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich; Gutachten im Auftrag des Landesrechnungshofs und des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern; Halle/Dresden.

Selz, Emanuel (2009): Wirkungen des demographischen Wandels auf die Verkehrsnachfrage in Mitteldeutschland; Band 04 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi; herausgegeben von Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer und Wolfgang Kühn; Leipzig.

Siedentop, Stefan/Koziol, Matthias/Gutsche, Jens-Martin/Schiller, Georg/Walther, Jörg/Einig, Klaus (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten - Bilanzierung und Strategieentwicklung; Abschlussbericht Projekt Nr. 10.08.06.1.11; herausgegeben von Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; Bonn.

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2003): Stadthäuser in Leipzig; Standorte für den Neubau von Stadthäusern; Beiträge zur Stadtentwicklung, Heft Nr. 37; Leipzig.

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

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2005): Werfen sie ihr Geld zum Fenster rein; Leipzig.

Stadt Schkeuditz/Usbeck GmbH/UFZ Leipzig-Halle GmbH (Hrsg.) (2002): Schkeuditz – Eine wachsende Stadt im suburbanen Raum!?!; Abschlussbericht zum Bundeswettbewerb „Stadt 2030“; Schkeuditz.

Stark, Sarah (2009): Steuerung durch Regionalpläne; Anspruch und Wirklichkeit der Steuerungswirkung des Regionalplans am Beispiel der Wohnbauflächen in der Region Stuttgart; Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung, Heft 73; Berlin.

Stober, Rolf (1996): Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland; 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Aufl.; Kohlhammer-Studienbücher Rechtswissenschaft; Stuttgart.

Stopper, Jochen (2008): Kooperation zwischen Gemeinden als Handlungsstrategie; in: Sackmann, Reinhold/Jonda, Bernadette/Reinhold, Maria (Hrsg.) (2008): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, S. 207–226; Wiesbaden.

Strauß, Christian (2007): Zum Umgang mit Grenzen in der Kernregion Mitteldeutschland; in: Ringel, Johannes/Lenk, Thomas/Friedrich, Klaus/Holländer, Robert/Kühn, Wolfgang (Hrsg.) (2007): Die Kernregion Mitteldeutschland - Ein erster Überblick - ; Bevölkerung, Finanzen, Infrastrukturen, Raumstruktur und Wirtschaft; Band 01 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, S. 9–19; Leipzig.

Strauß, Christian (2009): Sustainable Urban Energy Concepts – Example of Leipzig; in: Institute for Fuels and Renewable Energy (Hrsg.) (2009): Sustainable Urban Energy Concepts; Proceedings of Warsaw Summer School; S. 23–29; Warschau (unveröffentlicht).

Sundermann, Welf/Miltkau, Thomas (1995): Kommunalrecht Brandenburg; DVP-Schriftenreihe Grundriss; Hamburg.

Thieme, Werner (1984): Verwaltungslehre; 4., erweiterte und völlig neubearbeitete Aufl.; Köln, Berlin, Bonn, München.

Tilkorn, Erich (2005): Mengensteuerung und Flächenbedarfskonto in der Gebietsentwicklungsplanung im Regierungsbezirk Münster; in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5 2005, S. 223–224; Bonn.

Umlandverband Frankfurt (Hrsg.) (1997): Verwaltungsreform; Modelle zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Frankfurt/RheinMain; Ansichten zur Region, Band 6; Frankfurt am Main.

Verband Region Rhein-Neckar (Hrsg.) (2010): Einheitlicher Regionalplan – Arbeitsentwurf liegt vor; in: ders. (Hrsg.): Rhein-Neckar-Info, Heft 1/2010.

Waechter, Kay (1997): Kommunalrecht; Ein Lehrbuch; 3., überarb. Aufl.; Köln.

Wagener, Frido (1974): Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung; in: Schneider, Hans/Weber, Werner (Hrsg.) (1974): Im Dienst an Recht und Staat; Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag; dargebracht von Freunden, Schülern und Kollegen; S. 957–977; Berlin.

Wagner, Peter/Knieling, Jörg/Fürst, Dietrich (1998): Plan-Schlichtungsverfahren; Ein Beitrag zur Lösung von Flächennutzungskonflikten in der Bauleitplanung; Beiträge zur räumlichen Planung, Heft 54; Hannover.

Weith, Thomas (Hrsg.): Flächenmanagement im Wandel; Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung, Sonderheft 16/2009; Berlin.

