

# Flächenmanagement in Verdichtungsräumen

- zur Rolle der Regionalplanung in der Innenentwicklung

Zur Erlangung des akademischen Grades eines

DOKTOR-INGENIEURS

von der Fakultät für

Bauingenieur-, Geo- und Umweltwissenschaften  
der Universität Fridericiana zu Karlsruhe (TH)

genehmigte

DISSERTATION

von

Dipl.-Ing. Sebastian Wilske

aus

Ravensburg

Tag der mündlichen Prüfung: 09.07.2007

Hauptreferent: Prof. Dr. sc. techn. Bernd Scholl

Korreferent: ord. Prof. Dr.-Ing. Walter Schönwandt

Karlsruhe 2007



## **Erklärung**

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit, abgesehen von der Benutzung der in der Arbeit genannten Hilfsmittel, selbständig verfasst habe.

Karlsruhe, den 27.04.2007



Ich danke:

Prof. Dr. Scholl, der mir die Möglichkeit gab, in verschiedenen Projekten die Erfahrungen zu sammeln, ohne die die vorliegende Arbeit nicht denkbar gewesen wäre. Ebenso danke ich ihm für seine Anregungen, seine Kritik und seine Unterstützung während der Erarbeitung der Arbeit.

Prof. Dr. Walter Schönwandt für die Bereitschaft, das Korreferat zu übernehmen und die konstruktive Kritik meiner Überlegungen, die wesentlich zur Schärfung der Argumentation beigetragen hat.

Dr. Dirk Vallée und Herrn Ulrich Schön vom Verband Region Stuttgart für die offene und konstruktive Zusammenarbeit während des Modellvorhabens MORO-RESIM und ihre Bereitschaft, in diesem Modellvorhaben neue Wege zu beschreiten.

Den vielen Mitwirkenden aus der Region Stuttgart, die vor allem mit ihrer bemerkenswerten Offenheit zum Gelingen des Modellvorhabens MORO-RESIM beigetragen haben.

Meinen Kollegen für die vielen Anregungen, Diskussionen und Streitgespräche, die einen wichtigen Beitrag nicht nur zur vorliegenden Arbeit leisteten.

Meiner Familie, meiner Frau und meinen Kindern für ihre Unterstützung und Geduld.

Sebastian Wilske  
Karlsruhe, April 2007



## Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit widmet sich einem alten und gleichzeitig neuen Thema der Regionalplanung. Den Ausgangspunkt bildet die Aufgabe, ein ausgewogenes Angebot an Flächen für die Entwicklung der Städte und Gemeinden zu gewährleisten. Dieser Aufgabe müssen sich die kommunale und regionale Ebene gemeinsam stellen. Auch wenn mit dem Konzept der Nachhaltigkeit neue Begriffe in die Diskussion Eingang gefunden haben, ist damit ein traditionelles Kernthema der Regional-, und Stadtplanung angesprochen. Gleichzeitig haben sich aber wichtige Rahmenbedingungen maßgeblich verändert, so dass die Aufgabe unter neuen Blickwinkeln diskutiert werden sollte und, dies ist eines der wichtigsten Ergebnisse der Arbeit, neue Herangehensweisen erfordert. Zu diesen geänderten Rahmenbedingungen gehört insbesondere die zunehmende Bedeutung der Entwicklung im Siedlungsbestand.

Flächenmanagement ist dabei ein Begriff, unter dem unterschiedliche Antworten auf diese Herausforderungen subsumiert werden. Dazu gehört insbesondere der verstärkte Einsatz informeller, kooperativer und projektorientierter Instrumente. Flächenmanagement ist dabei in den vergangenen Jahren vor allem auf der kommunalen Ebene intensiv diskutiert und umgesetzt worden. Eine Vielzahl gelungener Beispiele für Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden legt davon Zeugnis ab, gleichzeitig wurden aber auch die Risiken und Schwierigkeiten deutlich. Mehr Unklarheit besteht jedoch noch in der Frage, welche Rolle die Regionalplanung in diesem Zusammenhang spielen könnte und sollte. Offen sind dabei vor allem drei Fragen, welche den Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit bilden.

- Wie kann eine belastbare materielle Grundlage für regionales Flächenmanagement gelegt werden, namentlich eine Übersicht zu Quantitäten und Qualitäten der für Innenentwicklung in Frage kommenden Flächen?
- Welchen Anforderungen werden an regionales Flächenmanagement gestellt?
- Wie sollte regionales Flächenmanagement ausgestaltet werden, um diesen Anforderungen gerecht werden zu können und das kommunale Flächenmanagement sinnvoll zu ergänzen?

Die Arbeit bezieht sich dabei auf Verdichtungsräume. Zum einen soll damit eine Abgrenzung zum ländlichen Raum und seinen gänzlich anders gelagerten Fragestellungen erfolgen, zum anderen zur Ebene interkommunaler Kooperationen, welche zwar einen wichtigen Baustein regionalen Flächenmanagements darstellen, jedoch für eine Vielzahl von Fragestellungen noch nicht den geeigneten Bezugsraum darstellen.

Für die Beantwortung der skizzierten Fragen kann auf die Ergebnisse des Modellvorhabens der Raumordnung „Nachhaltiges regionales Flächenmanagement in der Region Stuttgart (MORO-RESIM)“ aufgebaut werden. Das Modellvorhaben wurde vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung gefördert und vom Verband Region Stuttgart sowie dem Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe (TH) in den Jahren 2003 bis 2005 durchgeführt. Wesentlicher Beitrag aus diesem Modellvorhaben sind Erkenntnisse, wie eine Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen auf der regionalen Ebene geschaffen werden kann und welche Interessen die kommunalen Ak-

teure gegenüber regionalem Flächenmanagement vertreten. Die Erkenntnisse des Modellvorhabens werden dabei ergänzt und in den Kontext dreier unterschiedlicher Konzepte gestellt. Dies sind das *kommunale Flächenmanagement*, das *Regionalmanagement* und die *Regional Governance*. Auf dieser Grundlage werden die wesentlichen Anforderungen, denen regionales Flächenmanagement gerecht werden sollte, abgeleitet. Wesentliche Ergebnisse sind:

- Ziel regionalen Flächenmanagements ist eine Veränderung des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens der Akteure im Spannungsfeld zwischen kommunaler und regionaler Planung. Dabei sind organisatorische Neuordnungen nicht ausgeschlossen, sollten jedoch nicht im Fokus stehen. Regionales Flächenmanagement sollte die bestehenden formellen Verflechtungen nicht ersetzen, sondern vielmehr aufgreifen, vertiefen und um informelle Netzwerke kooperationsbereiter Akteure ergänzen.
- Kommunales Flächenmanagement bildet die Umsetzungsebene regionalen Flächenmanagements. Die Kommunen eines Verdichtungsraumes befinden sich hierbei jedoch in unterschiedlichen Phasen. Es ist unrealistisch, alle Kommunen eines Verdichtungsraumes auf einen Stand bringen zu wollen. Regionales Flächenmanagement sollte darum Angebote zu allen Planungsebenen von der normativen über die strategische bis hin zur operativen Ebene machen – und dies simultan. Regionales Flächenmanagement sollte hierfür Prozessmodule unterschiedlichen Typs enthalten, die zu einem Gesamtprozess gebündelt werden.
- Eine Übersicht zu den Innenentwicklungspotenzialen in einer Region stellt einen wesentlichen Baustein regionalen Flächenmanagements dar. Sie ist wichtige materielle Grundlage und der Prozess zur Schaffung und Wahrung stellt auch in organisatorischer Hinsicht ein wichtiges Element dar. Eine solche Übersicht kann, unter Nutzung moderner planerischer Informationssysteme und geeigneter Vorgehensweisen in der Erhebung der Informationen, mit vertretbarem Aufwand geschaffen und bewahrt werden.

Schon Vorhaben der Innenentwicklung auf der kommunalen Ebene haben vielfach den Charakter komplexer Schwerpunktaufgaben. Regionales Flächenmanagement hat, wie ein Vergleich der Anforderungen zeigt, den Charakter einer komplexen Daueraufgabe. Die mit *Aktionsplanung*<sup>1</sup> entwickelten Methoden zur Bearbeitung komplexer Schwerpunktaufgaben sollten an die sich daraus ergebenden Herausforderungen angepasst werden. Hierfür kann insbesondere auf das Konzept der *Regional Governance* zurückgegriffen werden. Auf dieser Grundlage wird in der vorliegenden Arbeit eine Prozessskizze für regionales Flächenmanagement entwickelt. Diese Prozessskizze enthält wesentliche Hinweise zur Aufbau- und Ablauforganisation sowie zur Ausgestaltung möglicher Prozessmodule für ein regionales Flächenmanagement, welches den skizzierten Anforderungen gerecht wird.

---

<sup>1</sup> Scholl 1995 – Aktionsplanung

## Abstract

The present work is dedicated to an old and at the same time a new subject of the regional planning. The task of ensuring a well-balanced offering of areas for the development of cities and municipalities sets the starting point. This task has to be jointly arranged both on the local as well as the regional levels. Even though new terms entered the discussion with regard to the concept of sustainability, a traditional core subject of regional and city planning is likewise addressed. At the same time, important general conditions have changed so significantly that the task should be discussed from new perspectives and that calls for new approaches. This is one of the most important results of the work. The increasing importance of the development of settlement areas is particularly one of these changed general conditions.

Land use management is a related term under which different responses to these challenges are subsumed. Particularly related to this is the enhanced effort of informal, cooperative and project-oriented instruments. Land use management has been intensively discussed and implemented over the past years particularly on the municipal levels. A large number of successful examples for the urban development in the cities and municipalities bears witness to this. At the same time, the risks and the difficulties have been pointed out. However, more unclarity lies in the question: what role should and could the regional planning play in this context? Above all, there are three open questions which form the starting point of the present work:

- How can a resilient material base be laid for regional land use management, especially an overview of quantities and qualities for the areas that offer possibilities for inner development?
- What requirements will the regional land use management be asked to fulfil?
- How should regional land use management be arranged in order to be able to meet these requirements and be able to complete the municipal land use management in a sensible way?

The present work refers to densely-populated regions. On the one hand, a differentiation to rural areas and their completely different problems should be made; on the other hand, a differentiation should also be made to the level of inter-municipal co-operations which represent an important corner stone to regional land use management although they still have not been able to represent the suitable reference area for a large number of questions.

For the answer of the outlined questions, one can build upon the results of the pilot project “sustainable regional land use management in the Stuttgart region (MORORESIM)”. The pilot project was supported by the Federal Office for Building and Regional Planning (BBR) and was carried out by the Verband Region Stuttgart as well as the Institute for Urban Development and Regional Planning of the University of Karlsruhe in the years between 2003 and 2005. A substantial contribution from this pilot project are findings as to how an overview of urban development potentials on the regional levels can be created and what interests the regional actors do represent in view of regional land use management. The findings of the pilot project are completed in this

work and are presented in the context of three different concepts. These concepts are municipal land use management, regional management and regional governance. On this basis, the essential requirements, for which regional land use management should be met, are drawn. Substantial results are:

- The goal of regional land use management is a change in the action and decision attitude of the actors in the conflict areas between municipal and regional planning. Organisational restructuring is not ruled out here. However, it should not be the centre of attention. Regional land use management should not replace the existing formal interdependence, but rather take them up, deepen them and complement with informal networks of the actors who are ready to co-operate.
- Municipal land use management builds the implementation level for regional land management. In this respect, however, the municipalities of a densely-populated region are situated in different phases. In this connection however, it is unrealistic to want to bring all the municipalities of a densely-populated region to the same stand. For that reason, regional land use management should make offers to all planning levels from the normative, the strategic till the operative levels simultaneously. For this purpose, regional land use management should include process modules of different types that are bundled in one process.
- An overview of the urban development potentials in a region represents an essential corner stone of regional land use management. The overview is an important material base and the process of creating and maintaining it represents an important element also from an organisational perspective. Such an overview can be created and maintained at an acceptable cost by using modern planning information systems and proper methods in the survey of information.

The existing plans of the urban development on the municipal levels frequently have the character of complex focus tasks. Regional land use management has, as one comparison of requirements shows, the character of a complex long-term task. The methods that were developed through Aktionsplanung<sup>1</sup> for the processing of complex focus tasks should be adapted to the challenges resulting from it. For this one can especially go back to the concept of Regional Governance. On this basis, a process outline for regional land use management is developed in the present work. This process outline includes essential recommendations to the structural and the process organisation as well as to the shaping of possible process modules for a regional land use management which will meet the outlined requirements.

---

<sup>1</sup> Scholl 1995 – Aktionsplanung

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Regionales Flächenmanagement: Einordnung in den Kontext .....</b>	<b>16</b>
2.1	Exkurs: „Management“ in der Raumplanung .....	17
2.1.1	Die Herkunft des Begriffes .....	17
2.1.2	Übertragung auf die Raumplanung .....	18
2.2	Kommunales Flächenmanagement .....	21
2.2.1	Aufgaben für kommunales Flächenmanagement .....	21
2.2.2	Instrumente für kommunales Flächenmanagement .....	24
2.2.3	Erkenntnisse für regionales Flächenmanagement .....	26
2.3	Neue Herausforderungen für die Regionalplanung .....	28
2.3.1	Globalisierung .....	28
2.3.2	Europäische Integration .....	29
2.3.3	Die Region als Lebensraum .....	29
2.3.4	Verändertes Staatsverständnis und neue Formen der Steuerung .....	30
2.3.5	Projektorientierung und Umsetzungsorientierung .....	31
2.4	Regionalmanagement .....	32
2.4.1	Das Konzept des Regionalmanagements .....	32
2.4.2	Charakterisierung der Grundkonzepte .....	34
2.4.3	Einbettung von Regionalmanagement .....	38
2.4.4	Erkenntnisse für regionales Flächenmanagement .....	41
2.5	Regional Governance für regionales Flächenmanagement .....	43
2.5.1	Der Begriff „Governance“ .....	43
2.5.2	Regional Governance = regionale Governance? .....	46
2.5.3	Multi-Level-Governance .....	48
2.5.4	Regionales Flächenmanagement: Verhandlungssache? .....	53
2.5.5	Konsequenzen einer Begrenzung des Akteurskreises .....	57
2.5.6	Einbeziehung weiterer Akteure .....	59
2.5.7	Defizite hierarchischer Steuerung .....	60
2.5.8	Verhandlungssysteme und Flächennutzungskonflikte .....	62
2.5.9	Spontane regionale Verhandlungssysteme .....	64
2.5.10	Defizite spontaner Verhandlungssysteme .....	65
2.5.11	Interaktionsmuster im regionalen Flächenmanagement .....	67
2.5.12	Ansatzpunkte für regionales Flächenmanagement .....	69
2.5.13	Erkenntnisse für regionales Flächenmanagement .....	72
2.6	Zusammenfassung .....	84
<b>3</b>	<b>Das Modellvorhaben „Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart“ .....</b>	<b>86</b>
3.1	Ausgangslage .....	86
3.1.1	Die Region Stuttgart .....	86
3.1.2	Struktur und Aufgaben des Verbands Region Stuttgart .....	94
3.1.3	Bereits eingesetzte Instrumente und Vorarbeiten .....	96
3.2	Ziele und Vorgehensweise .....	97
3.2.1	Arbeitsprogramm .....	99
3.2.2	Übersicht .....	100
3.2.3	Flächenerhebungen .....	111
3.2.4	Ergebnisse der Flächenerhebungen .....	116
3.2.5	Regionaler Dialog und Strategieentwicklung .....	118
3.3	Empfehlungen und Fazit .....	124

3.3.1	Regionale Strategie und Handlungsempfehlungen.....	124
3.3.2	Fazit.....	127
<b>4</b>	<b>Anforderungen an regionales Flächenmanagement in Verdichtungsräumen .....</b>	<b>130</b>
4.1	Situation, Interessen und Aufgaben.....	130
4.2	Teilraumeinteilung als Raster für die Systematisierung der Akteursinteressen .....	133
4.2.1	Vorgehen .....	133
4.2.2	Kernstädte .....	135
4.2.3	Kernstädtische Ergänzungsorte .....	138
4.2.4	Traditionelle Mittelstädte.....	139
4.2.5	Zentrennahe Wachstumsgemeinden .....	140
4.2.6	Periphere Wachstumsgemeinden.....	142
4.2.7	Wohnstandortgemeinden in Randlage .....	143
4.3	Interessenlagen und Aufgaben für regionales Flächenmanagement.....	144
4.3.1	Siedlungsentwicklung.....	144
4.3.2	Infrastrukturentwicklung.....	146
4.3.3	Steuerungsformen.....	147
4.3.4	Information, Wissen und Erfahrung.....	149
4.3.5	Unterstützung und Dienstleistung.....	150
4.3.6	Projekte und Programme als Unterstützungsangebote.....	152
4.3.7	Konkurrenz .....	154
4.4	Übersicht.....	156
4.4.1	Übersichten im Flächenmanagement .....	156
4.4.2	Arten von Übersichten im Flächenmanagement.....	159
4.4.3	Regionale Flächenübersichten .....	165
4.4.4	Technische und methodische Grundlagen regionaler Flächenübersichten .....	169
4.4.5	Realisierung von Flächenübersichten: Der Faktor Mensch .....	173
4.5	Zusammenfassung.....	180
<b>5</b>	<b>Regionales Flächenmanagement als komplexe Daueraufgabe .....</b>	<b>183</b>
5.1	Aufgabentypen in der räumlichen Planung .....	183
5.1.1	Ausgewählte Maximen zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben .....	188
5.2	Regionales Flächenmanagement als komplexe Daueraufgabe.....	191
5.2.1	Zuordnung des Aufgabentyps .....	191
5.2.2	Motivation der Akteure .....	192
5.2.3	Neue Routinen?.....	195
5.2.4	Zeitliche Befristung.....	199
5.3	Übertragung auf regionales Flächenmanagement als komplexe Daueraufgabe .....	200
5.3.1	Mehrere Maßstabsebenen .....	201
5.3.2	Simultanes Arbeiten .....	202
5.3.3	Konkurrenz .....	206
5.3.4	Planerische Reserve.....	206
5.3.5	Entflechten und Rhythmus.....	207
5.3.6	Die Rolle der regionalen Übersicht.....	209
5.3.7	Kupplungen als Sollbruchstellen.....	210
5.4	Zusammenfassung.....	211
<b>6</b>	<b>Prozessskizze .....</b>	<b>213</b>
6.1	Prozessmodule für regionales Flächenmanagement .....	213

