



STATUS-KONFERENZ 2019

SESSION 2: INTERESSENAUSGLEICH UND AUSBILDUNG VON MECHANISMEN FÜR STADTREGIONALE ENTWICKLUNGSPROZESSE

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



SESSION 2: INTERESSENAUSGLEICH UND AUSBILDUNG VON MECHANISMEN FÜR STADTREGIONALE ENTWICKLUNGSPROZESSE

Hintergrund / Zielsetzung

Ziel der Session ist die Diskussion der konkreten neuen methodischen (planerischen und rechtlichen) Ansätze der Stadt-Land-Plus-Forschung für einen regionalen Interessenausgleich, dessen Kommunikation und Implementierung. Dabei zielen die Projekte in ihrer ganzen Breite der aufgerufenen Stadt-Land-Themen auf konsensuale Strategien des Interessenausgleichs. In der Arbeitssession 2 sollen durch Impulse aus den Regionen Rendsburg, Stuttgart und Leipzig Modelle auf unterschiedlichen räumlichen, rechtlichen oder wirtschaftlich/monetären Bezugsebenen zur Diskussion gestellt werden. Von besonderem Interesse ist der Austausch über mögliche Ausgleichsmechanismen, deren Kommunikation gegenüber den Akteuren und die Wege zur Akzeptanz und Implementierung in der Region.

[Link zum Hintergrundpapier](#)

Leitfragen

- + Welche methodischen Ansätze zum Interessenausgleich werden verfolgt?
- + An welchen bestehenden planerischen und rechtlichen Instrumenten sollen die Ausgleichsmechanismen ansetzen?
- + Wie werden die neuen Instrumente gegenüber den regionalen Akteuren kommuniziert und welche Strategien zur Implementierung werden verfolgt?
- + Welche Bedeutung haben finanzielle Anreize oder Ausgleichsmechanismen?

Einführende **Thesen** werden von **Lutke Blecken**, Institut Raum & Energie, vorgestellt:

1. „Interessenausgleich“ steht unter der Prämisse, dass es **unterschiedliche Interessen** gibt, die miteinander im Konflikt stehen, oder nicht vergleichbar wahrgenommen werden können.
2. Der Fokus in der Fördermaßnahme liegt auf einem **Ausgleich von Interessen zwischen Stadt und Land**, und zwar vor allem zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse der Menschen und einer nachhaltigen Siedlungs- und Kulturlandschaftsentwicklung. Kommunen sind die Sachwalter der Interessen der Menschen, die auf ihrem Territorium leben.
3. Ein prägendes Stadt-Land-Thema ist die **Siedlungsentwicklung**, verbunden mit der Verkehrsanbindung, Daseinsvorsorge und Erhalt von Freiräumen. Beispiele für mögliche Interessenkonflikte sind die Verteilung von quantitativem Wachstum (dezentrale Konzentration schließt bestimmte Standorte von der Entwicklung aus) und von Qualitäten (z.B. sozialer Wohnungsbau vs. Akquise von Gutverdienern).
4. Der bedeutsamste „Interessengegensatz“ besteht hierbei häufig darin, dass unterschiedliche Kommunen die **gleichen Interessen** formulieren und diese auch auf dem gleichen Niveau erfüllen wollen.

