

Hintergrundpapier zur Statuskonferenz Stadt-Land-Plus 2019

Workshop-Session 2

Interessenausgleich und Ausbildung von Mechanismen für stadtreionale Entwicklungsprozesse

Mittwoch, 30. Oktober 2019 auf Schloss Auerbach

Hintergrund

Interessenausgleich in Stadt-Land-Beziehungen ist ein regelmäßig gefordertes Schlagwort. Zugleich kann aber festgestellt werden, dass häufig unklar ist, welche und wessen Interessen ausgeglichen werden sollen, es kaum etablierte Praxisbeispiele echter Ausgleichssysteme gibt und es nicht zuletzt keine übergreifende politische Diskussion, wie z.B. zu „Gleichwertigen Lebensverhältnissen“, gibt.

Auch vor diesem Hintergrund wurde ein „verbesserter Interessenausgleich zwischen Stadt, städtischem Umland und ländlichem Raum“ als Forschungsthema in der Bekanntmachung von Stadt-Land-Plus genannt. Es sollen „praxistaugliche Lösungen für [...] Zielkonflikte, z. B. durch multifunktionale Nutzungsoptionen, Instrumente für die Reduzierung von Landnutzungskonkurrenzen sowie einen verbesserten Interessenausgleich innerhalb der Region [...] entwickelt“ werden.

Dementsprechend zielen die Stadt-Land-Plus-Projekte in ihrer ganzen Bandbreite der aufgerufenen Stadt-Land-Themen auf konsensuale Strategien des Interessenausgleichs. Hierfür sollen Modelle auf unterschiedlichen räumlichen, rechtlichen oder wirtschaftlich/monetären Bezugsebenen ausgebaut oder neu entwickelt werden.

Zielstellung der Session auf der Stadt-Land-Plus-Statuskonferenz 2019

Ziel der Session ist der Austausch über mögliche Ausgleichsmechanismen und ihre methodischen (planerischen und rechtlichen) Ansätze, ihre Kommunikation gegenüber den Akteuren und der Wege zur Akzeptanz und Implementierung in der Region.

Diskutiert werden sollen dabei die Voraussetzungen zur Entwicklung und Umsetzung von Ausgleichsmechanismen im Stadt-Land-Kontext. Der Fokus liegt dabei auf möglichen Instrumenten, an denen Ausgleichsmechanismen ansetzen können, und auf der Rolle kooperativer Aushandlungsansätze und Governance-Arrangements für eine Implementierung entsprechender Mechanismen.

Die Diskussion erfolgt auf Basis einleitender Thesen (siehe unten) und von Inputs zu einem langjährig etablierten Interessenausgleichssystem in der Region Rendsburg sowie den Möglichkeiten und der Rolle einerseits einer formal institutionalisierten Region am Beispiel der Region Stuttgart und andererseits der eher informellen Governance-Strukturen in der Stadt-Land-Region Leipzig.

Leitfragen der Session

- + Welche methodischen Ansätze zum Interessenausgleich werden in den Stadt-Land-Plus-Projekten 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?

Einleitende Thesen

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 Mobilität, Daseinsvorsorge und Erhalt von Freiräumen. Beispiele für mögliche Interessenskonflikte 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 vielmehr um Kompromisse zwischen unterschiedlichen Interessen, die eine möglichst allseitig befriedigende Interessenwahrnehmung ermöglichen.
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:
 - der rechtliche Rahmen von den fiskalischen Rahmenbedingungen bis zum Raumordnungsrecht,
 - das gesamte 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 **stadtreregionale Governance-Strukturen**, die eine Teilhabe aller Betroffenen auf Augenhöhe ermöglichen, Abstimmungsmechanismen mit einer gewissen Verbindlichkeit aufweisen sowie Prozesse zur Evaluation und Nachsteuerung vorsehen.