---

6.1.1	Arbeitsgruppen .....	213
6.1.2	Wettbewerbe .....	214
6.1.3	Projekte und Konsilien .....	214
6.1.4	Programme .....	219
6.2	Organisation der Prozessmodule .....	222
6.3	Aufbauorganisation .....	223
6.3.1	Prinzipien und ihre Umsetzung.....	223
6.3.2	Trägerschaft.....	226
6.3.3	Einbettung der regionalen Übersicht.....	227
6.4	Ablauforganisation .....	228
<b>7</b>	<b>Schlussbemerkungen.....</b>	<b>232</b>
<b>8</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>234</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Aufbau der Arbeit .....	14
Abbildung 2	Unternehmens- und Regionalmanagement .....	20
Abbildung 3	Regionalmanagement als regionales Projektmanagement .....	35
Abbildung 4	Legitimationssubstitute in Regionalmanagement-verfahren .....	40
Abbildung 5	Government und Governance im Vergleich .....	46
Abbildung 6	Typen von Regional Governance .....	47
Abbildung 7	Strukturveränderungen und Akzeptanz .....	48
Abbildung 8	Strukturwandel – Governance – Räumliche Entwicklung .....	54
Abbildung 9	Akteure im Flächenmanagement .....	58
Abbildung 10	Prinzipal-Agent-Modell des föderativen Bereichs .....	59
Abbildung 11	Vorhabenbezogene spontane Verhandlungssysteme .....	63
Abbildung 12	Spontane regionale Verhandlungssysteme .....	65
Abbildung 13	Arten der Konfliktregelung .....	66
Abbildung 14	Ansatzpunkte für regionales Flächenmanagement .....	71
Abbildung 15	Einwohnerdichte in ausgewählten Metropolregionen .....	87
Abbildung 16	Gliederung der Landschaft in der Region Stuttgart .....	87
Abbildung 17	Struktur der Region Stuttgart .....	88
Abbildung 18	Gemeindegrößen in der Region Stuttgart .....	89
Abbildung 19	Stellenwert des produzierenden Sektors in ausgewählten Metropolregionen .....	90
Abbildung 20	Raumkategorien in Baden-Württemberg gemäß LEP 2002 .....	91
Abbildung 21	Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen, der Bevölkerung und der Beschäftigung in der Region Stuttgart .....	92
Abbildung 22	Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gemarkungsfläche .....	92
Abbildung 23	Entwicklung der Bodenpreise in der Region Stuttgart .....	93
Abbildung 24	Struktur des Verbands Region Stuttgart .....	95
Abbildung 25	Kontrollstruktur in der Region Stuttgart .....	96
Abbildung 26	Arbeitsprogramm des Modellvorhabens MORO-RESIM .....	100
Abbildung 27	Kategorisierung der Flächen .....	100
Abbildung 28	Regelschema .....	105
Abbildung 29	Struktur der Arbeitsplattform .....	106
Abbildung 30	Zeitübersicht zum Entwicklungsprozess der Arbeitsplattform .....	107
Abbildung 31	Der Merkmalskatalog für die Bauflächen-potenziale im Bestand .....	112
Abbildung 32	Nutzungsstatistik der Arbeitsplattform .....	114
Abbildung 33	Reichweite der Erhebung .....	116
Abbildung 34	Strukturmerkmale der beteiligten Kommunen .....	116
Abbildung 35	Öffentliche Veranstaltungen des Modellvorhabens .....	119
Abbildung 36	In der Vertiefungsphase beteiligte Kommunen .....	122
Abbildung 37	Ablaufvorschlag für das Handlungs-programm .....	127
Abbildung 38	-Beziehung zwischen Situation, Interessenlagen und Aufgaben .....	132
Abbildung 39	Gemeindetypen .....	135
Abbildung 40	Verlagerungen flächenintensiver Nutzungen in München .....	145
Abbildung 41	Übersichten als Entscheidungs- und Handlungsgrundlagen .....	157
Abbildung 42	Informationsdomänen in der räumlichen Planung .....	158
Abbildung 43	Übersichten im Flächenmanagement .....	161
Abbildung 44	Unterschiede zwischen planerischen und geographischen Informationssystemen .....	171
Abbildung 45	Kombination von kommunaler und regionaler Ebene .....	179
Abbildung 46	Aufgabentypen und Organisationsformen .....	183

---

Abbildung 47 Aufbau- und Ablauforganisation von Ad-Hoc-Organisationen zur Behandlung von Schwerpunktaufgaben .....	186
Abbildung 48 Wissen und Überraschung in komplexen Schwerpunktaufgaben.....	190
Abbildung 49 Organisatorische Neuordnungen zur Erzielung von Verhaltensänderungen.....	196
Abbildung 50 Kooperative Prozesse zur Erzielung von Verhaltensänderungen .....	197
Abbildung 51 Mögliche Positionen der Kommunen bezüglich Flächenmanagement .	202
Abbildung 52 Ausdifferenziertes Phasenmodell regionalen Flächenmanagements nach EINIG .....	203
Abbildung 53 Kupplungen als Gelegenheiten zur Entflechtung .....	208
Abbildung 54 Phasen der Prozessmodule und ihre Bündelung in den Kupplungen....	209
Abbildung 55 Ablauf zur Verlängerung des Mandats.....	211
Abbildung 56 Zusammenfassung der Laufzeiten der Prozessmodule .....	223
Abbildung 57 Aufbauorganisation für regionales Flächenmanagement .....	225
Abbildung 58 Phasen regionalen Flächenmanagements .....	230
Abbildung 59 Arbeitsschwerpunkte in den Kupplungen.....	231

# 1 Einleitung

Die nachhaltige Entwicklung unserer Städte und Gemeinden stellt eines der aktuellen Leitthemen der Raumplanung dar. Dabei ergeben sich aus einer Übertragung der Ideen der Nachhaltigkeit auf die Raumplanung besonders hohe Anforderungen, schließlich stellt der Boden eine nicht nachwachsende Ressource dar. Die Fragestellungen, die in diesem Zusammenhang diskutiert werden müssen, sind keineswegs neu. Es bietet sich vielmehr eine Gelegenheit, Kernfragen der räumlichen Planung und der Steuerung der räumlichen Entwicklung aus neuen Blickwinkeln heraus zu betrachten. Dabei ist festzustellen, dass aktuell die Diskussion an Breite zunimmt. Stand zu Beginn unter dem Schlagwort des „Flächensparen“ der ökologische Aspekt der Nachhaltigkeit im Vordergrund, so werden inzwischen immer stärker auch Fragen der Daseinsvorsorge und der ökonomischen Tragfähigkeit der Siedlungsentwicklung thematisiert.

Dabei ist festzustellen, dass das Kernproblem weniger fehlende Einsicht in die Notwendigkeit eines haushälterischen Umgangs mit der Ressource Boden darstellt. Unsicherheiten bestehen hingegen hinsichtlich der Umsetzung dieses Zieles in konkrete Entscheidungen und Handlungen.<sup>1</sup> Neben diesen übergeordneten Beweggründen, die letztlich einem „Herunterbrechen“ von Überlegungen zur Nachhaltigkeit von der globalen auf die regionale und die lokale Ebene entsprechen, gibt es aber auch konkrete Aufgaben, welche für eine Beschäftigung mit neuen Formen der Steuerung der künftigen Siedlungsentwicklung sprechen.

- In den Städten und Gemeinden stehen infolge des Strukturwandels in der Wirtschaft, der Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe und der Freisetzung ehemaliger militärisch genutzter Flächen umfangreiche Flächen innerhalb des Siedlungsbestandes zur Verfügung. Diese Chancen für die innere Entwicklung bringen jedoch auch Risiken mit sich. Jedenfalls stellen sie, insbesondere in den kleinen und mittleren Kommunen, für die lokal Verantwortlichen erhebliche Herausforderungen dar.
- Angesichts der schieren Menge des in der Vergangenheit Gebauten wird klar, dass Fragen des Betriebes bestehender Strukturen, des Unterhaltes sowie der Erneuerung, Ergänzung und Weiterentwicklung des Bestandes eine immer größere Bedeutung zukommt.

Flächenmanagement als Begriff integriert dabei unterschiedliche Antworten auf diese Herausforderungen.

- Ergänzung der formellen, auf Wachstum ausgerichteten Instrumente der räumlichen Planung durch eine aktive Entwicklungsplanung
  - Informelle Planung
  - Projektorientierung
  - Umsetzungsorientierung

---

<sup>1</sup> Vgl. Scholl 2007 – Thesen zur inneren Entwicklung, S. 81

- Die Öffnung der Planung
  - Kooperative Planungsprozesse, in denen die Planung eine motivierende und moderierende Rolle einnimmt mit dem Ziel, Prozesse der Selbstregulierung anzustoßen.
  - Public Private Partnerchip

Dabei nimmt die Bedeutung der regionalen Ebene allgemein und auch speziell im Hinblick auf Flächenmanagement aus unterschiedlichen Gründen zu. Dieser Bedeutungszuwachs bringt neue Herausforderungen mit sich.

**Bedeutungszuwachs der regionalen Ebene**

- Für die Wirtschaft wird im globalen Wettbewerb die Einbindung in spezialisierte regionale Netzwerke immer wichtiger. Im globalen und europäischen Standortwettbewerb konkurrieren daher weniger Kommunen als Regionen miteinander. Diejenigen Regionen, denen die Ausbildung von Steuerungsmechanismen gelingt, welche die Entwicklung landschaftlich attraktiver Freiräume, effizienter und ökonomisch tragfähiger Infrastruktursysteme, einer Ressourcen schonenden Siedlungsentwicklung sowie die Sicherung strategischer Flächenreserven erlauben, werden in diesem Wettbewerb der Regionen über maßgebliche Vorteile verfügen.<sup>1</sup>
- Auch die Bevölkerung lebt, insbesondere in den Verdichtungsräumen, zunehmend regional. Offensichtliche Wirkung dieser Ausweitung der Lebensräume ist die Zunahme der regionalen Pendelbeziehungen. Entscheidungen zur künftigen Siedlungsentwicklung sollten diese Verflechtungen berücksichtigen, was eine Ergänzung der lokalen Perspektive um eine regionale bedingt.
- In den Verdichtungsräumen verfügen die Kernstädte in der Regel nur noch über begrenzte Möglichkeiten für weitere Außenentwicklung. Sie sind gezwungen, mit den verbliebenen Reserven haushälterisch umzugehen. Dies gilt in gleicher Weise für die Möglichkeiten zur Innenentwicklung, welche sich auf militärischen Konversionsflächen sowie nicht mehr benötigten Flächen von Bahn, Post und Telekom bieten. Angesichts dieser Situation sind die Kernstädte darauf angewiesen, dass auch im Umland die Siedlungsentwicklung der Strategie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ folgt.<sup>2</sup>
- Die Instrumente der Regionalplanung wurden auf die Organisation von Wachstum ausgerichtet. Die Bedeutung der Innenentwicklung nimmt jedoch zu.<sup>3</sup> Obwohl in den Verdichtungsräumen nahezu alle Kommunen in der Innenentwicklung aktiv sind, sind erhebliche Schwierigkeiten zu überwinden. Vor allem angesichts der interkommunalen Konkurrenz sind eine überörtliche Flankierung und zielgerichtete Unterstützungsangebote notwendig. Es ist jedoch noch unklar, welche Rolle die Regionalplanung dabei spielen kann und soll.

---

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 2.3.1

<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt 4.3.1

<sup>3</sup> Vgl. Maurer 2005 – Innenentwicklung, S. 1

- Die Landesebene gibt wichtige Rahmenbedingungen für die Siedlungsflächenentwicklung vor. Die Aufgabe der Koordination der Siedlungsentwicklung liegt jedoch bei der Regionalplanung. Solange nicht klar ist, welche Rolle die regionale Ebene im Flächenmanagement übernehmen sollte, kann auch keine zielgerichtete Unterstützung durch die Landesplanung erfolgen.

### **Forderung: regionales Flächen- management**

Diese Aspekte legen nahe, die regionale Ebene in den Mittelpunkt zu stellen. Regionales Flächenmanagement impliziert dabei

- die Ergänzung des Instrumentariums der Regionalplanung, so dass sie aktiv und umsetzungsorientiert Schwerpunkte setzen kann, sowie
- die Schaffung einer Plattform zur Anbahnung von Kooperationen und Aushandlung von Kompromisslösungen im Spannungsfeld zwischen Kommunen und Regionalplanung.

Regionales Flächenmanagement wird in der vorliegenden Arbeit auf der Maßstabebene ganzer Verdichtungsräume diskutiert. Dies ist einerseits eine Einschränkung, da Fragen im ländlichen Raum ausgeblendet werden. Die Fragestellungen und Anforderungen unterscheiden sich jedoch zwischen diesen Raumkategorien so stark, dass sich aus einer zusammenfassenden Betrachtung mehr Schwierigkeiten ergeben würden, als sie zusätzlichen Erkenntnisgewinn verspricht. Dies liegt zuletzt an der ungleich größeren Flächenknappheit in den Verdichtungsräumen, aus der ein besonderer Handlungsdruck resultiert. Andererseits stellt die Maßstabebene des Verdichtungsraumes auch eine Öffnung des Blickwinkels dar. Die Bedeutung einer Flankierung und Unterstützung kommunalen Flächenmanagements auf der überörtlichen Ebene wurde bereits dargestellt. Das Thema wird jedoch häufig implizit oder explizit auf der Ebene interkommunaler Kooperationen diskutiert. Die zu beachtenden Verflechtungen zwischen den Kommunen greifen jedoch insbesondere in Verdichtungsräumen schon heute über die engeren Stadt-Umland-Bereiche und damit die Aktionsräume interkommunaler Kooperationen hinaus. In Verdichtungsräumen sprechen die Anforderungen daher für eine Betrachtung auf der gesamtregionalen Ebene. Aus diesen Gründen erfolgt in der Arbeit eine Fokussierung auf die Ebene der Verdichtungsräume.

### **Ansatzpunkte**

Nach JUNG stehen in der räumlichen Planung vier „Eingriffsweisen“ zur Verfügung: Standorte ausweisen, Anlagen errichten, Einrichtungen ausrichten und Verhaltensweisen steuern.<sup>1</sup> Dieses Raster soll als Hilfsmittel für eine erste Einordnung und Eingrenzung regionalen Flächenmanagements dienen. Es wird recht schnell klar, dass für die regionale Ebene lediglich zwei dieser vier Optionen erfolgsversprechend sind. Dies ist einerseits die „Ausrichtung von Einrichtungen“ worunter JUNG die Lenkung der Tätigkeiten gesellschaftlicher Gruppen wie Behörden, Unternehmen oder Vereinen versteht. Die zweite Option für regionales Flächenmanagement ist die Veränderung von Verhaltensweisen durch Regeln oder Anreize. Die Ausweisung von Standorten hingegen ist infolge der kommunalen Planungshoheit den Kommunen vorbehalten. Auch das Errichten von

---

<sup>1</sup> Vgl. Jung 19.05.2006 – Systematisierung der Instrumente räumlicher Planung, S. 2–3

Anlagen sowie ihr Betrieb und ihre Anpassung an veränderte Anforderungen liegen, bis auf wenige Ausnahmen, nicht im Aufgabenbereich der Regionalplanung. Dies wird durch private Akteure und andere staatliche Stellen vorgenommen. Für beide Aspekte gibt es Ausnahmen. So wird mit einer regionalen Flächennutzungsplanung die Ausweitung von Flächen zu einem Ansatzpunkt für regionales Flächenmanagement. Die mögliche Bandbreite regionalen Flächenmanagements kann auch auf die Errichtung von Anlagen erweitert werden, beispielsweise wenn, wie in der Region Hannover, Aufgaben der Landkreise auf die regionale Ebene verlagert werden.<sup>1</sup> Da diese erweiterten Kompetenzen auf der regionalen Ebene jedoch Ausnahmen darstellen, erfolgt in der vorliegenden Arbeit eine Schwerpunktsetzung auf die organisatorischen Aspekte regionalen Flächenmanagements. Es wird dabei bereits deutlich, dass der kommunalen Ebene als Umsetzungsebene regionalen Flächenmanagements eine besondere Bedeutung zukommen wird.

Für die Beschäftigung mit regionalem Flächenmanagement kann auf vielfältige Grundlagen aufgebaut werden:<sup>2</sup> **Grundlagen**

- Die Erfahrungen im *kommunalen Flächenmanagement*, welche eine wichtige Grundlage für den anstehenden Schritt auf die regionale Ebene darstellen und zudem die Umsetzungsebene regionalen Flächenmanagements bilden.
- Erkenntnisse hinsichtlich einer umsetzungs- und projektorientierten Regionalplanung, wie sie insbesondere unter dem Schlagwort des „*Regionalmanagement*“ diskutiert werden.
- Erkenntnisse zur Frage regionaler Steuerungsmechanismen im Spannungsfeld zwischen Kommunen und Regionalplanung, welche die Konzepte der „*Regional Governance*“ beisteuern können.

Diese Grundlagen liefern Beiträge zu unterschiedlichen Aspekten regionalen Flächenmanagements. In einem Punkt ergibt sich jedoch eine bedeutsame Übereinstimmung: die Wichtigkeit einer Übersicht als Grundlage für die Entwicklung einer gemeinsamen Problemsicht und kooperative Lernprozesse. Insbesondere in Verdichtungsräumen bildet die Innenentwicklung bereits heute einen maßgeblichen Teil der Gesamtentwicklung. Regionale Übersichten, die als belastbare Grundlage für ein zielgerichtetes regionales Flächenmanagement dienen könnten, fehlen jedoch. Das Fallbeispiel des Modellvorhabens „Nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart (MORO-RESIM)“, welches eine wesentliche Grundlage der vorliegenden Arbeit bildet, zeigt unter anderem auf, wie eine solche flächendeckende, fortschreibungsfähige Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen auf der regionalen Ebene erarbeitet werden kann. Damit ist eine wesentliche Voraussetzung für ein regionales Flächenmanagement, welches sich zielgerichtet an den konkreten Problemen orientieren kann, gegeben.

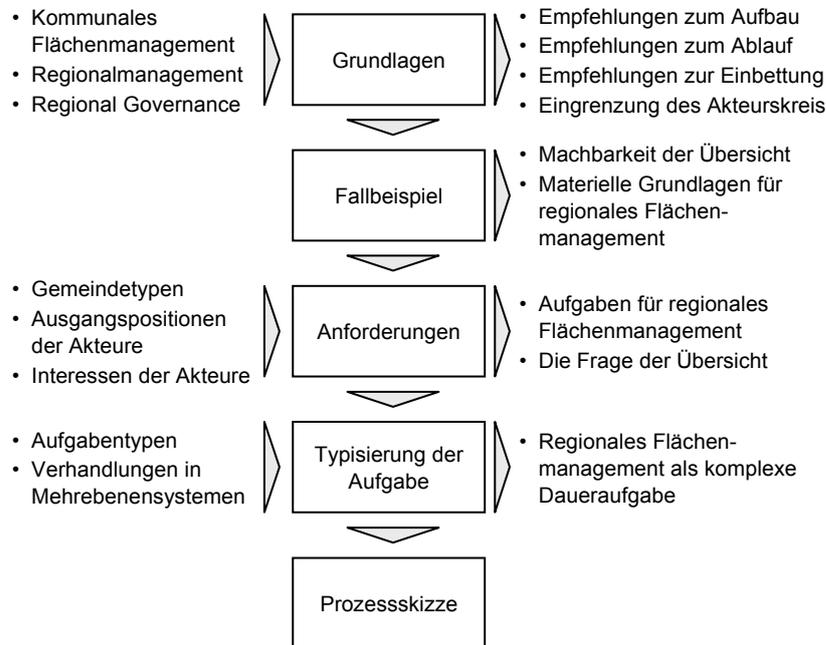
---

<sup>1</sup> Vgl. Priebes 2003 – Die neue Region Hannover, S. 81–83

<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt 2.2, 2.4 und 2.5

Ziel regionalen Flächenmanagements ist eine Veränderung des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens der Akteure im Spannungsfeld zwischen kommunaler und regionaler Planung. Hierfür gilt es, aufbauend auf den genannten Grundlagen, eine Prozessskizze zu entwickeln.

**Abbildung 1**  
**Aufbau der Arbeit**



Quelle: Eigene Darstellung

**Kapitel 1:**  
**Einordnung**

Im ersten Kapitel erfolgt, nach einem kurzen Exkurs zur Bedeutung des Begriffs „Management“ in der Raumplanung, eine Einordnung regionalen Flächenmanagements in den Kontext dreier unterschiedlicher Bezugspunkte. Dies sind das kommunale Flächenmanagement, das Regionalmanagement und das Konzept der Regional Governance. Dabei werden jeweils die wesentlichen Bestandteile dieser drei Konzepte skizziert und mögliche Beiträge zum regionalen Flächenmanagement herausgearbeitet. Diese beziehen sich im Fall des kommunalen Flächenmanagements in der Hauptsache auf materielle Fragen, im Fall des Regionalmanagements auf Fragen der Prozessgestaltung und im Fall der Regional Governance auf die Frage der Anknüpfung an und die Einbettung in die gegebenen Steuerungsstrukturen. Diese Grundlagen bilden den Ausgangspunkt für eine erste wichtige Eingrenzung hinsichtlich des im regionalen Flächenmanagement zu beteiligenden Akteurskreises.