5. Interessenausgleich zielt auf die **Schaffung gleichwertiger (nicht gleicher) Lebensverhältnisse**, es geht aber weniger um die Herstellung einer identischen Interessenslage als viel-mehr um Kompromisse zwischen unterschiedlichen Interessen, der eine möglichst allseitig befriedigende Interessenwahrnehmung zu Grunde liegt.
6. Ein solcher Interessenausgleich ist Basis einer nachhaltigen Landnutzungs- und Siedlungsentwicklung und gleichwertiger Lebensverhältnisse. Im Prinzip ist die Herstellung eines solchen Interessenausgleichs **die integrale Aufgabenstellung von Raumordnung, Landes- und Regionalplanung**.
7. Darüber hinaus sind im Stadt-Land-Kontext **problembezogene Governance-Modelle** auf Augenhöhe erforderlich, die verträgliche Aushandlungsprozesse befördern und zu einer Bewusstseinsbildung für die Schicksalsgemeinschaft Stadt-Land beitragen. Dafür benötigen die Regionen einen wissenschaftlich erarbeiteten und in der Praxis erprobten Werkzeugkasten.
8. Dabei müssen u.a. folgende **Themen** berücksichtigt bzw. bearbeitet werden:
 - + rechtlicher Rahmen von den fiskalischen Rahmenbedingungen bis zum Raumordnungsrecht,
 - + gesamtes Spektrum der Flächenpolitik, für Energie, für Wohnen und für Gewerbe sowie
 - + als ein spezifisches Thema das Verhältnis von Landwirtschaft und Naturschutz.
9. Auf Basis einer fundierten Bestandsaufnahme der Interessenlagen, möglicher Konfliktlinien, aber auch Schnittstellen und Synergiepotenziale kann eine **Moderation von Ausgleichsmechanismen** erfolgen.
10. Dabei muss es gelingen, wirtschaftlich starke und schwächere Räume zu befähigen, ihre Potenziale zu erkennen, zu bündeln und zu vernetzen. Ein Ausgleich kann durch **Arbeits- bzw. Funktionsteilung** über mehrere Handlungsfelder geschaffen werden: Rentable Aufgaben bzw. Angebote werden so in der Region verteilt, dass Win-win-Situationen entstehen. Ein solcher Ausgleich kann die Konkurrenz zwischen den Kommunen reduzieren, das Regionalbewusstsein umfassend stärken und dazu beitragen, dass kommunale Identitäten gestärkt und regionale Schwerpunkte entsprechend kommunaler Stärken gebildet werden.
11. Aber selbst bei höchsten Anstrengungen zur Ausnutzung aller Synergiepotenziale erscheint ein umfassender Interessenausgleich nur sehr begrenzt realisierbar. Ein Interessenausgleich über Win-win-Situationen stößt immer dann an Grenzen, wenn Strukturen stark verfestigt (und bewährt) sind und geringe Anpassungsspielräume bestehen. Deshalb muss immer wieder auch über ein **monetäres Ausgleichssystem** nachgedacht werden.
12. Eine Möglichkeit für einen monetären Ausgleich ist ein **Strukturfonds**, aus dem regionale Leitprojekte finanziert werden. Im Prinzip funktioniert der monetäre Ausgleich aber auch ohne Strukturfonds. Allerdings ist die Hemmschwelle für eine Zahlung in einen Fonds geringer, als bei einer Ausgleichzahlung zugunsten von Nachbarkommunen. Ein weiterer Vorteil eines Fonds liegt darin, dass er Impulse für die Regionalentwicklung setzen kann.
13. Fazit: Voraussetzung für die Entwicklung und dauerhafte Implementierung von funktionierenden Mechanismen eines Interessenausgleichs **sind stadregionale Governance-Strukturen**, die eine Teilhabe aller Betroffenen auf Augenhöhe ermöglichen, Abstimmungsmechanismen mit einer gewissen Verbindlichkeit aufweisen sowie Prozesse zur Evaluation und Nachsteuerung vorsehen.

Die anschließenden Impulse werden aus den Regionen Rendsburg, Stuttgart und Leipzig eingebracht:

Impulsvortrag I: Der Strukturfonds der Entwicklungsagentur Region Rendsburg: Ein monetärer Ansatz eines Interessenausgleichs

Jürgen Wittekind, *Vorstandsmitglied der Entwicklungsagentur Rendsburg AöR*

[Link zu den Folien](#)

Herr Wittekind stellt die Kooperation der Städte Rendsburg und Büdelsdorf mit weiteren elf Umlandkommunen vor. Der Kooperationsraum umfasst insgesamt 70.000 Einwohner*innen. Kooperationsansatz sind gemeinsame Ziele, wie z. B. eine Förderung der Innenentwicklung und eine Vermeidung der Zersiedelung. Darüber hinaus spielt die Stärkung der regionalen Identität bei einer gleichzeitigen Wahrung der kommunalen Identität eine wesentliche Rolle. Der regionale Interessenausgleich baut auf drei Ebenen auf:

1. *Gemeinsame, regional abgestimmte und bedarfsgerechte Flächenentwicklung*
2. *Projektbezogene interkommunale Zusammenarbeit*
3. *Monetärer Strukturfonds zur Finanzierung von Leitprojekten*



Abbildung 36: Jürgen Wittekind.