Wuschansky, Bernd/König, Kristina (2006): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland; Grundlagen und Empfehlungen zur Planung, Förderung, Finanzierung, Organisation, Vermarktung; 146 Projektbeschreibungen und abgeleitete Erkenntnisse; ILS NRW Schriften, 200; Dortmund.

Wüstenhöfer, Ulrich (2005): Gewerbesteuer; Ausbildung im Steuerrecht, 5; 6., völlig überarbeitete Aufl.; München.

Zeitungsartikel und Internetquellen

„Bündnis für selbstgenutztes Wohneigentum in der Stadt“; online verfügbar unter: <http://www.stadtumbau-ost.info/index.php?request=/praxis/detail.php?id=70>; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

BSR INTERREG III B Projekt "Promoting Spatial Development by Creating COMmon MINdscapes – COMMIn" (Hrsg.) (o. J.): National Glossary Germany. Central German spatial development and planning terms. Online verfügbar unter http://commin.org/upload/Glossaries/National_Glossaries/COMMIn_German_Glossary.pdf; zuletzt geprüft am 15.07.2009.

BBSR Initiativen. MORO "kommKOOP - Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen"; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Regionalforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; online verfügbar unter http://www.bbsr.bund.de/nn_21920/BBSR/DE/FP/MORO/Initiativen/WettbewerbkommKOOP/01__Start.html; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Bundestransferstelle Stadtumbau Ost: Ergänzende Informationen zum Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost; BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, vertreten durch das BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; online verfügbar unter <http://www.stadtumbau-ost.info/>; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Definition Erhaltungssatzung; online verfügbar unter http://www.baulexikon.de/Bautechnik/Begriffe_Bautechnik/e/baulexikon_erhaltungssatzung.htm; zuletzt geprüft am 15.07.2009.

Dokumentation der REFINA-Fachkonferenz Innerregionale Vernetzung vom 11. Oktober 2007 in Stade; online verfügbar unter http://www.raum-energie.de/fileadmin/raumundenergie-v3/content/projekte/Interkommunale%20Kooperation/Stadt-Umland-Konzepte/REFINA%20Elmshorn-Pinneberg/Fachkonferenz/Dokumentation_Fachkonferenz_Stade.pdf; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2009): Inland in Kürze - Finanzausgleichsgesetz beschlossen, 22.10.2009, S. 4.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2010): Große Reform der Grundsteuer angestrebt, Jg. 2010, Ausgabe Nr. 24, 29.01.2010, S. 14.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (Hrsg.) (2009): GdW Jahresstatistik 2008 kompakt; online verfügbar unter http://www.gdw.de/index.php?mod=article_details&id_art=1136&id_mnu=10; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Gutsche, Jens-Martin (2006): Kurz-, mittel- und langfristige Kosten der Baulanderschließung für die öffentliche Hand, die Grundstücksbesitzer und die Allgemeinheit; Unterschiede zwischen Wohnbaulandausweisungen auf Brachen und der "grünen Wiese" und Einfluss der städtebaulichen Dichte dargestellt an Beispielstandorten im Stadt-Umland-Bereich Husum; Abschlussbericht; Studie im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein; Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR; Hamburg; online verfügbar unter http://www.gertz-gutsche-ruemenapp.de/downloads/GGR_Kostenstudie_Husum_lang_gesamt.pdf; zuletzt geprüft am 30.04.2008.

Hahne, Ulf/Sigel, Hans-Georg/Vieth, Christian (2007): Demographischer Wandel im Werra-Meißner-Kreis; Die Sicht kommunalpolitischer Akteure; Universität Kassel, Fachbereich 6, Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung; Working Papers-Forschungen, F1/2007; online verfügbar unter <http://d-nb.info/988471809>; zuletzt geprüft am 10.02.2010.

Karas, Jan-Robert: Freiwillige und Pflichtaufgaben der Gemeinden und Landkreise in Sachsen; herausgegeben vom Kommunalpolitischen Forum Sachsen e. V; online verfügbar unter <http://www.kommunalforum-sachsen.de/pdf/infothek/texte/freiwillige-pflichtaufgaben.rtf>; zuletzt geprüft am 11.11.2009.

Kleine, Sven (2001): Überprüfung des Nachfragepotentials im Schienenpersonennahverkehr an ausgewählten Zugangsstellen der Bahnstrecke Rehna-Schwerin-Parchim anhand eines projektbezogenen Modells; ETCL Working Paper Nr. 8; online verfügbar unter http://www.vsl.tu-harburg.de/vsl_2/1publikation/index_html?inhalt=2; zuletzt geprüft am 08.02.2010.