**Kapitel 2:**  
**Fallbeispiel**

Wesentliche Grundlage der vorliegenden Arbeit bildet das Modellvorhaben der Raumordnung „Nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart (MORO-RESIM)“. Das Modellvorhaben hatte als wesentliche Ziele die Schaffung einer fortschreibungsfähigen Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen in der Region Stuttgart, die Diskussion möglicher Instrumente und Verfahren für ein regionales Flächenmanagement in der Region und die Erarbeitung einer Strategie für regionales Flächenmanagement. Die wesentlichen Ergebnisse des Modellvorhabens werden im dritten Kapitel zusammengefasst. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Machbarkeit einer regionalen Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen und der Ausgestaltung möglicher Prozessmodule regionalen Flächenmanagements.

Im zweiten Kapitel werden die wesentlichen Interessenlagen der Akteure diskutiert. Hierfür wird eine einfache Typisierung unterschiedlicher Gemeindetypen zugrunde gelegt und auf die Ergebnisse des Modellvorhabens MORO-RESIM zurückgegriffen. Die Interessenlagen der Akteure bilden die Grundlage für die Abgrenzung der Aufgaben, denen sich regionales Flächenmanagement stellen muss. Zu diesen Aufgaben gehört, wie zum Abschluss des Kapitels begründet wird, auch das Schaffen und Wahren der Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen. Dabei müssen die Schwierigkeiten hinsichtlich des Umgangs mit Informationen in kooperativen Planungsprozessen beachtet werden. Aus dem Maßstabssprung auf die regionale Ebene, den Akteursinteressen und den Akteursbeziehungen ergeben sich noch zusätzliche Herausforderungen. Es werden grundsätzlichen Aufgaben von Übersichten im regionalen Flächenmanagement dargestellt, Anforderungen an regionale Flächenübersichten als Grundlage für regionales Flächenmanagement formuliert und Möglichkeiten zum Umgang mit den besonderen Schwierigkeiten skizziert.

**Kapitel 3:  
Anforderungen**

Das vierte Kapitel ist der Frage gewidmet, welchem Aufgabentyp regionales Flächenmanagement zuzuordnen ist. Dabei wird auf die Aufgabentypen nach SCHOLL zurückgegriffen und argumentiert, dass regionales Flächenmanagement als Prototyp eines weiteren Aufgabentyps der „komplexen Daueraufgaben“ anzusehen ist. Es werden, in enger Fokussierung auf den Anwendungsfall des regionalen Flächenmanagements, die Erkenntnisse zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben, unter Nutzung der Ergebnisse des ersten Kapitels, auf die komplexe Daueraufgabe „regionales Flächenmanagement“ übertragen.

**Kapitel 4:  
Aufgabentyp**

Im fünften Kapitel wird, auf den Ergebnissen der vorherigen Kapitel aufbauend, eine Prozessskizze für regionales Flächenmanagement entwickelt. Es werden Empfehlungen zur Aufbau- und Ablauforganisation regionalen Flächenmanagements formuliert und mögliche Prozessmodule skizziert. Den Abschluss der Arbeit bildet das sechste Kapitel mit einigen wesentlichen Schlussbemerkungen.

**Kapitel 5:  
Prozessskizze**

## 2 Regionales Flächenmanagement: Einordnung in den Kontext

### Der Begriff „regionales Flächenmanagement“ – Eine Annäherung

„Regionales Flächenmanagement“ ist ein Begriff, der in verschiedener Hinsicht der Klärung bedarf. Was meint *regional* in diesem Zusammenhang, welche *Flächen* sind gemeint und was verbirgt sich hinter dem Begriff *Management*? Die Klärung der Begriffe dient dabei nicht der Wortklauberei. Im Mittelpunkt des Kapitels soll vielmehr stehen, aus welchen Disziplinen ein Beitrag zur erfolgreichen Flankierung von Innenentwicklung durch die überörtliche Ebene erwartet werden kann. Dabei muss ein Teil des Diskurses zu planungsmethodischen Fragen nachgezeichnet werden, da dieser Prozess bereits in vollem Gange ist und daher auf Vorarbeiten aufgebaut werden sollte. Es wird jedoch deutlich werden, dass sich aus der expliziten Konzentration auf das Thema *Fläche* auch neue Verbindungen ergeben und sich daraus Grundlagen für regionales Flächenmanagement ableiten lassen. Drei Begriffe dienen dabei als Gerüst: *Flächenmanagement*, *Regionalmanagement* und *Regional Governance*.

- *Flächenmanagement*: Flächenmanagement wurde in der Vergangenheit vor allem im kommunalen Kontext diskutiert. Im Fokus steht die Mobilisierung von Flächen, welche Chancen für städtebauliche Neuordnungen, neue Nutzungen und die Verbesserung städtebaulicher Qualitäten bieten. Flächenmanagement ist somit ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der Strategie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ und der Begrenzung der Flächeninanspruchnahme. Das Konzept des kommunalen Flächenmanagements beinhaltet dabei ein neues, umsetzungsorientiertes Planungsverständnis, eine Verbesserung und Intensivierung der Zusammenarbeit mit Privaten und eine Straffung der Planungsabläufe. Erfolgreiches Flächenmanagement stößt jedoch schnell an Grenzen, da zwar auf der kommunalen Ebene Verbesserungen erzielt werden können, wesentliche Widerstände und Konflikte sich jedoch außerhalb ihres Kompetenzbereiches befinden. Daher steht im Flächenmanagement der Schritt vom kommunalen zum regionalen Flächenmanagement an. Aus diesem Schritt ergeben sich mannigfaltige Fragestellungen, da einige der Grundgedanken zwar übernommen werden können, die überörtliche Perspektive eine einfache Übertragung der Konzepte jedoch nicht zulässt.
- *Regionalmanagement*: Wie das Flächenmanagement auf der kommunalen Ebene ist Regionalmanagement ein Konzept, mit dem auf der regionalen Ebene der Forderung nach einer Effizienzsteigerung und Verbesserung der Umsetzung in der Planung begegnet wird. Auch hier besteht eine Verbindung zu den Wirtschaftswissenschaften, auf deren Erkenntnisse vor allem zu Managementfunktionen und Managementinstitutionen aufgebaut wird. Regionalmanagement hat in der praktischen Anwendung eine Tendenz in Richtung freiwilliger Aufgaben, insbesondere Marketing und Wirtschaftsförderung. Gleichwohl lassen sich aus dem Konzept auch für das Thema des Flächenmanagements Erkenntnisse gewinnen.
- *Regional Governance*: Das Konzept der „Regional Governance“ stellt ebenfalls eine Reaktion auf die festzustellenden Umsetzungsdefizite der Regionalplanung dar. Ansatzpunkt ist hier aber weniger die Forderung nach mehr Effizienz. Die Umsetzungsdefizite werden im Kontext eines Wandels der staatlichen Steuerungs-

fähigkeit insgesamt gesehen.<sup>1</sup> Damit stellt das Konzept der Regional Governance den Versuch dar, Erkenntnisse aus den Politikwissenschaften insbesondere zur Steuerung von Prozessen in Mehrebenen-Verhandlungssystemen auch für die räumliche Planung nutzbar zu machen.

Die hinter diesen drei Schlagworten stehenden Konzepte und Entwicklungen umfassen die wesentlichen für regionales Flächenmanagement bedeutsamen Inhalte. Sie weisen eine große Zahl von Gemeinsamkeiten auf, so dass ein systematischer Vergleich notwendigerweise zu ebenso vielen Doppelungen führen würde. Das verwundert nicht, stellen sie doch eine Reaktion auf verwandte Herausforderungen in unterschiedlichen Kontexten dar. Sie haben jedoch unterschiedliche Ausgangspunkte und reagieren auf diese Herausforderungen daher aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Die Konzepte sollen im Folgenden daher nicht systematisch miteinander verglichen oder gar bewertet werden. Vielmehr werden – nach einem kurzen Exkurs zum Begriff *Management* in der Raumplanung – die möglichen Beiträge des jeweiligen Konzepts zu regionalem Flächenmanagement dargestellt. Aus der Zusammenführung ergeben sich wichtige Hinweise für die Gestaltung eines verallgemeinerbaren Prozessgerüsts für regionales Flächenmanagement.

## 2.1 Exkurs: „Management“ in der Raumplanung

### 2.1.1 Die Herkunft des Begriffes

Der Begriff „Management“ hat Konjunktur, nicht zuletzt auch in der Raumplanung. Er ist jedoch in ihrem Kontext nicht unproblematisch. Im Folgenden sollen daher Ursprünge und die grundsätzlichen Auffassungen zur Bedeutung des Begriffes dargestellt werden. Im Anschluss wird diskutiert, wie der Begriff im Kontext der vorliegenden Arbeit zu verstehen ist.

Die grundsätzliche hier zu diskutierende Frage ist, ob es „Management“ im Sinne der herkömmlichen Definitionen des Begriffes in der Raumplanung in Deutschland überhaupt geben kann. Die Auffassungen hierzu sind kontrovers. So formuliert beispielsweise FÜRST, dass „in der Tat [...] heute Planung überwiegend als ein gestalteter Prozess koordinierten Handelns verschiedener Akteure verstanden [wird], und das ist Management“. Andererseits kommt beispielsweise SEDLACEK mit Bezug auf den Begriff „Regionalmanagement“, zum Schluss, dass hier die räumliche Planung unter Management

**Management  
in der Raum-  
planung?**

---

<sup>1</sup> Der Begriff „Governance“ stammt ebenfalls aus den Wirtschaftswissenschaften und ist durch die Forschungsarbeiten zur Institutionenökonomie geprägt. In die Raumplanung hat er jedoch über die Sozial- und insbesondere die Politikwissenschaften Eingang gefunden. Daher dominiert, anders als beim „Regionalmanagement“, in der Übertragung des Konzeptes „Governance“ auf „Regional Governance“ der Bezug zu den Politikwissenschaften.

etwas versteht, was mit der ursprünglichen Bedeutung des Begriffes nicht viel gemein hat.<sup>1</sup>

### Herkunft des Begriffes

Der Begriff „Management“ stammt aus den Wirtschaftswissenschaften und hat sich mit der Entwicklung dieses Wissenschaftszweiges weiterentwickelt. Dabei war schon von Anfang an eine Ähnlichkeit zwischen den Modellen der Wirtschaftswissenschaften, welche mit dem Fokus der Unternehmung gebildet wurden, und allgemeineren Überlegungen, welche auch andere Organisationstypen einbeziehen, festzustellen. So definiert schon FAYOL fünf Managementfunktionen nicht nur für Unternehmen, sondern generell alle Arten von Organisationen. Diese Managementfunktionen nach FAYOL sind Vorschau und Planung, Organisation, Leitung sowie Koordination und Kontrolle.<sup>2</sup> Neben diesen Fragen beschäftigte sich die Managementtheorie auch mit der technischen Dimension von Management, also beispielsweise Fragen der Werkstattorganisation und der Prozessplanung.<sup>3</sup> Eine Erweiterung des Fayolschen Ansatzes, welcher von den Managementfunktionen ausgeht, stellen die prozessorientierten Ansätze dar, welche die Funktionen als Phasen eines Managementprozesses verstehen.<sup>4</sup>

### 2.1.2 Übertragung auf die Raumplanung

#### Übertragbarkeit?

Es bleibt festzuhalten, dass auch die prozessorientierten Definitionen des Begriffes Management kaum geeignet sind, auch in der Raumplanung zur Anwendung gebracht zu werden, obwohl sie vordergründig Parallelen zu Ansätzen der prozessorientierten Planung aufweisen mögen. Unternehmensmanager haben im Vergleich zur Raumplanung mehr Möglichkeiten zur Durchsetzung von Entscheidungen mit den Mitteln der Hierarchie. Sie können dabei auf Machtbefugnisse zurückgreifen, welche die der Raumplanung bei weitem übersteigen. Die Verwendung des Begriffes Management in der Raumplanung hat daher vielfach einen normativen Charakter, der auf diese Machtfülle abzielt. Mit der Verwendung des Begriffes Management kommt der Wunsch insbesondere nach besseren Möglichkeiten zur Durchsetzung von Entscheidungen auch im Dissens und nach besseren Möglichkeiten zur Kontrolle in der Umsetzung zum Ausdruck.<sup>5</sup>

#### Erweiterte Konzepte von Management

Bessere Möglichkeiten zur Übertragung auf die Raumplanung bieten Managementbegriffe, welche auch die Beschränkung der Machtpositionen und die Grenzen hierarchischer Steuerung thematisieren. Es sind vor allem drei Entwicklungen, die hier zu nennen sind.

<sup>1</sup> Vgl. Sedlacek 2003 – Regionalmanagement, S. 5 oder auch Fürst 1993 – Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement, S. 557

<sup>2</sup> Vgl. Fayol 1950 – Administration industrielle et générale, S. 1ff und Staehle 1994 – Management, S. 26

<sup>3</sup> Vgl. Follett 1940 – Dynamic Administration, S. 122–123

<sup>4</sup> Vgl. Staehle 1994 – Management, S. 79

<sup>5</sup> Vgl. beispielsweise Wütz, Hoffmann-Bohner 1997 – Regionalplanung stärken, S. 44

- Vor allem in großen internationalen Konzernen werden Grenzen einer internen Steuerung, die auf die Hierarchie als Steuerungsprinzip baut, offensichtlich. Stichwort ist hier beispielsweise die Principal-Agent-Problematik.<sup>1</sup>
- Unternehmen arbeiten zunehmend in Kooperationsnetzwerken.<sup>2</sup> Das Bild eines autarken Unternehmens, welches mit dem Umfeld allenfalls über Marktmechanismen interagiert, wird damit abgelöst durch differenziertere Sichtweisen und führt zu Steuerungsmechanismen jenseits von Markt und Hierarchie.<sup>3</sup>
- Es wird deutlich, dass Unternehmen zunehmend regional vernetzt arbeiten und somit mehr als in der Vergangenheit darauf angewiesen sind, dass sie in einem intakten Umfeld operieren können. Sie müssen darum ihre vielfältigen Verflechtungen mit ihrem lokalen und regionalen Umfeld stärker berücksichtigen.<sup>4</sup>

Diese Entwicklungen hat die Managementforschung insbesondere durch eine Ergänzung des Dualismus von organisatorischen und technischen Aspekten des Managements um eine dritte Komponente aufgegriffen, so dass nun auch die öffentlich-sozialen Aspekte von Management thematisiert werden.<sup>5</sup> Management wird nicht mehr als Aufgabe verstanden, welche sich ausschließlich auf ein einzelnes Unternehmen und seine interne Organisation bezieht, vielmehr wird anerkannt, dass die Unternehmen in vielfacher Weise mit ihrem Umfeld verbunden sind.

In diesem Kontext ist insbesondere der so genannte Stakeholder-Ansatz zu nennen. Der Ansatz dient dazu,

**Der Stakeholder-Ansatz**

- die Verflechtungen der Unternehmen mit ihrem Umfeld zu erklären,
- diese Verflechtungen berücksichtigende Handlungsempfehlungen zu entwickeln und
- eine aktive Wahrnehmung der aus diesen Verflechtungen resultierenden Verantwortung durch die Unternehmen zu begründen.<sup>6</sup>

Dabei unterscheiden sich die unterschiedlichen Modelle des Stakeholder-Ansatzes vor allem hinsichtlich der Abgrenzung des Umfeldes, wobei zwischen weiten und engen Abgrenzungen unterschieden wird. Die enger gefassten Abgrenzungen umfassen diejenigen Akteure, die für einen *Fortbestand* eines Unternehmens von Bedeutung sind, insbesondere also Kapitalgeber, Vorstand und Aufsichtsrat, Mitarbeiter, Kunden und Lieferanten. In Erweiterung dieses Akteurskreises umfassen die weiter gefassten Definitionen alle Akteure, welche von der Tätigkeit des Unternehmens *betroffen* sind oder diese *beeinflussen* können.<sup>7</sup> Der weiter gefasste Stakeholder-Ansatz bezieht somit beispielsweise

<sup>1</sup> Vgl. Miller 1990 – Managerial Dilemmas, S. 329

<sup>2</sup> Vgl. Stein, Stuchtey 2005 – Strategische Entwicklung von Regionen, S. 605

<sup>3</sup> Vgl. Lütz 2004 – Governance in der politischen Ökonomie, S. 149–150

<sup>4</sup> Vgl. Kujath 1998 – Regionen im globalen Kontext, S. 13 und S. 23

<sup>5</sup> Vgl. Stachle 1994 – Management, S. 80

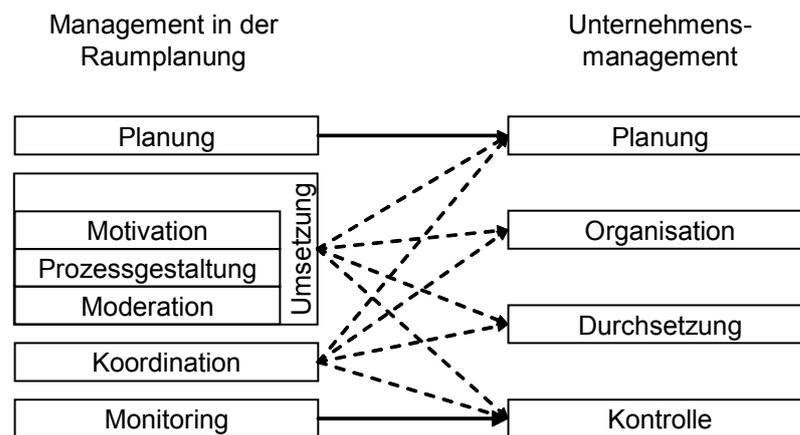
<sup>6</sup> Vgl. Wentges 2002 – Corporate Governance und Stakeholder-Ansatz, S. 93–95

<sup>7</sup> Vgl. Wentges 2002 – Corporate Governance und Stakeholder-Ansatz, S. 91

auch staatliche Institutionen, die Öffentlichkeit, halbstaatliche sowie nicht staatliche Institutionen mit in die Betrachtung ein. Dieser Ansatz ist somit geeignet, die vielfältigen Verflechtungen der Unternehmen mit ihrem Umfeld in sozialer, ökonomischer und ökologischer Hinsicht nachzuvollziehen.

Dieser gewandelte Managementbegriff trifft auf ein ebenfalls gewandeltes Planungsverständnis<sup>1</sup> in der räumlichen Planung. Dieses Planungsverständnis betont den Prozesscharakter von Planung. Es setzt im Sinne einer Umsetzungsorientierung verstärkt auf Projekte und informelle Instrumente und verlangt dabei von der Planung Aktivierungs- und Motivationsleistungen. Hinzu kommt die Forderung nach der Öffnung der Planung mit neuen Formen breit angelegter Kooperations- und Partizipationsangebote. Es verwundert nicht, dass zwischen dem Verständnis von Management, welches sich auf eine weite Definition des Stakeholderansatzes stützt und der Verwendung des Begriffes *Management* im Kontext eines solchen gewandelten Planungsverständnisses am ehesten Querbezüge aufzeigen lassen.<sup>2</sup> Ruft man sich jedoch die Managementfunktionen ins Gedächtnis und versucht sich an einer Übertragung auf die Raumplanung, so wird deutlich, dass sich beide Begriffswelten trotzdem deutlich voneinander unterscheiden.

**Abbildung 2**  
Unternehmens- und  
Regionalmanagement



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Sedlacek 2003 – Regionalmanagement, S. 5 und Staehle 1994 – Management, S. 79

**Management in  
der Raumplanung:  
missverständlich,  
aber  
gebräuchlich**

Die eingangs gestellte Frage muss also sicher dahingehend beantwortet werden, dass die Verwendung des Begriffes *Management* in der Raumplanung zumindest missverständlich ist. Jedenfalls kann er nicht als Bezug zum Unternehmensmanagement im klassischen Sinne und dessen ungleich härteren Steuerungsinstrumente dienen, vielmehr ist er als Anknüpfung an Konzepte wie den Stakeholder-Ansatz zu verstehen, welche auf Steuerungsformen jenseits von Markt und Hierarchie verweisen.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vgl. bspw. Albers 1993 – Über den Wandel im Planungsverständnis, S. 102, Sieverts, Ganser 1994 – Vom Aufbaustab Speer zur IBA, S. 254–255 oder auch Ludwig 2005 – Die Neue Planungskultur, S. 322

<sup>2</sup> Vgl. Frey 2003 – Regional Governance, S. 460–461

<sup>3</sup> Vgl. Abschnitt 2.5 Regional Governance für regionales Flächenmanagement

Gleichwohl bleibt festzustellen, dass der Begriff *Management* im Kontext des neuen Planungsverständnisses der räumlichen Planung einen festen Platz hat und insbesondere für eine umsetzungs- und prozessorientierte Planung steht. Aus diesem Grund hat sich der Autor – trotz der hier diskutierten Vorbehalte – entschieden, seine Überlegungen zur regionalen Koordination der Siedlungsentwicklung unter der Prämisse eines Vorrangs der Innenentwicklung unter den Begriff „Regionales Flächenmanagement“ zu stellen.