Bei der Entwicklung des gemeinsamen Flächenmanagements wurden zunächst alle in den Einzelkommunen verfügbaren Bauflächen ohne weitere Prüfung in den gemeinsamen Flächenpool aufgenommen. Ein Anreiz für die Kooperation war somit, dass zunächst keine Kommune auf eine Entwicklung verzichten musste. Allerdings wurden die Flächen in einem gemeinsamen Entwicklungsplan entsprechend des errechneten Bedarfs in zeitliche Prioritäten eingeordnet. Zudem erfolgt eine Entwicklung von Flächen im Außenbereich zugunsten einer Einzahlung der Kommune in einen gemeinsamen Regionalfonds. Dieser Strukturfonds finanziert wiederum Projekte der gemeinsamen regionalen Zielsetzungen wie z. B. Innenentwicklungsvorhaben. Darüber hinaus findet eine projektbezogene interkommunale Zusammenarbeit statt. Dieses Konzept mit einem freiwilligen Interessenausgleich mit finanziellen Anreizen hat sich seit nunmehr über 15 Jahren bewährt.

Impulsvortrag II: Regionalplanung in der Region Stuttgart als Interessenausgleich: RAMONA

Thomas Kiwitt,
Region Stuttgart

[Link zu den Folien](#)

Herr Kiwitt, leitender technischer Direktor der Region Stuttgart, weist auf die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung des Interessenausgleichs und dessen systemimmanente Grenze hin. So sind Konflikte im Bereich des Freiraum- und Bodenschutzes mit Konflikten zu fehlendem (bzw. bezahlbarem) Wohnraum nur schwer ausgleichbar. Drängende, auf regionaler Ebene, zu betrachtende Problemfelder sind der Strukturwandel in der Automobilindustrie („Industrie 4.0“), der drohende Fachkräftemangel und die Überlastung der Infrastruktur.



Abbildung 37: Thomas Kiwitt.

Die Region Stuttgart setzt hierbei auf ihre „berühmt/berüchtigte“ Regionalplananwendung. Der Interessenausgleich wird durch klare Regularien einer stringenten Planung und der konsequenten Anwendung von Instrumenten, wie z. B. ein Planungsgebot für Wohnraum, realisiert. Dies gilt insbesondere für die Spielregeln im Konfliktfeld zwischen Wachstum und Freiraumschutz. Im zentralen Bereich der Flächenausweisung spielt somit die Regionalplanung eine wichtige Rolle beim Interessenausgleich.

Herr Kiwitt kommt zum Fazit, dass in der Region Stuttgart eine regionale Governance von zentraler Bedeutung ist, dass jedoch ein Interessenausgleich nicht immer möglich ist und hierfür auch über das klassische Instrumentarium hinausgehende neue Ansätze gefunden werden müssen. In diesem Sinne arbeitet das Projekt RAMONA im Bereich der Entwicklung von Kulturlandschaften im stadtreionalen Raum.

Impulsvortrag III: Informelle Organisationsstrukturen in der Region Leipzig als Basis für stadregionale Entwicklungsprozesse: StadtLandNavi und Interko2

Karolin Pannike, Stadt Leipzig

[Link zu den Folien](#)

Eine stark durch informelle Kooperationsstrukturen geprägte regionale Zusammenarbeit skizziert

Karolin Pannike.

Hintergrund sind in diesem Fall die zunächst starken Konflikte einer schrumpfenden Stadt Leipzig mit einem nach der Wende schnell wachsenden Umland. Dies spiegelte sich in den 1990er Jahren in einem massiven Bevölkerungsverlust der Kernstadt von über sieben Prozent gegenüber dem Umland wider. Folge der Entwicklung war eine unkoordinierte und zur Typologie unpassende Bautätigkeit im Mehrgeschosswohnungsbau im Umland der Stadt Leipzig.

Mit der Trendumkehr der Bevölkerungsentwicklung und positiven Kooperationserfahrungen z. B. im „Grünen Ring Leipzig“, aber auch einer Gebietsreform zugunsten der Kernstadt, hat sich die Bereitschaft zur regionalen Zusammenarbeit verstärkt, die auch die Deckung der starken Gewerbe- und Wohnbauflächennachfrage mit einschließt. Heute haben sich verschiedene regionale Kooperationsstrukturen etabliert. Hierbei ist insbesondere der regionale Planungsverband Leipzig – Westsachsen von großer Bedeutung.