Krumm, Raimund (2004): Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik - Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz; Abschlussbericht zum BWPLUS-Projekt BWA 21015; Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW); Tübingen; Online verfügbar unter <http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/40212/bwa21015Sber.pdf?command=downloadContent&filename=bwa21015Sber.pdf&FIS=203>; zuletzt geprüft am 12.02.2010.

Landeshauptstadt Dresden: Verkauf der WOBA Dresden GmbH; online verfügbar unter http://www.dresden.de/de/02/110/02/08_woba_verkauf.php; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Landwirtschaftliche Rentenbank (Hrsg.) (2009): Ländliche Entwicklung; Programminformation Räumliche Strukturmaßnahmen; online verfügbar unter http://www.rentenbank.de/cms/dokumente/10013159/40da1043/R%C3%A4umliche_Struktur.pdf; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Landwirtschaftliche Rentenbank: Räumliche Strukturmaßnahmen. Landwirtschaftliche Rentenbank; online verfügbar unter <http://www.rentenbank.de/cms/beitrag/10011498/285678>; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Magistrat der Stadt Gießen/Magistrat der Stadt Wetzlar (Hrsg.) (2003): Forschungsprojekt Stadt 2030 Gießen-Wetzlar; Abschlussbericht; online verfügbar unter <http://www.stadt2030.giessen.de/material/Abschlussbericht.pdf>; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Ministerium des Innern des Landes Brandenburg: Definition Grundsteuer; online verfügbar unter http://service.brandenburg.de/leika/index.php/22.06_Gewerbesteuer#Definition; zuletzt geprüft am 25.02.2010.

Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2007): Leitbild der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt; online verfügbar unter http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Referat_35/Leitbild_09.08.2007_.pdf; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz: Zielabweichungsverfahren; online verfügbar unter http://www.ism.rlp.de/Internet/nav/82d/82d40d97-8d65-bd11-a3b2-171865a3eafa&class=net.icteam.cms.utils.search.AttributeManager&class_uBasAttrDef=a001aaaa-aaaa-aaaa-eeee-000000000054.htm; zuletzt geprüft am 15.07.2009.

Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (2005): Plan des öffentlichen Personennahverkehrs des Landes Sachsen-Anhalt Zeitraum 2005 bis 2008/2015; ÖPNV-Plan; in: Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt (MBL. LSA), Grundaussgabe; online verfügbar unter http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_MBV/Broschueren/2006/OEPNV-Plan_2005.pdf; zuletzt aktualisiert am 2005; zuletzt geprüft am 10.02.2010.

Münter, Angelika/Schmitt, Peter (2007): Landesraumordnungspläne in Deutschland im Vergleich - Vergleichende Analyse der Pläne und Programme von 12 Bundesländern ohne NRW; online verfügbar unter http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/rlp/Personal/muenter/lrop_vergleich.pdf; zuletzt aktualisiert am 23.01.2008; zuletzt geprüft am 03.09.2009.

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz: Die Strategische Umweltprüfung; online verfügbar unter http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C34454647_N34325350_L20_D0_I598.html; zuletzt geprüft am 15.07.2009.

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz: Raumordnungsverfahren; online verfügbar unter http://www.ml.niedersachsen.de/master/C329051_N49677184_L20_D0_I655.html; zuletzt geprüft am 15.07.2009.

Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.): Hinweise zur Ausgestaltung des Bund-Länder-Städtebauförderprogramms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren; online verfügbar unter http://www.lebenfindetinnenstadt.de/leben/pdf/aa_prozess/2008_Aktive_Stadt_Hinweise.pdf; zuletzt geprüft am 16.09.2009.

Planungsausschuss des Regionalverbandes Ruhr (2009): Stellungnahme des Regionalverbandes Ruhr zum Entwurf des Regionalen Flächennutzungsplans der Planungsgemeinschaft Ruhr; online verfügbar unter http://www.metropol Ruhr.de/fileadmin/user_upload/metropol Ruhr.de/Daten___Fakten/Regionalplanung/Stellungnahmen/RVR-Stellungnahme_zum_RFNP-Entwurf.pdf; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (Hrsg.): Der Regionale Flächennutzungsplan; online verfügbar unter <http://www.planungsverband.de/index.phtml?mNavID=1.100&sNavID=1169.247&La=1>.