## 2.2 Kommunales Flächenmanagement

### 2.2.1 Aufgaben für kommunales Flächenmanagement

Kommunales Flächenmanagement bezieht sich auf eine der grundlegenden Aufgaben kommunaler Planung – die Bereitstellung von Bauland. Diese grundlegende Aufgabe erfordert jedoch wegen sich verändernder Rahmenbedingungen neue Herangehensweisen.<sup>1</sup> Diese neuen Rahmenbedingungen ergeben sich insbesondere aus dem wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandel, der demographischen Entwicklung, der kritischen Situation vieler öffentlicher Haushalte sowie der zunehmenden Bedeutung privater Initiativen und Projekte für die Stadtentwicklung.<sup>2</sup>

Mit dem Begriff des Flächenmanagements eng verbunden ist der Begriff der Innenentwicklung.<sup>3</sup> Unter Innenentwicklung wird verstanden, innerhalb des Siedlungsgefüges liegende Flächen zu mobilisieren und einer Nutzung zuzuführen. Auch die Intensivierung der Nutzung auf Flächen, die Reserven aufweisen, ist Teil von Innenentwicklung. Dabei sollte Nutzung nicht mit baulicher Nutzung gleichgesetzt werden. Innenentwicklung rückt neben quantitativen Aspekten auch qualitative Aspekte in den Mittelpunkt. Innenentwicklungsflächen bieten dabei oft auch die Möglichkeit, städtebauliche Missstände zu beheben und beispielsweise das Freiraumangebot zu erhöhen. Für Innenentwicklung stehen dabei höchst unterschiedliche Flächen zu Verfügung, insbesondere

Der Begriff  
Innenentwicklung

- Flächen und Gebäude der ehemaligen Staatsbetriebe Bahn, Post und Telekom,
- Flächen nicht mehr benötigter Infrastrukturanlagen, vor allem Bahn- und Hafenflächen,
- Gewerbe- und Industrieflächen, die infolge des Strukturwandels freigesetzt werden,
- Militärflächen, die infolge veränderter Anforderungen und der Reduzierung der Truppenstärken nicht mehr benötigt werden,
- Mindergenutzte Flächen,
- Ungenutzte Reserveflächen und andere bislang nicht genutzte Flächen sowie
- Hinzu treten kleinere Baulücken und Nachverdichtungspotenziale.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kötter 2001 – Flächenmanagement, S. 146

<sup>2</sup> Vgl. Deutscher Städtetag 2002 – Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft, S. 4

<sup>3</sup> Vgl. Scholl 2007 – Thesen zur inneren Entwicklung, S. 81–82

Im Folgenden soll unter Innenentwicklung die Mobilisierung dieser Flächen für die Stadt- und Gemeindeentwicklung verstanden werden. Ein wesentliches Instrument hierfür ist Flächenmanagement, woraus die enge Beziehung zwischen beiden Begriffen resultiert. Unter Flächenmanagement sind die Instrumente und Verfahren zu verstehen, welche für Innenentwicklung zu Einsatz kommen.

Innenentwicklung bietet große Chancen für die Stadtentwicklung, birgt jedoch auch Risiken. Zu nennen sind die teilweise enormen Vorleistungen, die für eine Aktivierung erbracht werden müssen, die langen Vorlaufzeiten und die Risiken in der Vermarktung vor allem bei einem Flächenüberangebot. Standen in den 90er Jahren noch quantitative Aspekte im Mittelpunkt<sup>1</sup>, hauptsächlich infolge der gestiegenen Flächennachfrage nach der Wiedervereinigung, so besteht heute eine enge Beziehung zwischen den Ideen einer nachhaltigen, flächensparsamen Innenentwicklung und Flächenmanagement. Diese Beziehung resultiert vor allem daraus, dass wichtige Strategieelemente einer nachhaltigen Stadtentwicklung sich in der Umsetzung auf ein erfolgreiches Flächenmanagement angewiesen sind. Solche Elemente einer nachhaltigen Stadtentwicklung sind beispielsweise das Flächenrecycling, die Optimierung der Flächennutzung und die Reparatur städtebaulicher Missstände durch Pflege und Weiterentwicklung des Bestandes. Im Zusammenhang mit Schrumpfungsprozessen ist auch das kontrollierte „aus dem Markt nehmen“ von Bauflächen Gegenstand kommunalen Flächenmanagements.

**Flächenmanagement umfasst städtebauliche, soziale, wirtschaftliche und ökologische Aspekte**

Flächenmanagement geht damit über die reine Bereitstellung von Bauland hinaus und „steuert und optimiert die Flächennutzung und Baulandproduktion nach städtebaulichen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Kriterien in Bezug auf Menge, Qualität und Lage“.<sup>2</sup> Dieser sehr prägnanten und treffenden Formulierung ist nur der Faktor „Zeit“ hinzuzufügen, dem für Flächenmanagement besondere Bedeutung zukommt. Im Vergleich zu Entwicklungen im Außenbereich muss eine ungleich größere Zahl von Maßnahmen zeitlich koordiniert werden, andererseits sind die Abläufe wesentlich schlechter kalkulierbar.<sup>3</sup> Flächenmanagement hat zum Ziel, auch durch eine zeitliche Optimierung der Abläufe Vorleistungen auf ein notwendiges Maß zu begrenzen. Daraus ergeben sich im Wesentlichen folgende Aufgaben für Flächenmanagement:<sup>4</sup>

- Eine enge Verschränkung von Planung und Umsetzung („Zug um Zug“) anstatt vorseilender Angebotsplanung
- Eine Verbesserung und Intensivierung der Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren
- Erhaltung der Steuerungsfähigkeit der Kommune und die Sicherung von Spielräumen für die künftige Entwicklung, Minimierung von Vorleistungen und Vermeidung von Vorfestlegungen

<sup>1</sup> Vgl. Löhr, Wiechmann 2005 – Flächenmanagement, S. 317

<sup>2</sup> Reiß-Schmidt 2002 – Innenentwicklung und Flächenmanagement in München, S. 75

<sup>3</sup> Vgl. Maurer 2005 – Innenentwicklung, S. 1

<sup>4</sup> Vgl. Kötter 2001 – Flächenmanagement, S. 150

- Sinnvolle Kombination formeller und informeller Instrumente insbesondere zur Sicherung von Flexibilität, Steuerungsfähigkeit und Planungssicherheit in allen Verfahrensschritten
- Angemessene Beteiligung privater Investoren an den Folgekosten baulicher Entwicklungen
- Entwicklung langfristiger Entwicklungsvorstellungen und Einbindung der Einzelvorhaben in diesen übergeordneten Rahmen

Dabei bedient sich Flächenmanagement der bestehenden Instrumente der Bauleitplanung, ergänzt diese jedoch um informelle und kooperative Verfahren. Flächenmanagement besteht daher aus einem Mix verschiedener Instrumente und Verfahrensbausteine. Dies ermöglicht einen großen Variantenreichtum in der praktischen Umsetzung von Flächenmanagement in den Kommunen.

**Flächenmanagement ist ein Mix verschiedener Instrumente**

Konkrete Fallbeispiele zeigen, dass sich in den Kommunen sehr spezifische Vorgehensweisen herausbilden, welche die Planungskultur in einer Kommune und das jeweilige Anforderungsprofil widerspiegeln. Als prominente Beispiele seien die Städte Frankfurt und München angeführt, die beide erfolgreich Flächenmanagement betreiben und dabei eine Vielzahl sehenswerter Einzelprojekte realisieren konnten. Genannt seien nur die Entwicklung des „Stadtraum Main“<sup>1</sup> in Frankfurt oder das „Quartier alte Messe Theresienhöhe“<sup>2</sup> in München. Während München im Flächenmanagement auf eine starke Rolle der Stadtverwaltung setzt, viele Verfahrenselemente in Eigenregie durchführt und durch die Verwaltung ein stringentes Projektmanagement betreibt<sup>3</sup>, geht Frankfurt den Weg einer möglichst frühen Einbeziehung privater Investoren, selbst in Fällen, in denen die Stadt Eigentümerin der Entwicklungsflächen ist.<sup>4</sup>

**Die Instrumente spiegeln Aufgaben und Planungskultur einer Stadt wieder**

Beide verfolgen damit das Ziel, für die langwierigen und oftmals schwierigen Prozesse der Innenentwicklung Unabhängigkeit von der Tagespolitik und soweit möglich Planungssicherheit bezüglich der Entwicklungsziele und der Abläufe zu erzielen. München geht dafür den Weg, stringente Regeln und wesentliche Verfahrensschritte durch politische Grundsatzbeschlüsse abzusichern und setzt auf eine schlagkräftige Verwaltung, die auf Grundlage dieser politischen Absicherung eine durchgängige Anwendung der vereinbarten Grundsätze durchsetzt. Die Planung wird „Zug um Zug“ konkretisiert und schrittweise verbindlich mit den privaten Investoren vereinbart, so dass im Entwicklungsprozess sehr eng mit den privaten Investoren zusammengearbeitet wird, gleichzeitig aber zu frühe Vorfestlegungen vermieden werden.<sup>5</sup> Frankfurt hingegen setzt auf eine Einbeziehung Privater mittels einer sehr früh im Entwicklungsprozess ansetzenden „Public-Private-Partnership“. Dies dient dazu, durch die privatrechtlichen Vereinbarun-

**Gemeinsamkeiten in den Aufgaben, Unterschiede in der Umsetzung**

<sup>1</sup> Vgl. Stadt Frankfurt am Main (Dezernat Planung) (Hg.) 1992 – Consilium "Stadtraum Main"

<sup>2</sup> Vgl. Reiß-Schmidt 2003 – Wachstum nach Innen, S. 10

<sup>3</sup> Vgl. Reiß-Schmidt 2007 – Das Beispiel München, S. 49

<sup>4</sup> Vgl. Lüpke 2007 – Innenentwicklung, S. 38

<sup>5</sup> Reiß-Schmidt 2003 – Wachstum nach Innen, S. 9

gen Hürden gegenüber einer zu großen Veränderung der Randbedingungen aufzubauen und die städtebaulichen Zielsetzungen von Beginn an als verbindliche Grundlagen für den Prozess festzuschreiben. Diese Festschreibung erfolgt in einer Weise, welche die notwendige Flexibilität im Entwicklungsprozess zulässt, das Verfahren jedoch gegenüber überzogenen Forderungen der Investoren oder tagespolitisch motivierten Einflussnahmen abschirmt.<sup>1</sup> In beiden Fällen muss eine intensive Prüfung dieser Zielsetzungen durch vorgeschaltete informelle Planungsverfahren erfolgen. Beide Vorgehensweisen sichern erfolgreich die notwendige Planungssicherheit, beruhen jedoch auf grundlegend gegensätzlichen Kulturen in der Zusammenarbeit zwischen Privaten, Verwaltung und Politik.

**Die Umsetzung hängt von der Planungskultur ab**

Dieses Beispiel macht deutlich, dass bezüglich der Aufgaben von Flächenmanagement Gemeinsamkeiten bestehen, in der Umsetzung aber Instrumente zur Anwendung kommen, denen sehr gegensätzliche Denkrichtungen zugrunde liegen können. Die Ausgestaltung dieser Instrumente ist dabei von den aktuellen Randbedingungen für die Stadtentwicklung, beispielsweise der Nachfragesituation, vor allem aber von der Planungskultur und –tradition einer Stadt abhängig. Das Modell aus Frankfurt passt aller Voraussicht nach ebenso wenig nach München, wie der „Münchner Weg“ auf Frankfurt übertragen werden könnte.

**Flächenmanagement setzt auf wieder verwendbare Verfahrensbausteine**

Ebenso wird bereits hier deutlich, dass in beiden Städten die jeweiligen Vorgehensweisen nicht nur einmalig zum Einsatz kommen, sondern vielmehr „Verfahrensbausteine“ vielfach wieder verwendet werden. Diese werden zwar in Details an die jeweiligen Einzelmaßnahmen angepasst, bleiben jedoch in den Grundzügen stabil und damit berechenbar. Zum einen können damit die internen Abläufe routinisiert und optimiert werden. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um von einer Angebotsplanung zu aktivem, reaktionsschnellem Flächenmanagement zu kommen. Zum anderen gelingt die interne und externe Koordination wesentlich besser, wenn die verschiedenen Beteiligten sich auf bestimmte Vorgehensweisen einrichten können, also im besten Sinn des Wortes eine *Planungskultur* als gemeinsame Orientierung besteht und die Ressourcen auf die Klärung der immer noch herausfordernden Einzelheiten der einzelnen Vorhaben konzentriert werden können.

## 2.2.2 Instrumente für kommunales Flächenmanagement

An dieser Stelle soll nicht die Vielzahl der denkbaren und praktisch angewendeten Instrumente für Flächenmanagement im Detail aufgeführt werden. Hierfür kann auf die umfangreiche Literatur verwiesen werden.<sup>2</sup> Vielmehr soll versucht werden, die Vielzahl denkbarer Instrumente zu kategorisieren und Art und Weise ihres Einsatzes zu skizzie-

<sup>1</sup> Stadt Frankfurt am Main (Dezernat Planung) (Hg.) 1992 – Consilium "Stadtraum Main", S. 80–81

<sup>2</sup> Vgl. bspw. Min. für Umwelt u. Verkehr BW et al. (Hg.) 2003 – Innenentwicklung vor Außenentwicklung; Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg 2003 – Kommunales Flächenmanagement oder auch mit etlichen Fallbeispielen: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (Hg.) 2002 – Kommunales Flächenressourcen-Management

ren, da sich hieraus besser Erkenntnisse für die Übertragung auf die regionale Ebene gewinnen lassen.

- *Bauleitplanung*: Das Instrumentarium der Bauleitplanung bildet weiterhin eine wesentliche Grundlage für Flächenmanagement. Die Bauleitplanung bietet die Möglichkeit, in informellen Verfahren gefundene Lösungen verbindlich abzusichern. Über die Planungshoheit der Kommune besteht außerdem ein wirksames Druckmittel zur Durchsetzung städtebaulicher Zielsetzungen. Die Verfahren der Bauleitplanung werden aber verstärkt nicht im Sinne einer Angebotsplanung eingesetzt, sondern – unter Nutzung der Möglichkeiten des modernen Städtebaurechts – simultan und den Prozess begleitend. Die internen Abläufe für die formellen Verfahren werden optimiert und die Regelungsdichte auf das notwendige Maß reduziert, um so möglichst kurze Laufzeiten zu erreichen. Dies ermöglicht die enge Verschränkung formeller und informeller Verfahren. Die hoheitliche Bauleitplanung wird zudem durch privatrechtliche Verträge ergänzt, um auch bei reduzierter Regelungsdichte im Zuge der Bauleitplanung Verbindlichkeit herzustellen.
- *Flächenübersichten*: Die Erfahrungen aus dem kommunalen Flächenmanagement zeigen, dass Flächenmanagement ohne eine belastbare Übersicht zu den aktuell und potenziell verfügbaren Flächenreserven den Aufgaben nicht gerecht werden kann, sondern vielmehr in Aktionismus und Projektiererei führt.
- *Ressortübergreifende Arbeits- und Lenkungsgruppen*: Ein wesentlicher Teil kommunalen Flächenmanagements ist die Verbesserung der verwaltungsinternen Abläufe, um eine effektivere Kooperation mit Externen zu ermöglichen. Daher sind ressortübergreifende Arbeitsgruppen wesentlicher Bestandteil von Flächenmanagement. Zu den Aufgaben dieser Gruppen gehören die Pflege von Flächenübersichten, der verwaltungsinterne Informationsaustausch, die Vorbereitung von Entscheidungen zu Prioritäten, Verfahren und direkten Zuordnung einzelner Vorhaben zu hauptverantwortlichen Projektleitern sowie die Erstellung regelmäßiger Lagebeurteilungen.<sup>1</sup>
- *Projektsteuerung*: Auf der operativen Ebene ist Projektsteuerung wichtiges Element von Flächenmanagement. Dazu gehört, dass für Vorhaben hauptverantwortliche Projektleiter benannt werden und so Externe einen konkreten Ansprechpartner haben.
- *Aktive Bodenpolitik*: Flächenmanagement profitiert in erheblichem Maße von einer aktiven Bodenpolitik, insbesondere wenn eine Koordination zwischen Stadtplanung und Liegenschaftsverwaltung gelingt. Ohne ein eigenes Flächenportfolio sind die Kommunen für die Umsetzung ihrer Entwicklungsziele nahezu ausschließlich auf private Investoren angewiesen. Durch Zwischenerwerb von Flächen und Aufbau eines eigenen Flächenpools besteht hingegen ein durchgreifender Einfluss auf die Umsetzung der Zielvorstellungen. Darüber hinaus kann dem Problem begegnet werden, dass tendenziell sowohl in der Au-

---

<sup>1</sup> Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt, Ministerium für Umwelt und Verkehr B-W 2003 – Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart, S. 111–112

Ben- wie auch in der Innenentwicklung Verluste bei der öffentlichen Hand, Gewinne hingegen bei den Privaten anfallen. In Verdichtungsräumen mit ihren angespannten Bodenmärkten ist eine aktive Bodenpolitik seitens der Kommune von besonderer Bedeutung, um insbesondere kostengünstige Flächen für Familien, Handwerksbetriebe, Existenzgründer und ähnliche Zielgruppen anbieten zu können.

- *Stadt- oder Quartiersentwicklungskonzepte*: Flächenmanagement zeichnet sich dadurch aus, dass es die Zahl gleichzeitig durchführbarer Vorhaben erhöht. Damit wird es der zunehmenden Bedeutung der Bestandsentwicklung gerecht, die eine Verschiebung von wenigen großen zu vielen kleinen Projekten nach sich zieht. Um der Gefahr der Beliebigkeit zu begegnen und sich bietende Gelegenheiten zielgerichtet nutzen zu können, muss Flächenmanagement in langfristig ausgerichtete Entwicklungsüberlegungen eingebunden werden. Für bedeutende Entwicklungspotenziale sollte über informelle Verfahren wie Testplanungen oder Ideenwettbewerbe die Bandbreite möglicher Lösungen erkundet werden, um Projektideen privater Investoren den möglichen Lösungen gegenüberstellen und gegebenenfalls Alternativen aufzeigen zu können.

### 2.2.3 Erkenntnisse für regionales Flächenmanagement

#### Beziehungen zwischen kommunalem und regionalem Flächenmanagement

Welche Erkenntnisse lassen sich aus den geschilderten Vorgehensweisen für regionales Flächenmanagement ziehen? Hierzu ist zuerst einmal die Beziehung zwischen kommunalem und regionalem Flächenmanagement zu klären.

- Regionales Flächenmanagement ist in vielen Teilen auf kommunales Flächenmanagement als Umsetzungsebene angewiesen.<sup>1</sup>
- Andererseits stößt kommunales Flächenmanagement insbesondere in den kleineren und mittleren Kommunen schnell an Grenzen, die allein mit den kommunalen Kompetenzen und Ressourcen nicht gelöst werden können. Kommunales Flächenmanagement ist daher auf eine Flankierung und Unterstützung durch regionales Flächenmanagement angewiesen.
- Regionales und interkommunales Flächenmanagement umfasst auch Instrumente, die auf kommunaler Ebene nicht sinnvoll eingesetzt werden können, beispielsweise interkommunale Gebietsentwicklungen, regionale Flächenpools oder ökonomische Instrumente wie die Baulandausweisungsumlage.
- Regionales Flächenmanagement kann kommunales Flächenmanagement initiieren und durch die Gewährleistung eines regionalen Erfahrungsaustausches die Erfolgchancen für kommunales Flächenmanagement erhöhen.