Darüber hinaus bestehen diverse fachspezifische Kooperationen, wie der „Grüne Ring Leipzig“ mit der Stadt Leipzig und den unmittelbar angrenzenden Gemeinden. Er verfolgt das Ziel einer nachhaltigen Kulturlandschaftsentwicklung in der Region und möchte diese als „stark, erlebbar, innovativ und essbar“ entwickeln. Hieraus abgeleitet werden gemeinsame Schlüsselprojekte entwickelt. Unter der Prämisse der aktuellen Einwohnerentwicklung, die bis zum Jahr 2030 einen Einwohnerzuwachs von 154.000 Einwohner*innen (mittlere Variante) prognostiziert, haben sich die Diskussionen zur Stadt-Umland-Kooperation positiv verändert. So geht es in der Kernstadt um die Herausforderung ein nachhaltiges Wachstum zu bewältigen. Im Rahmen des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes Leipzig 2030 wird daher auch eine Weiterentwicklung der regionalen Zusammenarbeit angestrebt. Inhaltliche Schwerpunkte sind u. a. die Positionierung in der Metropolregion und die Weiterentwicklung von Freiraum und Erholungsräumen. Dabei fokussieren die Kooperationsformen auf eine jeweils fachliche Zusammenarbeit i.d.R. in informellen Netzwerken.



Abbildung 38: Karolin Pannike.

Diskussion in Kleingruppen

Aufbauend auf die Impulsvorträge werden in Kleingruppen „Rahmenbedingungen und Instrumente“ sowie „Governancestrukturen und Kommunikation“ diskutiert:

Rahmenbedingungen:

- + *Gemeinsame Zielsetzung und Kriterien: Wichtige Rahmenbedingung ist es, früh gemeinsame Ziele/Leitlinien zu definieren. Die Umsetzung der Ziele in der konkreten regionalen Entwicklung kann über Kriterien erfolgen, z. B. indem in der Flächenentwicklung eine Priorisierung von Flächen anhand von Kriterien erfolgt, um zu gewährleisten, dass die „besten“ Flächen entwickelt werden. Die Abstimmung der Ziele und Kriterien sollte konsensual erfolgen, um sie dann im konfliktträchtigen Einzelfall anwenden zu können.*
- + *Nachhaltigkeit: Die gemeinsamen Ziele, Kriterien und Strategien sollten sich an einer nachhaltigen Entwicklung orientieren.*
- + *Strukturen der Zusammenarbeit: Eine verlässliche Struktur der Zusammenarbeit mit entsprechenden Governance-Ansätzen ist unverzichtbar (siehe Governance).*
- + *Verbindlichkeit: Eine Verbindlichkeit der entwickelten Strukturen und ausgehandelten Strategien ist bedeutend, um auch zu einer Umsetzung zu kommen („Verpflichtung zur Verbindlichkeit“).*
- + *Landes- und Regionalplanung: Wichtig ist eine Unterstützung durch die Landes- und Regionalplanung. Diese kann entsprechende Impulse oder Anreize setzen, z.B. durch Stadt-Umland-Wettbewerbe.*

Instrumente:

- + *Initiierung: Ein Erfolgsfaktor für die Initiierung einer interkommunalen Zusammenarbeit ist es, ein „Lockmittel“ bzw. eine „Belohnung“ für die Mitwirkung zu finden, bspw. indem wie im vorgestellten Beispiel aus der Region Rendsburg zunächst alle Entwicklungswünsche der Kommunen wertungsfrei aufgenommen werden.*
- + *Integrierter Ansatz: Für einen Ausgleich von Interessen ist eine themenübergreifende Betrachtung der unterschiedlichen Interessen erfolgsversprechend. Hierfür muss eine Kooperationsebene einen regionalen Überblick wahrnehmen.*
- + *Ausgleich von Raumlasten: Wichtig ist es, Gerechtigkeit hinsichtlich eines Ausgleichs von Raumlasten herzustellen, fraglich ist, inwieweit auch vergangene Entwicklung in so einen Ausgleich eingebracht werden können bzw. müssen.*
- + *Prioritätensetzung: Als Methode zu Vermittlung ist eine Prioritätensetzung anzustreben.*

Governance und Prozess:

- + *Prozessregeln: Es sollen frühzeitig und gemeinsam Leitlinien/Spielregeln für den Kooperationsprozess aufgestellt werden, die eine wertschätzende Interaktion ermöglichen.*
- + *Konsens- vs. Mehrheitsprinzip: Das grundsätzliche Kooperationsverfahren und die grundsätzlichen Kooperationsziele sollten konsensual abgestimmt werden, nicht aber jede folgende Einzelentscheidung.*
- + *Prioritätensetzung: Zu Beginn sollten bedarfs- und handlungsorientiert Prozessschritte ausgewählt werden, die schnell und gut funktionieren und somit positive Ergebnisse schaffen.*

- + *Wissenschaft und neutrale Moderation: Die Wissenschaft kann als Türöffner für die regionalen Akteure dienen, insbesondere durch eine neutrale Moderation zum Ausgleich unterschiedlich starker Partner.*
- + *Einbindung der Kommunalpolitik: Zu empfehlen ist eine direkte Einbindung, z. B. über Regionalkonferenzen (Beispiele Region Rendsburg, NEILA).*
- + *Legitimation: Wichtig, die entwickelten Strukturen und Mechanismen legitimieren.*

Kommunikation:

- + *Wissenschaft und Kommunalpolitik: Hinsichtlich der Kommunikation mit der Kommunalpolitik gilt es, für diese verständlich zu sein, bspw. durch Visualisierungstools, eine gemeinsame Sprache zu finden und den Praxisbezug dauerhaft im Blick zu haben.*
- + *Transparenz: Zwischen den Akteuren ist eine transparente Darstellung von tatsächlichen Bedarfen und Potenzialen erforderlich.*
- + *Vertrauensbasis: Die Entwicklung einer Vertrauensbasis ist unabhängig von spezifischen Rahmenbedingungen Grundlage aller Kooperationsformen. Ein Ausgleich zwischen starken und schwachen Partnern kann durch einbeziehende, wertschätzende Kommunikationsmethoden befördert werden. Gerade zu Beginn des Prozesses sollte eine persönliche Ebene gefunden werden. Eine „semantische Vergiftung (Stichwort ‚Eingemeindung‘)“ kann einen ganzen Prozess vergiften.*
- + *Bevölkerung: Die Bevölkerung sollte nicht nur sensibilisiert, sondern aktiviert werden.*

Forschungsbedarfe

- + *Grundsätzlich wird angeregt, dass künftig weniger das „Planen“ und „Messen“ im Vordergrund stehen sollte, sondern das „Machen“, also die wirkliche Umsetzung von Kooperations- und Ausgleichsansätzen.*
- + *Weiterer Forschungs- bzw. Austauschbedarf wird gesehen hinsichtlich*
 - *möglicher Rechtsformen interkommunaler Kooperationen,*
 - *monetärer Bewertungsansätze und Ausgleichsmechanismen,*
 - *einbeziehender, wertschätzender Kommunikationsmethoden und -strukturen zum Ausgleich zwischen starken und schwachen Partnern.*

Zusammenfassung der Diskussion

In der Diskussion wird die Notwendigkeit zur Schaffung von Ausgleichsmechanismen als Erfolgsfaktor für Stadt-Land-Kooperationen unterstrichen. Diese können auf einem informellen Ausgleich nach dem Beispiel Leipzig, einem formalisierten regionalplanerischen Verfahren wie in Stuttgart oder Fondsmodellen wie in der Region Rendsburg beruhen.

In der Diskussion über Thesen und Fallbeispiele wurde deutlich, dass der Interessenausgleich einen formellen Rahmen und eine klare Governancestruktur benötigt. Monetäre Lösungen braucht es dann, wenn andere Mechanismen nicht greifen.

Website – Alle Informationen zur Fördermaßnahme:
www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de

Informationen zu Veröffentlichungen, News und Events zu den Verbundvorhaben sowie Neuigkeiten und Hintergründen zu den Themen und Zielen der BMBF-Fördermaßnahme „Stadt-Land-Plus“ finden Sie auf unserer Website.

Newsletter – Regelmäßige Updates

In unserem Newsletter fassen wir regelmäßig die Neuigkeiten der Website zusammen. Mit einem Abo bleiben Sie so auf dem Laufenden. Melden Sie sich einfach über die Website an.

Twitter – Immer das Neuste @StadtLandPlus

Folgen Sie uns für aktuelle Neuigkeiten auf Twitter. Wir laden Sie ein, für Tweets zur Fördermaßnahme den Hashtag [#StadtLandPlus](https://twitter.com/hashtag/StadtLandPlus) zu verwenden.