Quellen zur Fusion von Wohnungsunternehmen: online verfügbar unter <http://www.wg-leuna.de/index.php?id=1&fl=1&pg=7>; <http://www.gagfah.de/de/index.html> oder <http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin/0503/5Stillger.htm>.

Referat Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit: Sachsen investiert Europamittel in die Stadtentwicklung; Sächsische Staatskanzlei, Medieninformation vom 20.05.2008; online verfügbar unter <http://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/30458>; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

REFINA-Projekt DoRiF; online verfügbar unter http://www.refina-dorif.de/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen (Projektträger)/Fachhochschule Erfurt, Fachgebiet Planung und Kommunikation/KoRiS - Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung (Hrsg.) (o. J.): WohnQualitäten in und um Gotha; Interkommunale Zusammenarbeit und Zukunftsperspektiven im demografischen Wandel; Kurzbericht zu den Ergebnissen der Fachworkshops und zum Richtungspapier; Modellvorhaben der Raumordnung "WohnQualitäten Mittelthüringen"; online verfügbar unter http://www.fh-erfurt.de/fhe/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&file=fileadmin/Material/Institut/ISP/PDFs/MORO_Kurzbericht.pdf&t=1278517879&hash=459a1f48e0a64ffff78d182a58580354; zuletzt geprüft am 10.02.2010.

Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (:rak) (Hrsg.) (2005): "Konzentrierte Eigenständigkeit" - die Rheinischen Regeln für frei-

willige interkommunale Kooperation; Bundeswettbewerb KommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation; online verfügbar unter http://www.wohnregion-bonn.de/Daten/rak_veroeffentlichungen/2005/kommKOOP.pdf; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Regionaler Flächennutzungsplan des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main; online verfügbar unter <http://www.planungsverband.de/index.phtml?mNavID=1169.328&sNavID=1169.318&La=1>; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Regionaler Planungsverband Südostoberbayern: Fachbegriffe (Glossar); Vorrang- und Vorbehaltsgebiete; online verfügbar unter http://www.region-suedostoberbayern.bayern.de/regplan/Text/18c_glos.htm; zuletzt geprüft am 15.07.2009.

REK Muldentalkreis; online verfügbar unter <http://www.rek-muldentalkreis.de/rek.htm>; zuletzt geprüft am 07.08.2009.

Renn, Ortwin/Esswein, Heide/Gust, Dieter/Haiß, Werner/Kinn, Ute (2004): Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb; Abschlussbericht - Langfassung; herausgegeben von der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg; online verfügbar unter http://www.wm.baden-wuerttemberg.de/fm/1106/Abschlussbericht_Flaechenpool.pdf; zuletzt geprüft am 09.02.2010.

Sächsische Aufbaubank - Förderbank; online verfügbar unter <http://www.sab.sachsen.de/de/foerderung/index.html>; zuletzt geprüft am 11.11.2009.

Scholles, Frank (2006): Planungsmethoden am Beispiel der Projekt-UVP; Universität Hannover, Institut für Umweltplanung, Abt. Landesplanung und Raumforschung; online verfügbar unter http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm_Uvp.htm; zuletzt aktualisiert am 07.05.2006; zuletzt geprüft am 15.07.2009.

Sinning, Heidi (o.J.): Leistungsfähigkeit und Grenzen kommunikativer Planungsinstrumente am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen; Dissertation an der Fakultät für Architektur der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen; online verfügbar unter <http://darwin.bth.rwth-aachen.de/opus3/volltexte/2002/394/>; zuletzt geprüft am 27.07.2009.

Stadt Dortmund, Amt für Wohnungswesen (Hrsg.) (2008): Wohnungsmarktbericht 2008; Ergebnisse des Wohnungsmarktbeobachtungssystems 2007; Dortmund; online verfügbar unter http://dev.wohnungswesen.dortmund.de/upload/binarydata_do4ud4cms/89/21/17/00/00/00/172189/Wohnungsmarktbericht_2008.pdf; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2002): Flyer: Lücken in der Stadt; Interimslösungen durch Zwischennutzung von Baulücken in Stadterneuerungsgebieten; online verfügbar unter http://erlebnis-zwenkauer-see.de/imperia/md/content/64_stadterneuerung/Luecken_Flyer.pdf; zuletzt geprüft am 01.02.2010.