<sup>1</sup> So könnte ein Element regionalen Flächenmanagements beispielsweise sein, die aus einer zu großzügigen „Flächenvorratspolitik“ bei Flächennutzungsplanfortschreibungen resultierenden Flächenüberhänge zu reduzieren, da diese wegen des Überangebotes die Steuerungsmöglichkeiten einschränken. Dies ist nur dann nicht mit Nachteilen für die Kommunen verbunden, wenn die verbleibenden bauleitplanerisch gesicherten Flächen auch wirklich vermarktet werden können. Um dies zu erreichen, müssen Instrumente des kommunalen Flächenmanagements, beispielsweise der grundsätzliche Zwischenerwerb der Flächen durch die Kommunen, eingesetzt werden.

Regionales Flächenmanagement ist also nicht unabhängig von kommunalem Flächenmanagement, vielmehr besteht eine enge Beziehung zwischen beiden. Regionales Flächenmanagement sollte Elemente enthalten, die geeignet sind, insbesondere mittlere und kleinere Kommunen zu unterstützen. Hierzu gehört neben der Etablierung eines Erfahrungsaustausches zwischen den Kommunen beispielsweise auch die Bereitstellung eines Instrumentes zu Führung einer kommunalen Flächenübersicht.

Viele Beispiele kommunalen Flächenmanagements<sup>1</sup> zeigen, dass Flächenmanagement dann erfolgreich umgesetzt werden kann, wenn folgende Elemente miteinander kombiniert werden:

**Erfolgsfaktoren**

- eine fundierte Übersicht zu den Flächenpotenzialen,
- eine Strategie für die künftige Siedlungsentwicklung,
- regelmäßige Lagebeurteilungen,
- eine darauf aufbauende Schwerpunktsetzung und Priorisierung von Maßnahmen sowie
- Projekte zur Umsetzung.

Regionales Flächenmanagement sollte für diese zentralen Elemente in zweifacher Hinsicht Vorkehrungen treffen. Zum einen sollte erreicht werden, dass auch auf der regionalen Ebene die Voraussetzungen geschaffen werden, die Übersicht, Lagebeurteilung, Schwerpunktsetzung und Umsetzung ermöglichen. Zum anderen sind viele kleinere und mittlere Kommunen auf Unterstützung angewiesen, um diese Grundlagen für Flächenmanagement zu schaffen. Das Beispiel der Übersicht ist dabei nur das offensichtlichste. Regionales Flächenmanagement ist daher in einer doppelten Rolle, einerseits auf der regionalen Ebene Instrumente zu entwickeln, andererseits die Voraussetzungen zur Unterstützung der Kommunen zu schaffen.

**Ansatzpunkte**

Die Erfahrungen zeigen auch, dass in der Umsetzung eng mit privaten Akteuren zusammengearbeitet werden muss. Projekte sind hierfür besonders geeignet. Regionales Flächenmanagement sollte daher zumindest auf einer Projektebene auch offen für private Akteure sein. Es wird ebenfalls deutlich, dass Flächenmanagement organisatorischer Ergänzungen bedarf. Ressortübergreifende Arbeitsgruppen sowie zeitlich befristete Organisationen zur Bearbeitung einzelner Projekte oder komplexer Schwerpunktaufgaben spiegeln dies wieder.

**Zusammenarbeit mit Privaten**

In Hinsicht auf die Instrumente zeigt kommunales Flächenmanagement, dass nicht ein einzelnes Instrument zum Erfolg führt, sondern formelle und informelle Instrumente kombiniert werden müssen. Flächenmanagement zeichnet sich dadurch aus, dass nur vereinzelt völlig neuartige Instrumente zum Einsatz kommen. Seine Neuartigkeit ergibt sich vielmehr aus der kreativen Kombination bestehender Instrumente. Dies spricht

**Instrumentenmix**

---

<sup>1</sup> Eine interessante Zusammenstellung aktueller Beispiele aus Frankfurt, Leipzig, München, Stuttgart und Zürich bietet beispielsweise die Dokumentation der Veranstaltungsreihe „Stadtgespräche“ an der ETH Zürich (Vgl. Scholl (Hg.) 2007 – Stadtgespräche)

dafür, auch auf der regionalen Ebene weniger auf „große Würfe“ zu setzen, sondern vielmehr das bestehende Instrumentarium kreativ zu nutzen und behutsam zu ergänzen.

## 2.3 Neue Herausforderungen für die Regionalplanung

Ausgangspunkt für die Beschäftigung mit Konzepten wie dem Regionalmanagement bildet die Erkenntnis, dass sich die Regionalplanung neuen Herausforderungen stellen muss. Im Wesentlichen sind die folgenden zu nennen:

- die zunehmende Bedeutung der Region als Bezugsraum für den globalisierten Standortwettbewerb und als Lebensumfeld der Bevölkerung,
- die Impulse aus der europäischen Integration und der EU-Politik für eine Stärkung der regionalen Ebene und
- ein verändertes Staatsverständnis, welches die abnehmende Fähigkeit zur hierarchischen Steuerung anerkennt.

### 2.3.1 Globalisierung

**Denke global,  
handle regional?**

Für unternehmerische Entscheidungen nimmt in der globalisierten Wirtschaft die Bedeutung der lokalen und der nationalen Ebene ab, die Bedeutung der regionalen Einbindung hingegen zu. Die immer weiter steigende Mobilität von Personen, Gütern und Kapital gepaart mit den neuen Kommunikationstechnologien scheinen vordergründig zu einer Auflösung der früher engen Beziehung zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten und dem Raum zu führen. Waren Faktoren wie Energie, Rohstoffe und Erreichbarkeit maßgebend für Standortentscheidungen, so vermitteln die Debatten um die Globalisierung den Eindruck, als seien diese heute ubiquitär verfügbar und Standortentscheidungen durch die Kommunen, Regionen und Nationalstaaten allenfalls noch mit Subventionen beeinflussbar. Diesem Bild stehen Untersuchungen entgegen, die eine zunehmende Bedeutung der Regionen im Standortwettbewerb feststellen.<sup>1</sup> Oder, wie BENZ und FÜRST formulieren: „Für viele Aktivitäten ist die Welt eben zu groß.“<sup>2</sup> Die Verankerung in einer Region bietet danach für Unternehmen entscheidende Wettbewerbsvorteile. KUJATH nennt drei wesentliche Entwicklungen, welche die regionale Ebene für Standortentscheidungen immer wichtiger werden lassen:<sup>3</sup>

- Die Spezialisierung insbesondere in dienstleistungsintensiven Branchen führt dazu, dass Unternehmen immer stärker darauf angewiesen sind, zur Erbringung ihrer Leistungen mit anderen Unternehmen zu kooperieren. Es bilden regionale Netzwerke, die es den Unternehmen ermöglichen, sich jeweils auf ihre eigenen Stärken zu konzentrieren.
- Die globalisierten Märkte sind für die Unternehmen unsicher. Neue Entwicklungen können das Umfeld für ganze Branchen oder Geschäftsbereiche sehr

---

<sup>1</sup> Vgl. beispielsweise Kujath (Hg.) 2002 – Europäische Verflechtungen deutscher Metropolregionen

<sup>2</sup> Benz, Fürst 2003 – Region - "Regional Governance" - Regionalentwicklung, S. 11

<sup>3</sup> Vgl. Kujath 1998 – Regionen im globalen Kontext, S. 19–22; vgl. auch Wilks-Heeg, Perry et al. 2003 – Metropolitan regions, S. 32–34

rasch grundlegend ändern. Um angesichts dieser Unsicherheit schnell reagieren zu können, ist eine große Nähe zu Kunden, Partnern und auch Konkurrenten wünschenswert.

- Die Verfügbarkeit eines spezialisierten Arbeitskräftepotenzials wird, da Personen anders als Kapital und Güter nicht beliebig mobil sind, zu einem der wichtigsten Standortfaktoren.<sup>1</sup>

Diese drei Faktoren führen zu sich selbst verstärkenden regionalen Bindungen auch vordergründig sehr flexibler und im globalen Wettbewerb stehender Unternehmen.

### 2.3.2 Europäische Integration

Neben der Globalisierung gehen auch von der Europäischen Union wichtige Impulse für eine zunehmende Regionalisierung aus. Programme der EU wie beispielsweise INTERREG sind zunehmend regional ausgerichtet und bieten, da sie regionale Aktionsprogramme fordern, einen direkten Anreiz zu regionaler Zusammenarbeit.<sup>2</sup> Zudem nimmt die Bedeutung der Nationalstaaten durch Harmonisierung und Deregulierung der Märkte tendenziell ab. Da wirtschaftliche und kulturelle Aktivitäten nationale Grenzen immer selbstverständlicher überschreiten, suchen die Nationalstaaten immer häufiger nach Lösungen auf der supranationalen Ebene und binden sich dadurch nach außen. Gleichzeitig nimmt ihre Steuerungsfähigkeit nach innen ab.<sup>3</sup> Diese beiden Entwicklungen führen zu den in der EU seit den 70er Jahren zu beobachtenden gegenläufigen Trends einer fortschreitenden Zentralisierung durch Ausbau der Kompetenzen der EU und einer gleichzeitigen Dezentralisierung zugunsten der regionalen Ebene.

Europa der  
Regionen

Die europäischen Regionen stehen daher unmittelbarer als in der Vergangenheit in direkter Konkurrenz zueinander. Diese direktere Konkurrenz führt für die Kommunen in ein Dilemma. Sie erkennen, dass sie diesen europäischen Wettbewerb nur als Region bestehen können, woraus sich ein Anreiz zur Kooperation ergibt. Gleichzeitig wird die Konkurrenz zwischen den Kommunen infolge der sich verkleinernden Spielräume härter, was kooperative Vorgehensweisen erschwert.<sup>4</sup> Dieses Dilemma kann nur auf einer überörtlichen Ebene mittels Kooperationen, Verhandlungen und Kompensationen gelöst werden.

Konkurrenz der  
Regionen

### 2.3.3 Die Region als Lebensraum

Die Regionen werden nicht nur im globalisierten Standortwettbewerb zur maßgeblichen Bezugsebene, auch die Bevölkerung lebt zunehmend regional. Nach den Pendlerverkeh-

<sup>1</sup> Diese Spezialisierung und Anpassung des Arbeitsmarktes an die Anforderungen des spezifischen regionalen wirtschaftlichen Profils ist dabei effizienter als die zudem nur begrenzt mögliche weitere Ausdehnung des Einzugsbereiches durch Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur.

<sup>2</sup> Wilks-Heeg, Perry et al. 2003 – Metropolitan regions, S. 27–29

<sup>3</sup> Vgl. Abschnitt 2.3.4

<sup>4</sup> Vgl. Salet, Thornley et al. 2003 – Institutional and spatial coordination, S. 4

ren überspringen inzwischen auch die Wegebeziehungen für Ausbildung, Freizeit und Einkaufen regelmäßig die Gemeindegrenzen. Die lokalen Bindungen werden damit schwächer und die Region wird zum eigentlichen Bezugsraum.<sup>1</sup> Unweigerlich nimmt damit auch die Zahl derjenigen Aufgabenbereiche zu, in denen Lösungen nicht mehr lokal, sondern überörtlich gefunden werden müssen. Die Bewältigung des zunehmenden Verkehrs ist dabei nur eine Facette. Auch im Bereich der sozialen Infrastruktur, der Wirtschaftsförderung, der Ver- und Entsorgung, der Kultur und vielen weiteren Aufgabenbereichen sind die gemeindeübergreifenden Vernetzungen bereits so stark, dass eine Vernachlässigung zu unzweckmäßigen und ineffizienten Lösungen führt. Diese Aufgaben übersteigen somit die auf die lokale Ebene begrenzte Problemlösungskapazität der Kommunen, sofern diese nicht interkommunal kooperieren.

### 2.3.4 Verändertes Staatsverständnis und neue Formen der Steuerung

Die Regionalplanung ist über das Planungssystem in das dem Staat zugrunde liegende Modell der hierarchischen Steuerung eingebunden. Die Fähigkeit des Staates, das Versprechen von Souveränität nach außen und Autonomie nach innen auch einzulösen, schwindet jedoch zunehmend.<sup>2</sup> Während er nach außen immer stärker gebunden ist, gelingt es ihm immer seltener, nach innen Konflikte allein mit den Mitteln der Hierarchie und Intervention – also Recht und Geld – zu lösen.<sup>3</sup> Dies ist darin begründet, dass wichtige Akteure faktisch über eine Vetomacht verfügen und zudem unerwünschten Regelungen ausweichen können.<sup>4</sup> Mit der Vollständigkeit der Informationen hat sich zudem eine wesentliche Voraussetzung hierarchischer Steuerung als nicht erreichbar herausgestellt.<sup>5</sup> Politische Entscheidungen müssen daher zwischen staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen informell vorgeklärt werden.

#### Kooperativer Staat

Dies führt zu einem neuen Staatsverständnis, welches sich deutlich vom Bild eines interventionistischen, mit Möglichkeiten zur durchgreifenden Steuerung aller gesellschaftlichen Prozesse versehenen Staates abgrenzt. An dessen Stelle tritt ein „kooperativer Staat“, der seine Macht bewusst selbst einschränkt, mit dem Ziel, sich selbst zu entlasten. Mit dieser Selbstbeschränkung verlagert er die Problemlösung auf selbstregulatorische Prozesse und kann sich auf die Vorgaben geeigneter Strukturen für diese Prozesse beschränken.<sup>6</sup> Neben dieser aktivierenden und vermittelnden Rolle übernimmt er in den Prozessen auch Kontrollaufgaben, um Lösungen zulasten Dritter zu verhindern.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Fürst 2003 – Steuerung auf regionaler Ebene, S. 441

<sup>2</sup> Vgl. Scharpf 2004 – Die Handlungsfähigkeit des Staates, S. 621–624

<sup>3</sup> Vgl. Fürst 1993 – Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement, S. 552–554 oder auch Scharpf 2004 – Die Handlungsfähigkeit des Staates, S. 622–623

<sup>4</sup> Vgl. Fürst 1993 – Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement, S. 553

<sup>5</sup> Vgl. Kegel, Knieling 1998 – Handlungsorientierung und Regionalmanagement, S. 143

<sup>6</sup> Vgl. Voelzkow 1998 – Inszenierter Korporatismus, S. 219

<sup>7</sup> Vgl. Messner 1999 – Netzwerkansätze und Regionalentwicklung, S. 19

### 2.3.5 Projektorientierung und Umsetzungsorientierung

Die Antwort der Regionalplanung auf diese allgemeinen Trends besteht in einer Ergänzung des Instrumentariums. Zu den herkömmlichen, auf flächendeckende Planungen ausgerichteten Instrumenten treten neue, welche die Entwicklungsfunktion der Regionalplanung stärken und Schwerpunktsetzungen erlauben. Eine Umsetzungsorientierung geht dabei in der Regionalplanung mit einer Projektorientierung einher, da ansonsten ohne tief greifende Umgestaltung der Institutionen und Kompetenzen eine Zusammenführung von Planung und Umsetzung kaum möglich ist.<sup>1</sup> Projekte haben darum in den vergangenen Jahren in der Regionalplanung unter verschiedenen Schlagworten wie der „projektorientierten Planung“, des „perspektivischen Inkrementalismus“ und des „Regionalmanagement“ an Bedeutung gewonnen.<sup>2</sup>

**Stärkung der  
Entwicklungsfunktion**

Auch die zunehmende Bedeutung der Bestandsentwicklung spricht für eine verstärkte Projektorientierung auch der Regionalplanung. Statt quantitativer stehen nun auch qualitative Fragen im Mittelpunkt. Die Etablierung neuer Formen der Benützung und des Betriebes bestehender Einrichtungen, die Suche nach kreativen Möglichkeiten zur Erneuerung innerhalb des Bestandes sowie die Vermittlung neuer Denkmuster und Sichtweisen gewinnen an Bedeutung. Für die Lösung von Planungsproblemen müssen immer häufiger die gewohnten Lösungswege zugunsten innovativer Lösungen verlassen werden. Diese Fragen lassen sich mit den herkömmlichen, auf Wachstum und Ausbau ausgerichteten Planungsinstrumenten nur schwer fassen.

**Innenentwicklung  
und Projekt-  
orientierung**

Für die zunehmende Projektorientierung lassen sich somit im Wesentlichen zwei Gründe anführen.

- Projekte bieten für den „aktivierenden Staat“ eine geeignete Plattform, um verschiedene Akteure zu kooperativem Handeln zu motivieren. Sie dienen insbesondere als Anreizinstrumente, um auch Akteure für eine Mitwirkung zu gewinnen, welche mit einer der legalistischen Systemlogik folgenden Regionalplanung nicht gewonnen werden können.
- Die bestehenden Planungsinstitutionen sind wegen ihrer engen Eingebundenheit in das System der staatlichen Administration denkbar ungeeignet, Innovationen zuzulassen und umzusetzen. Projekte dienen als organisatorische Kniffe, um trotz dieser Defizite Situationen zu schaffen, in denen Innovationen möglich werden.<sup>3</sup>

Die stärkere Projektorientierung in der (Regional-)Planung steht dabei, wie eben bereits angedeutet, im Kontext zu verschiedener Entwicklungen, die unter der Hinwendung zu

**Projektorientierte  
Regionalplanung**

<sup>1</sup> Auch in den Regionen, die bereits über gewisse Umsetzungs Kompetenzen verfügen, Beispiele sind der Verband Region Stuttgart oder die Region Hannover, erfolgt diese Umsetzung in der Regel in der Form räumlich und zeitlich befristeter Projekte.

<sup>2</sup> Vgl. zusammenfassend Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 71–73

<sup>3</sup> Siebel, Ibert et al. 2001 – Staatliche Organisation von Innovation, S. 527-530

pragmatischen Vorgehensweisen subsumiert werden können. Zu nennen sind dabei unter anderem besonders:

- *Lindbloms „Wissenschaft vom Durchwursteln“*: Er schlägt – in Ablehnung von Planungsmodellen, welche auf der Annahme rationalen Handelns und Entscheidens beruhen – vor, auf ausgiebige Analysen zur Erfassung der Lage zu verzichten, sich stattdessen auf möglichst schnell realisierbare Eingriffe zu konzentrieren und deren Wirkungen zur Überprüfung und gegebenenfalls Korrektur der Vorgehensweise heranzuziehen.<sup>1</sup> Kritisiert wird an diesem Modell, dass durch die Beschränkung auf das Nahe liegende die Planung zur Beliebigkeit tendiere. In einer Orientierung auf Projekte wird ein Weg gesehen, eine bessere Einbettung in langfristige Entwicklungsperspektiven zu gewährleisten und so die Vorteile des rationalen und des inkrementellen Planungsmodells zu kombinieren.<sup>2</sup>
- *Die Übertragung von Prinzipien des Managements aus der Ökonomie auf die Planung*. Anlass hierfür sind die festzustellenden Umsetzungsdefizite traditioneller Planungsinstrumente. Zwar können allein dadurch die Umsetzungskompetenzen der bestehenden Planungsinstitutionen nicht verbessert werden, allerdings kann dies durch die Zusammenführung der Planungs- und Umsetzungsebene innerhalb von Projekten teilweise umgangen werden.<sup>3</sup> Ein Beispiel hierfür ist das nachstehend diskutierte Konzept des Regionalmanagements.
- *Projekte als „organisatorische Kniffe“*:<sup>4</sup> Projekte werden in Planungsprozessen eingesetzt, um Ausnahmesituationen zu schaffen. Projekte bündeln die Aufmerksamkeit in räumlicher, zeitlicher und thematischer Hinsicht und dienen damit dazu, Routinen zu durchbrechen und neuartige Lösungen zu ermöglichen.

## 2.4 Regionalmanagement

### 2.4.1 Das Konzept des Regionalmanagements

Regionalmanagement stellt eine der Reaktionen der Regionalplanung auf die skizzierten neuen Herausforderungen dar. Es ordnet sich in eine Reihe ähnlich gelagerter Konzepte<sup>5</sup> ein. Diese haben gemeinsam, dass sie Ziele verfolgen wie die Stärkung der Durchsetzungsfähigkeit der regionalen Ebene, die engere Verknüpfung von Planung und Umsetzung, den vermehrten Einsatz von Projekten, eine stärkere Betonung kooperativer Vorgehensweisen und eine stärkere Konzentration auf Schwerpunkte. *Regionalmanagement* ist zwar ein vielfach verwendeter, jedoch nur unscharf gefasster Begriff. Diese Unschärfe

---

<sup>1</sup> Vgl. Schönwandt 2002 – Planung in der Krise, S. 43–44

<sup>2</sup> Vgl. Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 72 und 74

<sup>3</sup> Zur prinzipiellen Frage, inwieweit in der räumlichen Planung überhaupt von Management im engeren Sinne gesprochen werden kann, sei auf Abschnitt 2.1 verwiesen.

<sup>4</sup> Ibert 2003 – Projekte und Innovation, S. 3–4

<sup>5</sup> Genannt werden können Teilraumgutachten, Regionale Entwicklungskonzepte, Regionalforen, Regionalkonferenzen, projektorientierte Regionalplanung und der inkrementelle Perspektivismus, Regionalmarketing.

führt dazu, dass Regionalmanagement nur schwer von anderen informellen Verfahren in der Regionalplanung unterschieden werden kann.<sup>1</sup>

Die Definitionsversuche sind so vielfältig, dass sie allenfalls geeignet sind, Hinweise auf den Kontext des Konzeptes zu geben.<sup>2</sup> Ein Grund hierfür mag sein, dass in der praktischen Anwendung mit „Regionalmanagement“ Vorhaben in zwar verwandten, aber doch recht unterschiedlichen Themenfeldern bezeichnet werden. Es soll hier darum auch nicht der Versuch einer eigenen Definition unternommen werden. Es kann hierfür auf die umfangreiche Literatur verwiesen werden.<sup>3</sup> Auch LÖB schlägt vor, Regionalmanagement eher über die ihm zugrunde liegenden Grundkonzepte abzugrenzen.<sup>4</sup> Im Mittelpunkt soll daher stehen, die wesentlichen Grundkonzepte des Ansatzes dahingehend zu prüfen, inwieweit diese auch im Rahmen regionalen Flächenmanagements geeignet sind. In Erweiterung der von FÜRST genannten drei Grundkonzepte<sup>5</sup> nennt LÖB derer vier, die geeignet scheinen, Regionalmanagement einerseits in der notwendigen Breite abzudecken, gleichzeitig jedoch so eng zu fassen, dass Querbezüge und Unterschiede zu anderen Instrumenten und Konzepten deutlich werden können.<sup>6</sup>

**Regional-  
management:  
Ein unscharfer  
Begriff**

- Regionalmanagement als Projektmanagement der regionalen Ebene
- Raumbezogenes Regionalmanagement
- Regionalmanagement als Regionalmarketing
- Problembezogenes Regionalmanagement

Diese Grundkonzepte werden in der praktischen Umsetzung von Regionalmanagement in vielen Fällen kombiniert, oft stehen sie jedoch auch allein. Auch aus diesem Grund sind Begriffsbestimmungen, insbesondere wenn sie aus praktischen Umsetzungen heraus verallgemeinert werden, oft nicht auf das gesamte Themenfeld des Regionalmanagements bezogen. Dies dürfte einer der Hauptgründe für die oft kritisierte begriffliche Unschärfe von Regionalmanagement sein.

---

<sup>1</sup> Vgl. Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 58

<sup>2</sup> Siehe z.B. kritisch vergleichend Sedlacek 2003 – Regionalmanagement, S. 3-4 oder auch Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 57–58

<sup>3</sup> Vgl. bspw. Fürst 1998 – Regionalmanagement als neues Instrument; Troeger-Weiss 1998 – Regionalmanagement; Knieling 2000 – Leitbildprozesse und Regionalmanagement; Geißendörfer 2003 – Handbuch Erfolgreiches Regionalmanagement; Schenkhoﬀ (Hg.) 2003 – Regionalmanagement in der Praxis; Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement

<sup>4</sup> Vgl. Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 59

<sup>5</sup> Fürst nennt die Entwicklung von Teilräumen im Rahmen von Regionalplänen, die Entwicklung von Entwicklungskonzepten für ganze Regionen und deren Umsetzung sowie die Etablierung eines Regionalmarketing (Vgl. Fürst 1995 – Regionalmanagement zwischen Regionalkonferenz und Regionalplanung, S. 416)

<sup>6</sup> Vgl. Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 59

### Unterschiedliches Verständnis von „Management“

Ein weiterer Grund hierfür dürfte in der Verwendung des durchaus suggestiven Begriffs *Management* liegen. Ein Vergleich mit den Managementtheorien aus den Wirtschaftswissenschaften zeigt schnell, dass Management im Sinne der Betriebswissenschaften wohl kaum gemeint sein kann.<sup>1</sup> Im Gegenteil wird festgestellt, dass Regionalmanagement eben gerade nicht Steuerung mit den Mitteln der Hierarchie ist. Beispielsweise nimmt nach EINIG „[...]Regionalmanagement [...] keine hierarchischen Leitungs- und Kontrollfunktionen wahr, sondern basiert im Wesentlichen auf freiwilligen Koordinierungs-, Moderations- und Motivationsleistungen.“<sup>2</sup> Gleichwohl verbinden insbesondere die Praktiker der Regionalplanung mit dem Konzept des Regionalmanagements die Forderung, mehr Durchsetzungskraft gegenüber der kommunalen Ebene zu erhalten. Sie verbinden mit dem Begriff des Regionalmanagements, dass die Regionalplanung – ähnlich einer Unternehmensleitung – in die Lage versetzt wird, Führungsfunktionen wahrzunehmen. Dahinter steht die Erkenntnis, dass sich viele der intraregionalen Konflikte allein im Konsens nicht lösen lassen und die vielfach schwache Position der Regionalplanung darum eine effektive Konfliktlösung nicht zulässt.<sup>3</sup> Auch dieser Gegensatz, der aus einem grundsätzlich unterschiedlichen Verständnis des Begriffes *Management* resultiert, trägt nicht dazu bei, die inneren Widersprüche des Begriffes *Regionalmanagement* aufzulösen.

## 2.4.2 Charakterisierung der Grundkonzepte

### Konzentration auf Projekte

Eine wesentliche Stärke von Regionalmanagement wird in seiner Konzentration auf Projekte gesehen. Damit gelingt insbesondere die Verknüpfung von Planung und Umsetzung auch auf der regionalen Ebene. Die Einbindung von Akteuren, die normalerweise in regionale Prozesse nur schwer eingebunden werden können, wird vereinfacht. FÜRST geht soweit, angesichts kritischer zu bewertender Erfolge von Regionalmanagement in der praktischen Umsetzung zu empfehlen, Regionalmanagement auf regionales Projektmanagement zu reduzieren.<sup>4</sup>

### Diktat der Machbarkeit?

In dieser Stärke liegt jedoch auch eine der wichtigsten Schwächen des Ansatzes, die insbesondere in der praktischen Anwendung zu Tage tritt. Die Projekte sind für alle Beteiligten attraktiv, da konkrete Umsetzungserfolge zu erwarten sind. Es besteht jedoch eine ausgeprägte Tendenz, Projekte eher anhand der Machbarkeit statt der Bedeutung für erkannte Handlungsbedarfe auszuwählen.<sup>5</sup> In der Praxis findet sich daher häufig der Hinweis, dass ohne eine Einbettung der verschiedenen Projekte in Überlegungen zu langfristigen Entwicklungsperspektiven die Gefahr besteht, dass die Auswahl der Pro-

<sup>1</sup> Siehe ausführlicher hierzu Exkurs „Management in der Planung“, Abschnitt 2.1

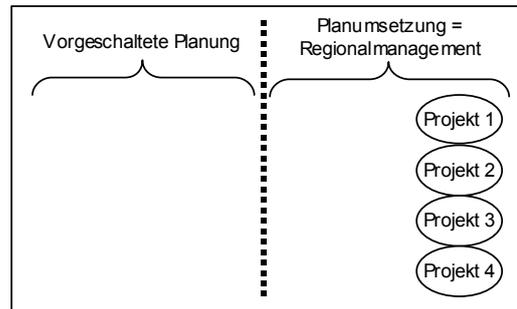
<sup>2</sup> Einig, Müller et al. 2001 – Regionales Flächenmanagement in Deutschland, S. 73

<sup>3</sup> Wütz, Hoffmann-Bohner 1997 – Regionalplanung stärken, S. 44

<sup>4</sup> Fürst 1993 – Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement, S. 567-568

<sup>5</sup> Zur sozialen, thematischen und räumlichen und zeitlichen Selektivität projektorientierter Planung siehe Siebel, Ibert et al. 2001 – Staatliche Organisation von Innovation, S. 540 oder auch Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 102

jekte beliebig wird. Die Einbindung der Projekte in Überlegungen zur langfristigen Entwicklung ist vielfach schwach oder unterbleibt ganz.



**Abbildung 3**  
Regionalmanagement  
als regionales Pro-  
jektmanagement

Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 60

Der Ansatz von LÖB, das Grundkonzept von Regionalmanagement als regionales Projektmanagement strikt von der Auswahl der Projekte zu trennen und ihm nur die Aufgabe zuzuordnen, in vorgeschalteten Verfahren erarbeitete Leitbilder und die zugehörigen Projekte umzusetzen, ist hier nur konsequent. Damit wird jedoch der Notwendigkeit, angesichts der skizzierten Herausforderungen Planung und Umsetzung enger miteinander zu verzahnen, nur indirekt Rechnung getragen. Zwar wird die Verknüpfung dadurch gestärkt, dass durch regionales Projektmanagement auch eine regionale Institution einen gewissen Einfluss auf die Umsetzung erhält, jedoch bleibt die Trennung zwischen Umsetzung und Planung bestehen, wenn sogar die Priorisierung und Auswahl von Projekten auf vorgeschaltete Planungen verlagert wird. Das mittels der Projekte generierte Akteursnetzwerk kann nicht genutzt werden, um in Bezug auf Aufgabenstellungen und Lösungsmöglichkeiten von gesamtregionaler Bedeutung auch eine gemeinsame Sichtweise zu erarbeiten und gesamtregionale Lernprozesse anzustoßen.

**Regionalma-  
nagement als Pro-  
jektmanagement**

Raumbezogenes Regionalmanagement hat in der Praxis vor allem in der Form von Regionalkonferenzen, Regionalen Entwicklungskonzepten, Regionalforen und ähnlichen Prozessen seinen Niederschlag gefunden. Gemeinsam haben diese Prozesse, dass sie sowohl bezüglich des Akteurskreises als auch thematisch sehr breit angelegt sind und zum Ziel haben, unter Einbindung eines vielfältigen Akteursnetzwerkes Ziele für die regionale Entwicklung zu definieren. Die Bindung der Akteure soll vor allem über den Raumbezug, also die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Region, erfolgen. Mit diesem Ansatz ist die Hoffnung verbunden, dass die Umsetzung der entwickelten Ziele dann vor allem durch die regionalen Akteure erfolgt und infolge der Selbstbindung der Akteure an die Ergebnisse der Koordinationsbedarf sinkt.<sup>1</sup> Die Ergebnisse werden dabei inzwischen kritisch bewertet, vor allem, da die Prozesse oft nicht den Ansprüchen bezüglich eines freien, ergebnisoffenen Diskurses und der gleichwertigen Berücksichtigung der Interessen der Vielzahl der Akteure gerecht werden können.<sup>2</sup> Erfolg versprechend scheinen hingegen Ansätze zu sein, die einen breit angelegten Prozess zur Erarbeitung

**Raumbezogenes  
Regional-  
management**

<sup>1</sup> Vgl. Knieling 2000 – Leitbildprozesse und Regionalmanagement, S. 17 oder auch Fürst, Lahner et al. 2005 – Regional Governance bei Gemeinschaftsgütern, S. 335

<sup>2</sup> Vgl. Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 64

von allgemeinen, bezüglich der Aussageschärfe auf das notwendige reduzierten Entwicklungsvorstellungen eng mit einem Prozess des regionalen Projektmanagement ver-zahnen.<sup>1</sup>

### Regionalmana- gement als Regi- onalmarketing

Regionalmanagement als Regionalmarketing<sup>2</sup> folgt ähnlichen Mustern, vor allem da unter Marketing nicht nur die Präsentation und Vermarktung des Vorhandenen, sondern auch die aktive Gestaltung des „Produktes“, also von Profil, Image und harten wie weichen Standortfaktoren der Region verstanden wird.<sup>3</sup> Regionalmarketing richtet sich dabei sowohl nach außen als auch nach innen.<sup>4</sup> Nach außen soll das regionale Profil vermittelt und „Kunden“ gewonnen werden, nach innen dient Regionalmarketing der Vermittlung regionaler Belange und der Verbesserung der Identifikation von Akteuren und Individuen mit Region und Regionalplanung.

Im Regionalmarketing werden hierfür ebenfalls Prozesselemente kombiniert, die sowohl der Bestimmung von Zielen, der Erarbeitung von Handlungsprogrammen und dem Management der Einzelprojekte in der Umsetzung dienen. Typisch ist beispielsweise die Kombination einer Stärken-Schwächen-Analyse mit einer Marktanalyse, die Erarbeitung eines darauf aufbauenden (Marketing-)Konzepts und Umsetzungsprogramms sowie der Etablierung eines Projektmanagements auf der regionalen Ebene.<sup>5</sup> Ziel der Umsetzung ist vielfach, mit den Projekten über die konkrete Projektaufgabe hinaus so genannte „endogene Potenziale“<sup>6</sup> der Region zu aktivieren und den Anstoß für dauerhafte Kooperationen zu geben.<sup>7</sup>

### Problembezoge- nes Regionalma- nagement

Problembezogenes Regionalmanagement setzt anstelle des gemeinsamen Raumbezugs auf gemeinsame Probleme als Anknüpfungspunkt. Der Unterschied zwischen raumbezogenem und problembezogenem Ansatz besteht vor allem darin, dass ein anfänglich thematisch neutrales Akteursnetzwerk aufgegriffen und an den Kernproblemen einer Region ausgerichtet wird. Oder, wie LÖB formuliert „Ein Akteur ohne Interessen ist für den Prozess ohne Interesse“.<sup>8</sup> Dabei sollen die Akteure selbst diese Kernprobleme identifizieren. Die räumliche, thematische und soziale Selektivität informeller Prozesse wird nicht nur in Kauf genommen, sondern aktiv genutzt, um im Prozess eine Schwerpunktsetzung und Konzentration auf Kernprobleme herbeizuführen. Problembezogenes Re-

<sup>1</sup> Häufig genannt wird in diesem Zusammenhang das Beispiel Braunschweig (siehe z.B. Kegel, Knieling 1998 – Handlungsorientierung und Regionalmanagement)

<sup>2</sup> Manche Autoren verwenden Regionalmarketing und Regionalmanagement fast synonym, andere sehen Regionalmarketing als Teilaufgabe von Regionalmanagement (Vgl. Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 61)

<sup>3</sup> Vgl. Geißendörfer 2003 – Handbuch Erfolgreiches Regionalmanagement, S. 3

<sup>4</sup> Vgl. Knieling 2000 – Leitbildprozesse und Regionalmanagement, S. 105

<sup>5</sup> Vgl. Pohle 2003 – Regionalmanagement, S. 26–27

<sup>6</sup> Zur Bedeutung des Begriffs im Zusammenhang mit Regionalmanagement siehe z.B. Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 79

<sup>7</sup> Vgl. Knieling 2000 – Leitbildprozesse und Regionalmanagement, S. 44

<sup>8</sup> Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 66

gionalmanagement setzt damit auch die Anforderung an die Regionalplanung um, die herkömmlichen, an flächendeckenden Plänen orientierten Instrumente so zu ergänzen, dass sie neben der ausgleichenden Funktion auch eine Entwicklungsfunktion wahrnehmen kann.

Die Existenz eines Problems, welches nur gemeinsam gelöst werden kann, mit einem ausreichend hohen Handlungsdruck<sup>1</sup> verbunden ist und trotzdem die Problemlösungsfähigkeit einer Kooperation nicht übersteigt, stellt einen hohen Anreiz für Kooperationen dar. Diese verbesserte Bindungswirkung macht Regionalmanagement leistungsfähiger in der Regelung von Konflikten. Problemorientiertes Regionalmanagement mindert damit einen der größten Schwachpunkte kooperativer Steuerung: die gegenüber hierarchischen Steuerungsformen wesentlich geringere Fähigkeit, Lösungen außerhalb des Konsens durchzusetzen.<sup>2</sup> Dies ist insbesondere auch im Hinblick auf regionales Flächenmanagement von Bedeutung. Problemorientiertes Regionalmanagement ist, im Vergleich zu den anderen skizzierten Formen von Regionalmanagement, relativ selten.<sup>3</sup> Es verwundert daher nicht, dass die Siedlungsentwicklung in den theoretischen Arbeiten zu Regionalmanagement zwar regelmäßig als Aufgabenbereich genannt wird, in der Praxis jedoch nur selten Thema von Regionalmanagement ist.<sup>4</sup> Problemorientiertes Regionalmanagement könnte hier einen wichtigen Beitrag leisten, da dem Umgang mit Konflikten – insbesondere Verteilungskonflikten – im Zusammenhang mit regionalem Flächenmanagement besondere Bedeutung zukommt.

Einige Eigenschaften, die für alle Grundkonzepte von Regionalmanagement Gültigkeit besitzen, werden an problembezogenem Regionalmanagement besonders deutlich:

- Die Akteure selbst müssen die Kernprobleme identifizieren können und in die Entscheidung einbezogen werden, auf welche Problemstellungen sich der Prozess konzentrieren soll. Im Sinne eines kooperativen Steuerungsmodus werden die Betroffenen so selbst aktiver Teil der Prozesssteuerung.
- Voraussetzung ist die Einsicht der Beteiligten, dass für die identifizierten Kernprobleme die individuellen Problemlösungskapazitäten und Kompetenzen überschritten werden und daher kooperative Lösungen gesucht werden müssen. Gleichzeitig muss jedoch eine realistische Chance bestehen, in Kooperation das Problem auch lösen zu können.<sup>5</sup>
- Wesentlicher Teil des Prozesses ist das Anstoßen von Lernprozessen, um ein Mindestmaß an gemeinsamer Wahrnehmung der Problemsituation herzustellen. Die Konzentration auf Kernprobleme ermöglicht dabei, eine Aufsplitterung des

---

<sup>1</sup> Der durchaus auch durch Anreize oder Restriktionen „künstlich“ erhöht werden kann.

<sup>2</sup> Vgl. beispielsweise Voelzkow 1998 – Inszenierter Korporatismus, S. 227

<sup>3</sup> Vgl. Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 68

<sup>4</sup> Vgl. Troeger-Weiss 1998 – Regionalmanagement, S. 200

<sup>5</sup> HÄUBERMANN und SIEBEL sprechen in diesem Zusammenhang vom „optimalen Problemniveau“, welches sich verkürzt als *herausfordernd, aber machbar* umschreiben lässt (Häußermann, Siebel 1994 – Wie organisiert man Innovation, S. 61)

Prozesses zu vermeiden. Stattdessen können die verschiedenen Problemsichten und Lösungsansätze integriert betrachtet werden.