Städteregion Ruhr (Hrsg.) (2009): Wohnen in der Städteregion Ruhr; Erster Regionaler Wohnungsmarktbericht; online verfügbar unter http://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/shared/datei_download.php?uid=badb3f718ff052be9d40593e715373c9; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Städteregion Ruhr 2030 (Hrsg.) (2003): Unendliche Weite!; Die Leitbildmesse von Städteregion Ruhr 2030; Choreographisches Zentrum Zeche Zollverein, Essen; online verfü-

bar unter <http://www.ruhr-2030.de/pdf/leitbildmesse.pdf>; zuletzt geprüft am 10.02.2010.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung; Wiesbaden; online verfügbar unter http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2009/Bevoelkerung/pressebroschuere__bevoelkerungsentwicklung2009,property=file.pdf; zuletzt geprüft am 20.07.2010.

Statistisches Landesamt Sachsen (Hrsg.) (2010): Bevölkerung, Fläche und Einwohnerdichte des Freistaates Sachsen am 1. Januar 2010 nach Kreisfreien Städten und Landkreisen; online verfügbar unter https://www.statistik.sachsen.de/21/02_01/02_01_23_tabelle.pdf; zuletzt geprüft am 15.02.2010.

Usbeck, Hartmut (2004): Regionales Entwicklungskonzept; herausgegeben vom Landratsamt Muldentalkreis/Landratsamt Muldentalkreis/USBECK GmbH/ planart4; Grimma, Leipzig; online verfügbar unter <http://www.rek-muldentalkreis.de/pdfs/Abschlussbericht-Auszug.pdf>; zuletzt geprüft am 04.09.2009.

Verband Region Stuttgart/Ökonsult GbR (o. J.): Neubaugebiete und demographische Entwicklung – Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen in der Region Stuttgart; online verfügbar unter http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Studie_Folgekosten_Baugebiete_Langf.pdf.

Wilske, Sebastian: Flächenmanagement in Verdichtungsräumen; Zur Rolle der Regionalplanung in der Innenentwicklung; Dissertation; Karlsruhe; online verfügbar unter <http://digbib.ubka.uni-karlsruhe.de/volltexte/documents/3925>; zuletzt geprüft am 27.02.08.

Wohnstandortberatung; online verfügbar unter www.wohnstandortberatung.de.

Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (Wfa) (Hrsg.) (2005): Wohnungsmarktbeobachtung Östliches Ruhrgebiet; Endbericht; Düsseldorf; online verfügbar unter http://www.komwob.de/arbeitsgruppen/regiowob/Ergebnisse/RegioWoB_Marktbericht_2005_Kurzf.pdf; zuletzt geprüft am 09.02.2010.

Zweckverband Raum Kassel (Hrsg.) (2006): Siedlungsrahmenkonzept 2015; Wohnen und Gewerbe; online verfügbar unter <http://www.zrk-kassel.de/srk/pdf/siedl.pdf>; zuletzt geprüft am 09.02.2010.

Gesetzeswerke

Baugesetzbuch; BauGB vom 23.09.2004, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen: Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden; Finanzausgleichsgesetz - FAG vom 2. Juli 2008.

Freistaat Sachsen: Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen; Landesplanungsgesetz - SächsLPIG vom 14. Dezember 2001, Rechtsbereinigt mit Stand vom 1. August 2008.

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94).

Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden; Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vom 28. Januar 1988, zuletzt geändert durch Artikel 4 vom 22. Dezember 2008.

Gewerbsteuergesetz; GewStG vom 15. Oktober 2002, zuletzt geändert durch Artikel 6a vom 17. März 2009.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; GG vom 23. Mai 1949, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. Juli 2009.

Grundsteuergesetz; GrStG vom 7. August 1973, zuletzt geändert durch Artikel 38 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008.

Hessisches Ministerium der Finanzen: Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs; Finanzausgleichsgesetz - FAG - vom 29. Mai 2007, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2009.

Innenministerium des Landes Baden-Württemberg: Landesplanungsgesetz; LPIG vom 10. Juli 2003.

Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern: Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern; Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 13. Januar 2006.

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein: Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein; Finanzausgleichsgesetz - FAG - vom 5. Februar 2009.

Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg: Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg; Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz- BbgFAG vom 29. Juni 2004, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 06. Dezember 2006.

Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz: Landesfinanzausgleichsgesetz; LFAG vom 30. November 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.3.2006.

Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt: Gesetz zur Fortentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften und zur Stärkung der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit vom 13. November 2003.

Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt: Zuweisungen für den freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden, Änderung; RdErl. des MI vom 01.08.2007 - 32.10611.

Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt: Gesetz über die Grundsätze für die Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse und die Neugliederung der Landkreise; Gemeinde-neugliederungs-Grundsatzgesetz - GemNeuglGrG vom 14. Februar 2008.

Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt: Finanzausgleichsgesetz; FAG vom 16. Dezember 2009.

Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt: Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt; Gemeindeordnung - GO LSA vom 10. August 2009.

Ministerium für Inneres und Sport des Saarlandes: Gesetz Nr. 1157. Kommunalfinanz- ausgleichsgesetz - KFAG vom 12. Juli 1983, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 10. Dezember 2008.

Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt: Landespla- nungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt; LPIG vom 28. April 1998, neu gefasst durch Gesetz vom 19. Dezember 2007.

Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von wasserwirtschaftlichen Vorhaben; RZWas 2008 vom 16.3.2009.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt: Richtlinie über die Ge- währung von Zuwendungen aus den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"; RdErl. des MW vom 1.9.2009 - 22-32320/10.

Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflan- zen; FFH-Richtlinie vom 21.05.1992.

Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten; Vogelschutzrichtlinie vom 2.04.1979.

Raumordnungsgesetz. ROG vom 22. Dezember 2008, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009.

Sächsisches Staatsministerium des Innern: Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung der Regionalentwicklung (FR Regio) vom 21. Dezember 2006.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen: Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen; Finanzausgleichsgesetz - FAG vom 12.01.2009.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit: Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur Förderung von Investitionen kleiner Un- ternehmen in strukturschwachen Räumen vom 5. April 2007.

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft: Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung von Maßnahmen der Siedlungswasserwirtschaft; RL SWW - Förderrichtlinie Siedlungswasserwirtschaft 2009 vom 04.02.2009.

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft: Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Integrierten Ländlichen Entwick- lung im Freistaat Sachsen; Förderrichtlinie Integrierte Ländliche Entwicklung - RL ILE/2007 vom 18. Oktober 2007.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit: Richtlinien des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur Mittelstandsförderung - Verbesserung der unternehmerischen Leistungsfähigkeit vom 16. Januar 2009.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit: Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Infra); RL GA-Infra vom 7. Mai 2008.

Sächsische Staatsregierung: Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Fachlichen Entwicklungsplan Verkehr des Freistaates Sachsen; Fachlichen Entwicklungsplan Verkehr des Freistaates Sachsen - FEV vom 24. Juni 1999.

Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke. Baunutzungsverordnung - BauNVO, vom 23. Januar 1990, zuletzt geändert durch Art. 3 G vom 22. April 1993.

Expertengespräche

Akad. Dir. Dr.-Ing. Hans-Jörg Domhardt, TU Kaiserslautern, 19. Dezember 2008.

Hans-Peter Hege, Rhein Neckar Dreieck, 24. November 2009.

Antje Matern, HafenCity-Universität, 10. August 2009.

Guido Sempell, Senat Hamburg, 10. August 2009.

In der Schriftenreihe des Forschungsverbundes sind bisher folgende Titel erschienen:

BAND 01:

Die Kernregion Mitteldeutschland – Ein erster Überblick.

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2007.

BAND 02:

Stefan Geyler, Barbara Warner, Anja Brandl, Martina Kuntze: **Clusteranalyse der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland** – Eine Typisierung der Region nach Entwicklungsparametern und Rahmenbedingungen.

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2008.

BAND 03:

Susanne Kranepuhl: **Möglichkeiten und Grenzen länderübergreifender Kooperationen im Raum Halle-Leipzig.**

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2009.

BAND 04:

Emanuel Selz: **Wirkungen des demographischen Wandels auf die Verkehrsnachfrage in der Kernregion Mitteldeutschland.**

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2009.

BAND 05:

Stefan Geyler, André Grüttner, Anja Kübler, Martina Kuntze, Emanuel Selz, Christian Strauß, Barbara Warner: **Flächenpolitische Ziele unter Schrumpfungsbedingungen in der Kernregion Mitteldeutschland.** Normative überörtliche Aussagen im Spiegel der Fachdiskussion.

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2009.

BAND 06:

Anja Kübler: **Flächenpolitische der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland.** Strategien und Herausforderungen.

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2010.

BAND 07:

Thomas Gawron: **Regional Governance.**

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2010.