- Hierfür müssen die Erkundung von Problemen, die Entwicklung von Lösungen und projektorientierte Umsetzung in einen Prozess integriert werden. Problemorientiertes Regionalmanagement impliziert dabei, dass dies iterativ erfolgen sollte. Erkenntnisse, welche sich aus Lösungsversuchen und Projekten zur Umsetzung ergeben, sollten genutzt werden, die Schwerpunktsetzungen und die Lösungsansätze zu überprüfen.

### 2.4.3 Einbettung von Regionalmanagement

Ein wichtiger Aspekt von Regionalmanagement ist das Verhältnis zu bestehenden Institutionen und der Regionalplanung. Dabei sind drei Aspekte zu betrachten. Ist die Regionalplanung der geeignete Akteur, Regionalmanagement zu führen? Welche Akteure sind zu beteiligen? Welche Form der Institutionalisierung ist die geeignete? Diese Fragen sind nicht unabhängig voneinander zu beantworten und hängen nicht zuletzt von den gegebenen institutionellen Strukturen ab.

#### Optionen für die Einbettung

Für die Verknüpfung von Regionalmanagement und Regionalplanung bestehen im Grundsatz drei unterschiedliche Möglichkeiten.

- Die Regionalplanung führt den Prozess des Regionalmanagement in eigener Verantwortung.
- Für Regionalmanagement werden ergänzende, jedoch mit der Regionalplanung verknüpfte Strukturen geschaffen, beispielsweise in Form einer „Regionalmanagement GmbH“.
- Regionalmanagement wird durch einen anderen Akteur geführt oder gänzlich unabhängig von der Regionalplanung institutionalisiert. Die Regionalplanung stellt dann nur einen unter den zu beteiligenden Akteuren dar. Im Extrem wird die Regionalmanagement ohne Beteiligung der Regionalplanung betrieben.<sup>1</sup>

#### Zentrale Rolle der Regionalplanung ist wünschenswert

Unstrittig ist, dass die Regionalplanung prädestiniert ist, im Regionalmanagement eine zentrale Rolle oder gar eine Führungsfunktion einzunehmen. Sie ist oft die einzige Institution, die auf der regionalen Ebene Konzepte entwickeln und vertreten kann, und dabei sowohl unabhängig von lokalen Einzelinteressen arbeiten als auch die verschiedenen sektoralen Blickwinkel integrieren kann. Gleichzeitig wird infolge der bereits skizzierten neuen Anforderungen zunehmend der Anspruch an die Regionalplanung gestellt, ihre Ordnungsfunktionen zu ergänzen und nicht nur restriktiv Ressourcen zu schützen, sondern durch eine konstruktive Lösung von Nutzungskonflikten die regionale Entwicklung aktiv zu gestalten.

---

<sup>1</sup> LUDWIG weist darauf hin, dass dies, entgegen der vielfach in der Literatur geforderten zentralen Rolle der Regionalplanung, in der Praxis häufig anzutreffen ist (Vgl. Ludwig 2005 – Die Neue Planungskultur, S. 326)

Andererseits ist eine zentrale oder gar führende Rolle für die Regionalplanung mit einem nur schwer zu lösenden Dilemma verbunden.<sup>1</sup> Sie ist in das formelle Planungssystem eingebunden und ihrem Auftrag in diesem System verpflichtet. Sie kann sich diesen Aufgaben nicht gänzlich zugunsten einer entwicklungspolitisch ausgerichteten Regionalentwicklung entledigen, nicht zuletzt, da sich eben nicht alle Konflikte mit informellen, kooperativen Instrumenten lösen lassen. Vielmehr muss immer die Möglichkeit bestehen, im Notfall Streitfällen außerhalb des Konsenses zu entscheiden und diese Entscheidungen auch durchzusetzen. In der Debatte um kooperative Planung und informelle Prozesse wird daher zu recht immer wieder darauf hingewiesen, dass informelle Planung im Hintergrund immer auch auf die Möglichkeit zur hierarchischen Steuerung im Rahmen des Planungssystems angewiesen ist. Diese dient als Drohpotenzial und der Minimierung von Ausweichmöglichkeiten für nicht kooperative Akteure.

**Zentrale Rolle der Regionalplanung führt in ein Dilemma**

Für die Institutionalisierung von Regionalmanagement wird eine Vielzahl unterschiedlicher Modelle vorgeschlagen.<sup>2</sup> Sie reichen von nicht institutionalisierten Foren und Netzwerkstrukturen über Vereine, Stiftungen, gemeinnützigen und privatrechtlichen Gesellschaften bis hin zu stark institutionalisierten Zweckverbänden und kommunalen Arbeitsgemeinschaften sowie der Einrichtung von Stabsstellen in den Gebietskörperschaften. Als Bezugsebene für Regionalmanagement werden neben den Regionen auch interkommunale Kooperationen, die Kreise oder die Mittelinstanzen genannt. Während in der Frage der Bezugsebene die Region mehrheitlich als die richtige angesehen wird, sind eindeutige Empfehlungen bezüglich der Institutionalisierung selten, hängt sie doch wesentlich vom bestehenden institutionellen Umfeld und der speziellen Situation in den Regionen ab. Trotzdem lässt sich ein Trend zu Lösungen ausmachen, welche das skizzierte Dilemma der Regionalplanung aufgreifen und eine Ergänzung der Regionalplanung durch ein eigenständiges, aber mit der Regionalplanung verzahntes Regionalmanagement vorschlagen.<sup>3</sup>

**Die Institutionalisierung von Regionalmanagement**

Eine solche Lösung bietet wichtige Vorteile. Die Regionalplanung hat die Möglichkeit, Regionalmanagement als zweites Standbein zu nutzen und auch in der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren die Trennung zwischen Ordnungs- und Entwicklungsfunktion deutlich zu machen. Ein eigenständiges Regionalmanagement kann sich tatsächlich auf Kernprobleme, kooperative Akteure und aussichtsreiche Projekte konzentrieren, ohne dass die Regionalplanung sich dem Vorwurf ausgesetzt sieht, den Grundsatz der Gleichbehandlung zu verletzen. Die Regionalplanung behält den Spielraum, in Streitfällen auch auf ihre harten Instrumente zurückzugreifen, ohne dass das kooperative Klima, welches für Regionalmanagement Voraussetzung ist, unmittelbar gefährdet wird. Zudem profitiert Regionalmanagement durchaus von einer schlagkräftigen Regionalplanung, bildet sie doch einen nicht zu vernachlässigenden Anreiz zur Kooperation

---

<sup>1</sup> Vgl. Knieling 2000 – Leitbildprozesse und Regionalmanagement, S. 230

<sup>2</sup> Vgl. Geißendörfer 2003 – Handbuch Erfolgreiches Regionalmanagement, S. 17–18 oder, ausführlich vergleichend, Spannowsky, Borchert 2003 – Interkommunale Kooperation, S. 89ff

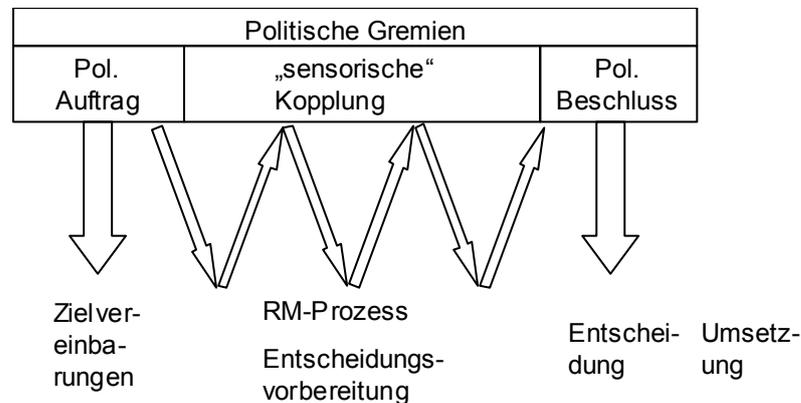
<sup>3</sup> Vgl. beispielsweise Schenkstoff 2003 – Regionalmanagement in der Praxis: Resümee, S. 147–148, Fürst 1995 – Regionalmanagement zwischen Regionalkonferenz und Regionalplanung, S. 419

im Regionalmanagement, um dort im Konsens Lösungen zu erreichen. Es ergeben sich so neben der hierarchischen Steuerung mittels harter Instrumente redundante Möglichkeiten zur Konfliktlösung. Diese Redundanz ist ein aussichtsreiches Mittel, um die insbesondere im regionalen Kontext häufigen Blockadesituationen aufzubrechen.<sup>1</sup> Auf Seiten der zu beteiligenden Akteure können durch eine eigenständige Institutionalisierung Vorbehalte gegenüber einer regionalen Kooperation ausgeräumt werden, wenn die Regionalplanung sich in der Führung des Prozesses bewusst zurücknimmt.

### Die Frage der Legitimation

Die Frage der Institutionalisierung berührt auch die Aspekte der Legitimation. Informelle Netzwerke haben die Tendenz, Vorentscheiderstrukturen auszubilden. Es ist ja gerade das Ziel, im Idealfall in informellen Akteursnetzwerken kooperativ Konsenslösungen zu entwickeln, die dann nur noch mit dem formellen Instrumentarium abgesichert werden müssen. Im Extremfall rein informeller Netzwerke entfällt auch diese formelle Absicherung und die Ergebnisse des informellen Prozesses werden durch die Akteure in Eigenregie umgesetzt. Eine Verbindlichkeit ergibt sich nur indirekt aus der Selbstbindung der Akteure.<sup>2</sup> Das bedeutet im Umkehrschluss, dass durch die informelle Vorklärung von Problemsituationen der Entscheidungsspielraum politisch legitimierter Gremien eingeschränkt wird, da sie nur noch die Möglichkeit haben, vorab erarbeitete Ergebnisse anzunehmen. Im Extremfall werden die demokratisch legitimierten Entscheidungsstrukturen gänzlich umgangen.<sup>3</sup> Je eigenständiger die Institutionalisierung, desto größer ist auch die Gefahr des Verlustes der Legitimationsbasis und der Verselbstständigung von Regionalmanagement. Es sollte daher gesichert werden, dass der Auftrag an Regionalmanagement in den zuständigen politischen Gremien abgesichert und mittels Zielvereinbarungen zur verbindlichen Grundlage für das Regionalmanagement wird. Die Ergebnisse des Prozesses sollten dann ebenfalls durch politische Beschlüsse bestätigt werden.

Abbildung 4 Legitimationssubstitute in Regionalmanagement-verfahren



Quelle: Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 238

<sup>1</sup> Hierauf soll im Zusammenhang mit *Regional Governance* ausführlicher eingegangen werden. Siehe dazu Abschnitt 2.5.3

<sup>2</sup> Diese Selbstbindung kann für den Fall, dass nicht nur ein informelles Netzwerk sondern auch formelle Verflechtungen bestehen, durch das „Gesetz des Wiedersehens“ verstärkt werden (Vgl. Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S.63). Dies ist im regionalen Flächenmanagement regelmäßig der Fall.

<sup>3</sup> Auch hier sei auf den Abschnitt 2.5.3 zum Konzept der *Regional Governance* verwiesen.

Ein geeignetes Modell hierfür ist die Einrichtung einer „Regionalmanagement GmbH“ oder „Entwicklungsagentur“ als Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Der Träger der Regionalplanung kann bezüglich der Führung von Regionalmanagement zugunsten eines kooperativen Steuerungsmodus im Regionalmanagement zurückhaltend agieren. Damit kann er sowohl den eigenen als auch den Handlungsspielraum des Regionalmanagements maximieren. Trotzdem hat er den notwendigen Einfluss insbesondere auf Auftrag und Art der Ergebnisabsicherung im Zuge des Prozesses.

#### 2.4.4 Erkenntnisse für regionales Flächenmanagement

Regionales Flächenmanagement bezieht sich auf die Siedlungsentwicklung und damit einen Kernbereich der formellen Regionalplanung. Es wird daher immer durch ein Nebeneinander von kooperativer und hierarchischer Steuerung gekennzeichnet sein müssen. Es ist mit erheblichen Konflikten zu rechnen, welche zudem im Kern Verteilungskonflikte sind. Regionales Flächenmanagement stellt darum *keine* typische Aufgabe für Regionalmanagement dar und wird in der praktischen Umsetzung von Regionalmanagement auch vielfach ausgeklammert. Zu Recht wird betont, dass Regionalmanagement, wie alle Formen *weicher* Kooperationen, nur schlecht für Problemsituationen geeignet ist, die durch harte Konflikte gekennzeichnet sind.<sup>1</sup>

Kooperation und Hierarchie

Zudem kann nicht damit gerechnet werden, dass alle Akteure für eine Mitwirkung gewonnen werden können, vielmehr ist mit einem beschränkten Teilnehmerkreis zu rechnen, dessen Zusammensetzung wesentlich von der jeweiligen individuellen Betroffenheit bestimmt wird. Diese Charakteristika sprechen dafür, für regionales Flächenmanagement vor allem auf Erkenntnisse zum Grundkonzept des problemorientierten Regionalmanagements zurückzugreifen. Daraus ergeben sich einige Hinweise auf die Ausgestaltung regionalen Flächenmanagements.

Teilnehmerkreis

- Der Kreis der Beteiligten sollte bewusst auf interessierte und kooperationsbereite Akteure eingeschränkt werden. Dies werden vor allem die direkt betroffenen Kommunen sein. Die Kooperation in Netzwerken beruht auf Freiwilligkeit, die allenfalls durch die parallele Verflechtung der Akteure im Rahmen des formellen Planungssystems gestützt wird. Diese Freiwilligkeit stellt ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal gegenüber der Verflechtung der Akteure im Rahmen der formellen Strukturen dar und ist wesentliche Grundlage für die Wirkung informeller Netzwerke. Wie im Regionalmanagement sollten daher die Beteiligten auch im regionalen Flächenmanagement zumindest über eine ständige „exit option“ verfügen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Die Frage, inwiefern Regionalmanagement somit überhaupt einen sinnvollen Beitrag zu regionalem Flächenmanagement liefern kann, ist durchaus berechtigt. Ihr wird im Abschnitt 2.5 zum Konzept der *Regional Governance* nachgegangen

<sup>2</sup> Dabei wirken parallel bestehende Verflechtungsbeziehungen stabilisierend, da Akteure auch bei einem Ausstieg den anderen Akteuren nicht endgültig ausweichen können und gegebenenfalls Schwierigkeiten im Rahmen der formellen Beziehungen riskieren. Je durchsetzungsstärker die Regionalplanung ist, desto

- Mit der Freiwilligkeit ist direkt das Konsensprinzip verbunden, da ein Dissens in wichtigen Fragen den Ausstieg des entsprechenden Akteurs zur Folge hätte. Im Sinne des problemorientierten Regionalmanagements kann dies in Kauf genommen werden, da ihm das Konzept des beschränkten Akteurskreises zugrunde liegt. Konflikte, die inhaltlich nicht lösbar sind, werden unter Ausnutzung der dem Konzept immanenten Selektivität durch eine Anpassung des Akteurskreises gleichsam aus dem Prozess ausgeblendet. Dies ist einer der Gründe, der eine Begleitung des Prozesses durch externe Fachleute notwendig macht. Ihre Aufgabe ist unter anderem, Standpunkte zu vertreten, die für die behandelten Themen von Bedeutung sind, jedoch für keinen der beteiligten Akteure im Eigeninteresse liegen und daher nicht vertreten werden.
- Die Beteiligten sollten die Kernprobleme, die Gegenstand regionalen Flächenmanagements sein sollen, selbst bestimmen können. Die Erarbeitung und Fortschreibung des Handlungsprogramms sollte also Teil des Prozesses selbst sein.
- Die unmittelbare Erprobung von im Prozess konzipierten Lösungsansätzen und Maßnahmen in Projekten muss wesentlicher Bestandteil regionalen Flächenmanagements sein. Dabei sollte sich regionales Flächenmanagement nicht auf Projektmanagement beschränken, vielmehr kommt einer engen Rückkoppelung von der Projekt- auf die Strategieebene besondere Bedeutung zu.
- Dies bedeutet für die Ablauforganisation, dass die Mindestdauer regionalen Flächenmanagements so bemessen sein sollte, dass innerhalb der Laufzeit Projekte konzipiert, umgesetzt und ausgewertet werden können.<sup>1</sup>
- Die Aufbauorganisation sollte im Wesentlichen zwei Ebenen vorsehen: Eine Ebene, auf der grundsätzliche Strategien diskutiert, zu behandelnde Themen festgelegt und Projekte zur Erprobung ausgewählt werden sowie eine Ebene, auf der Lösungsideen ausgearbeitet sowie Projekte umgesetzt und ausgewertet werden.<sup>2</sup> Die Projekte sollten dezentral durchgeführt werden können und gleichzeitig in geeigneter Weise in den Gesamtprozess eingebunden werden.
- Die Regionalplanung sollte im Prozess eine zurückhaltende Rolle spielen. Eine eigenständige Institutionalisierung, beispielsweise in Form einer regionalen Entwicklungsagentur, bietet hierfür gute Möglichkeiten. Gleichzeitig ist die Regionalplanung jedoch die geeignete Ebene, um eine politische Legitimierung des Prozesses durch Beschlüsse zu Auftrag und Maßnahmen zur Umsetzung zu gewährleisten.

---

aussichtsreicher ist daher auch eine Ergänzung durch regionales Flächenmanagement. (Vgl. Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 63)

<sup>1</sup> Die Frage der Dauer ist für regionales Flächenmanagement von besonderer Bedeutung. Einerseits ist Flächenmanagement eine Daueraufgabe, andererseits stellt die zeitliche Befristung einen der wesentlichen „methodischen Kniffe“ informeller Planungsverfahren dar. Dieser Widerspruch wird in Abschnitt 5 ausführlicher diskutiert.

<sup>2</sup> Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 115

Es wird deutlich, dass nicht alle Elemente von Regionalmanagement auf das Thema des regionalen Flächenmanagements übertragen werden können. Das Grundkonzept des problemorientierten Regionalmanagements trifft hierbei die Anforderungen regionalen Flächenmanagements am weitest reichenden, insbesondere da in ihm gewisse Vorkehrungen zum Umgang mit harten Konfliktsituationen enthalten sind. Gleichwohl können die weiteren Grundkonzepte des regionalen Projektmanagements und des Regionalmarketing den problemorientierten Ansatz für regionales Flächenmanagement sinnvoll ergänzen.

## 2.5 Regional Governance für regionales Flächenmanagement

Bereits im Abschnitt zum *Regionalmanagement* sind einige Aspekte angesprochen worden, welche einer Vertiefung bedürfen. Im Kern steht die Frage, welche Folgerungen sich aus Veränderungen des allgemeinen Staatsverständnisses insbesondere bezüglich geeigneter Formen staatlicher Steuerung ergeben. Damit ist eine Vielzahl weiterer Aspekte verbunden.

- Welchen Akteursbeziehungen müssen neue Steuerungsformen gerecht werden, und welche Akteure sind zu beteiligen?
- Welche Auswirkungen haben die verschiedenen Steuerungsformen auf die Handlungsspielräume der Akteure und deren Verhalten?
- Bieten die neuen Steuerungsformen Vorteile in der Bewältigung harter Konfliktsituationen?
- Was bedeutet es für die demokratische Legitimationsbasis von Prozessen, wenn die Hierarchien der formellen Abstimmungsprozesse zwischen staatlichen Institutionen aufgebrochen werden – oder vielmehr *aufgebrochen werden müssen*?

Diese noch offen gebliebenen Fragen werden in verschiedenen Zusammenhängen diskutiert. Der Diskurs zu *Governance* oder, in Anwendung auf die räumliche Planung, zur *Regional Governance*, hat jedoch den engsten Bezug zu den skizzierten Fragen.<sup>1</sup> *Regional Governance* als Analysebegriff ist dabei nicht neutral, sondern betont vielmehr gewisse Aspekte regionaler Steuerung und Kooperation und hebt bestimmte Bedeutungszusammenhänge hervor. Der Begriff hilft dadurch, die Vielgestaltigkeit regionaler Zusammenarbeiten in der Realität besser zu erkennen und zu verstehen.

### 2.5.1 Der Begriff „Governance“

Ausgangspunkt für den Diskurs zu *Governance* bildet die Erkenntnis, dass im Zuge der Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Systeme hierarchische Steuerung zunehmend erschwert oder gar unmöglich wird. Auch wenn der Begriff heute hauptsächlich im Zusammenhang mit staatlicher Steuerung diskutiert wird, hat er seinen Ursprung im Be-

Herkunft des Begriffes

<sup>1</sup> vgl. Fürst 2004 – *Regional Governance*, S. 48

reich der Wirtschaftswissenschaften.<sup>1</sup> Ausgangspunkt war die Feststellung von COASE, dass in Ergänzung der Marktmechanismen auch die innere Organisation der Unternehmen zu einer effizienteren Durchführung von Transaktionen<sup>2</sup> beiträgt. In der Fortführung dieser Überlegungen untersucht die *Institutionenökonomie* unter dem Begriff Governance die verschiedenartigen Konzepte der internen Institutionalisierung von Unternehmen sowie der verschiedenen Formen der Interaktion mit externen Akteuren.

Die Institutionenökonomie beschränkt sich dabei aber keineswegs auf einen betriebswissenschaftlichen Blickwinkel, sondern trägt mit einem allgemeineren Ansatz dem bereits im Exkurs zum Managementbegriff diskutierten veränderten Unternehmensbild Rechnung, welches die vielfältigen Verflechtungen zwischen Unternehmungen und ihrem Umfeld einschließt. Die Institutionenökonomie bezieht sich daher unter dem Begriff *Corporate Governance* allgemein auf alle Interaktionsformen im Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Hierarchie und somit allgemein auf das Feld kollektiven Handelns.<sup>3</sup> Governance hat als Konzept zur Analyse von Interaktions-, Kooperations- und Steuerungsformen in viele weitere Bereiche der Politik- und Sozialwissenschaften und nicht zuletzt als *Regional Governance* auch in die Raumplanung Eingang gefunden. Infolgedessen umfasst der Begriff Governance heute im Wesentlichen drei Bereiche<sup>4</sup>:

- Governance als Konzept zur Analyse staatlichen Handelns und staatlicher Steuerung
- Governance als ein Konzept zur Analyse von Möglichkeiten gesellschaftlichen Handelns, die aus der Kombination der verschiedenen Interaktionsformen zwi-

---

<sup>1</sup> vgl. Benz 2004 – Governance, S. 15

<sup>2</sup> Unter Transaktionskosten werden im engeren Sinne Kosten verstanden, welche mit der Nutzung von Marktmechanismen anfallen. Dies sind Anbahnungs- bzw. Informationskosten, Vereinbarungskosten, Kontrollkosten und Anpassungskosten (vgl. Bea, Haas 2005 – Strategisches Management, S. 385). In der Erweiterung des Ansatzes werden unter dem Begriff der Transaktionskosten alle Aufwendungen verstanden, die im Zuge von Verhandlungen und Problemlösungsprozessen investiert werden müssen, um einer Lösung entgegenstehende Hürden zu überwinden. Diese lassen sich vielfach nur eingeschränkt quantifizieren. Neben finanziellen Kosten gehören beispielsweise auch zeitliche und emotionale Belastungen der Verhandlungspartner sowie verpasste Gelegenheiten zu diesen Kosten. Ebenso sind *politische Kosten* wie Verzicht auf Ziele oder Maßnahmen, Kompetenzeinbußen, die Entwertung bisheriger Vorarbeiten sowie Akzeptanz- und Vertrauensverlust zu nennen (vgl. Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 100). Neue Problemlösungs- und Kooperationsmechanismen haben nicht zuletzt zum Ziel, durch eine Senkung der Transaktionskosten Lösungen zu ermöglichen, deren Verwirklichung mit den herkömmlichen Instrumenten mit unrealistisch hohen Aufwendungen verbunden wäre. Die mit verschiedenen Lösungen verbundenen Transaktionskosten können wesentlichen Einfluss auf die Ausrichtung von Problemlösungsprozessen haben, tragen also ebenfalls zur Selektivität informeller Planungsprozesse bei und schränken den Lösungsraum maßgeblich ein (vgl. Benz, Fürst 2003 – Region - "Regional Governance" - Regionalentwicklung, S. 52).

<sup>3</sup> vgl. Benz 2004 – Governance, S. 15

<sup>4</sup> vgl. Salet, Thornley et al. 2003 – Institutional and spatial coordination, S. 9; MAYNTZ sieht hingegen nur zwei dieser Aspekte, nämlich Governance "als Oberbegriff für die verschiedenen Formen sozialer Handlungskoordination (Hierarchie, Markt, Gemeinschaft, Organisationen)" und „zur Bezeichnung nicht-hierarchischer und nicht lediglich staatlicher Regelung“ und lässt somit den Bereich der Corporate Governance unberücksichtigt. (Mayntz 2004 – Governance im modernen Staat, S. 66)

schen Wettbewerb und Hierarchie und der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren erwachsen.

- Governance als Konzept zur Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen ökonomischer Systeme

Neben dieser deskriptiven Komponente umfasst Governance auch eine normative Komponente, die in der Regel mit *good governance* umschrieben wird. Good governance ergänzt den ursprünglich neutralen Begriff und hat eine kooperative, demokratische und transparente Politik zum Ziel. Good Governance wird vor allem im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit diskutiert und meint – in sich nicht widerspruchsfrei – eine verantwortungsvolle, transparente, demokratische und effiziente Regierungsführung. Die deskriptive und die normative Komponente des Begriffes *Governance* weisen somit prinzipiell in dieselbe Richtung. Aus ihrer Mischung können jedoch Missverständnisse entstehen, da in der Verwendung von *good governance* als normativem Konzept oft eine explizite Abgrenzung gegenüber *Government*, also der herkömmlichen, hierarchischen Form staatlicher Steuerung mittels der staatlichen Zwangsmittel Recht und Geld erfolgt.<sup>1</sup> Wird Governance jedoch als „Oberbegriff aller Formen sozialer Handlungskoordination“<sup>2</sup> verwendet, so bezieht dies hoheitliches Handeln als eine Möglichkeit der Steuerung ausdrücklich mit ein. So nennt KOOIMANN drei Steuerungsmodi für Governance<sup>3</sup>: *Self-Governance* im Sinne einer Selbststeuerung gesellschaftlicher Gruppen, *Co-Governance* als horizontale Zusammenarbeit und Kooperation sowie *Hierarchical Governance* als herkömmliche Top-Down Steuerung. Es existieren also gleichzeitig zwei unterschiedlich weit gefasste Konzepte von Governance: eines, welches Governance in Abgrenzung zu Government definiert, ein anderes, welches Governance als Oberbegriff versteht, der Government mit einschließt.<sup>4</sup> Diesem Ansatz folgend werden in der praktischen Umsetzung in der Regel Mischformen angewendet, so dass Regional Governance üblicherweise eine Mischung unterschiedlicher Steuerungsformen zwischen Wettbewerb, Kooperation und Hierarchie darstellt.

**Good  
Governance**

---

<sup>1</sup> vgl. Pütz 2004 – Regional Governance, S. 30

<sup>2</sup> Vgl. Mayntz 2004 – Governance im modernen Staat, S. 66

<sup>3</sup> vgl. auch Pütz 2004 – Regional Governance, S. 53–54. Pütz bezieht sich auf Kooiman 2003 – Governing as governance, S. 77ff.

<sup>4</sup> Vgl. Benz 2004 – Governance, S. 17–18

**Abbildung 5**  
**Government und**  
**Governance im Ver-**  
**gleich**

	Government Staat vs. Markt bzw. Gesellschaft	Governance Staat, Markt und Netzwerke als komple- mentäre Steuerungsformen
Politiy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokussierung auf Staat</li> <li>• Mehrheitsdemokratie und Hierarchie als wichtigste Institutionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionelle Struktur, die Elemente von Hierarchie Verhandlungssystemen und Wettbewerbsmechanismen verbindet</li> <li>• Netzwerke</li> </ul>
Politics	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerb zwischen Parteien um Machterwerb und zwischen Interessengruppen um Einfluss</li> <li>• Konfliktregelung durch Entscheidung der zuständigen staatlichen Organe und Durchsetzung staatlicher Entscheidungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konflikte zwischen regierenden/leitenden und regierten/betroffenen Akteuren</li> <li>• Steuerung und Koordination im Kontext institutioneller Regelsysteme</li> <li>• Verhandlungen staatlicher und/oder gesellschaftlicher Akteure</li> <li>• Anpassung institutioneller Regelsysteme</li> </ul>
Policy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzgebung (Ge- und Verbote)</li> <li>• Verteilung öffentlicher Leistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verständigung (in Netzwerken und Gemeinschaften), Kompromisse, Tauschgeschäfte</li> <li>• Koproduktion kollektiver Güter</li> <li>• Netzwerkmanagement</li> <li>• Institutionenpolitik (Management des institutionellen Wandels)</li> </ul>

Quelle: Benz 2004 – Governance, S. 21

**Governance und**  
**Flächenmanage-**  
**ment**

Es wird deutlich, dass Governance ein sehr weit gefasster Begriff ist. Nicht alle Aspekte sind für das Thema des regionalen Flächenmanagements relevant. Zwei Aspekte sollen hier jedoch genauer dahingehend untersucht werden, welche Erkenntnisse bezüglich der Ausgestaltung regionalen Flächenmanagements aus der Perspektive des Governance-Diskurses gewonnen werden können. Dies ist zum einen der Begriff der Regional Governance, also die Übertragung des Governance-Begriffes auf die räumliche Planung, zum anderen der Begriff der Multi-Level-Governance, welcher die Verschränkung horizontaler und vertikaler Verflechtungsbeziehungen in eine Governance-Struktur zum Gegenstand hat.

### 2.5.2 Regional Governance = regionale Governance?

Governance hat in die Raumplanung vor allem als *Regional Governance* Eingang gefunden. Auch wenn Regional Governance nicht ausschließlich die regionale Ebene zum Gegenstand hat, sondern sich vielmehr als *räumliche Governance* auch auf die lokale, überregionale oder globale Ebene beziehen kann, so soll doch im Folgenden Regional Governance enger interpretiert und ausschließlich als *regionale Governance* verstanden werden.<sup>1</sup> Die im Zusammenhang mit Regionalmanagement bereits erläuterte Unterscheidung in einen territorialen und einen funktionalen Ansatz für diese Governance-Strukturen gilt dabei analog auch für Regional Governance.

<sup>1</sup> vgl. Pütz 2004 – Regional Governance, S. 33

Regional Governance stellt, ebenso wie das übergreifende Konzept der Governance, kein Organisationsmodell für regionale Steuerung dar und enthält auch kein „Rezeptbuch“, aus dem geeignete Modelle zum Aufbau regionaler Governance-Strukturen entnommen werden könnten. Es ist vielmehr ein analytisches Konzept, welches das komplexe Feld unterschiedlichster Aspekte der Problembearbeitung, Konsensfindung und Steuerung auf der regionalen Ebene soweit strukturiert, dass die große Bandbreite denkbarer Vorgehensweisen hinsichtlich ihrer Eignung für bestimmte Aufgabenstellungen bewertet werden können. BENZ und FÜRST nennen beispielsweise als institutionelle Strukturen für Regional Governance in Deutschland regionale Gebietskörperschaften, Regionalverbände, Regionalkonferenzen sowie regionale Netzwerke mit und ohne organisatorischen Kern. Sie decken damit nahezu die gesamte Bandbreite möglicher Kooperationsstrukturen für die überörtliche Ebene ab.<sup>1</sup> Regional Governance als Analysebegriff lenkt jedoch die Aufmerksamkeit auf den Netzwerkcharakter der Steuerungsstruktur und damit auf

- die große Bedeutung von Akteuren,
- die Kombination unterschiedlicher Steuerungsformen und
- die Bedeutung der Moderation und Lenkung der Prozesse anhand konkreter Aufgaben, Ziele und Strategien.<sup>2</sup>

	<b>Kreis der beteiligten Akteure</b>	<b>Regelsystem</b>	<b>Stabilität der Beziehungen</b>
<b>Regionale Gebietskörperschaft</b>	weit, öffentliche Akteure (Land, Region, Kommunen), festliegend	Regulierung, finanzielle Anreize, Finanzausgleich	institutionalisiert
<b>Regionale Mehrebenenstruktur</b>	weit, öffentliche (Land, Region Kommunen) und private Akteure, relativ offen	Verhandlungen im Schatten der Hierarchie	institutioneller Rahmen, Vertragsbeziehungen und Netzwerke
<b>Regionaler Planungsverband</b>	eng, öffentliche Akteure (Planungsabteilungen des Landes und der Kommunen), festliegend	Regulierung durch verbindliche Pläne, faktische Verhandlungen	institutionalisiert, Netzwerke
<b>Regionalkonferenz</b>	weit, öffentliche und private Akteure, relativ offen	Verhandlungen, z.T. mit Anreizen	schwach institutionalisiert
<b>Regionale Netzwerke</b>	weit, öffentliche und private Akteure, offen	Verhandlungen	Netzwerke

**Abbildung 6**  
Typen von Regional Governance

Quelle: Benz, Fürst 2003 – Region - "Regional Governance" - Regionalentwicklung, S. 32

<sup>1</sup> Benz, Fürst 2003 – Region - "Regional Governance" - Regionalentwicklung, S. 27–29; Einen umfassenden Überblick gibt auch: Spannowsky, Borchert 2003 – Interkommunale Kooperation

<sup>2</sup> Benz, Fürst 2003 – Region - "Regional Governance" - Regionalentwicklung, S. 13

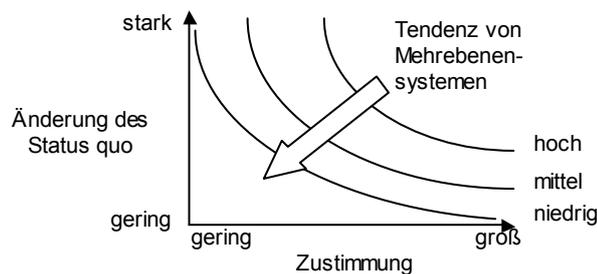
### 2.5.3 Multi-Level-Governance

Die Siedlungsflächenentwicklung betrifft eine Vielzahl unterschiedlichster Akteure, die unterschiedliche Arenen bilden. Diese sind über formelle Regelungen miteinander verbunden. Sie bilden in einer Mischung aus horizontal und vertikal gerichteten Verhandlungssystemen ein so genanntes „Mehrebenenspiel“.<sup>1</sup> Diesem Aspekt der *Mehrebenenverflechtungen* oder auch *verbundenen Entscheidungsarenen* widmet sich die Forschung unter dem Begriff der *Multi-Level-Governance*.<sup>2</sup>

#### Konfliktlösung in Mehrebenensystemen

Die Konfliktlösung in Mehrebenensystemen ist dabei gegenüber auf eine Arena beschränkten Verhandlungssystemen nochmals erschwert. Wesentliche Herausforderung ist es, Akzeptanz für Maßnahmen zu erreichen, welche zu einer tatsächlichen Veränderung führen. Die Schwierigkeiten resultieren dabei aus einem Grundproblem von Mehrebenensystemen. Während die Koordination zwischen den Arenen sich an den gemeinsamen Problemen und den gegebenen Machtverhältnissen orientieren muss, sind für die Akzeptanz die internen Strukturen innerhalb der einzelnen Arenen relevant.<sup>3</sup> Aus diesen unterschiedlichen Bezugssystemen entstehen Spannungen und Instabilitäten. Die Spannungen erschweren die Konfliktlösung und ziehen die Gefahr von Blockadesituationen nach sich. Die Instabilitäten hingegen eröffnen Spielräume, durch geschicktes Konfliktmanagement schrittweise und im Konsens mit den betroffenen Akteuren Veränderungen herbeizuführen.

#### Abbildung 7 Strukturveränderungen und Akzeptanz



Benz 2004 – Multilevel Governance, S. 132 [modifiziert]

#### Entstehung informeller Netzwerke

Das Konzept der Multi-Level-Governance liefert auch eine Erklärung für das Phänomen spontan entstehender Verhandlungssysteme. Nach BENZ dienen die formellen Schnittstellen zwischen Arenen vor allem dazu, Entscheidungen zu koordinationsbedürftigen Gegenständen herbeizuführen. Dadurch sind sie wenig flexibel und die Funktion der Koordination auf wenige „Grenzstelleninhaber“ begrenzt, die dadurch besondere Beweglichkeit und Macht erhalten. Spontan entstehende Verhandlungssysteme stellen den Versuch dar, diese wenigen formellen Schnittstellen zwischen den verschiedenen Arenen zu ergänzen und so zwischen den Arenen zusätzliche Verbindungen herzustellen. Dies hat zum einen das Ziel, die Verbindung auch über andere Akteure als die

<sup>1</sup> Vgl. Fürst 2004 – Regional Governance, S. 49 oder auch Einig, Müller et al. 2001 – Regionales Flächenmanagement in Deutschland, S. 77

<sup>2</sup> Vgl. Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung

<sup>3</sup> Vgl. Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 132-133

formell Zuständigen herzustellen, zum anderen dienen diese zusätzlichen Verbindungen der Vermittlung von Informationen, dem Abbau von Unsicherheiten, als Frühwarnsystem, der Entwicklung einer gemeinsamen Problemsicht und der Sicherung von Einflussmöglichkeiten.<sup>1</sup>

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Unterscheidung zwischen den Begriffen *Ebene* und *Arena*. Der Begriff Ebene bezieht sich dabei auf die territoriale Gliederung der staatlichen Institutionen.<sup>2</sup> Entgegen der umgangssprachlichen Bedeutung ist jedoch mit dem Begriff der Ebene kein Vorrang einer „großen“ über eine „kleinere“ Ebene verbunden. Er bezieht sich vielmehr lediglich auf die Zuständigkeit der Organisationseinheiten auf mehr oder weniger große Gebiete, nicht jedoch auf eine hierarchische Ordnung zwischen den Ebenen.<sup>3</sup> Mit dem Begriff Arena wird hingegen „ein institutionell abgrenzbarer Interaktionszusammenhang bezeichnet, der sich auf eine spezifische Aufgabenstellung bezieht“.<sup>4</sup> Eine Arena wird also sowohl organisatorisch wie auch funktional definiert. Ihr organisatorischer Bezug ergibt sich aus den interagierenden Institutionen, ihr funktionaler Bezug aus der Aufgabe, zu deren Bearbeitung die Institutionen interagieren. Es wird deutlich, dass eine Ebene aus mehreren Arenen bestehen kann, beispielsweise die regionale Ebene aus regionaler Wirtschaftsförderung, Regionalplanung und Regionalpolitik, Arenen jedoch auch verschiedene Ebenen miteinander verbinden können.<sup>5</sup>

**Der Begriff der Ebene**

Mit Multi-Level-Governance ist also nicht die Steuerung in einer hierarchischen Struktur gemeint, sondern die Steuerung in einem System unterschiedlicher Institutionen mit territorial gegliederten Zuständigkeiten. Relevant sind dabei die Problemsituationen, welche diese Zuständigkeitsgrenzen überschreiten. Dies trifft die Struktur regionalen Flächenmanagements, welches einerseits die kommunale und die regionale Ebene, andererseits aber, in Abhängigkeit von den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen, auch verschiedene organisatorisch-funktional definierte Arenen umfasst. Dabei ergeben sich aus der Verflechtung verschiedener Arenen Schwierigkeiten, welche auch im Zusammenhang mit Regional Governance diskutiert werden, aus dem Blickwinkel der Multi-Level-Governance jedoch noch deutlicher werden.

**Ebenen ohne Hierarchie?**

Einer der wichtigsten Aspekte ist dabei, dass es sich im Falle von Mehrebenenverflechtungen faktisch immer um Verhandlungssysteme handelt. Selbst wenn zwischen Ebenen eine hierarchische Abstufung besteht, können sich die dezentralen Gebietskörperschaften dieser hierarchischen Ordnung in der Regel entziehen, da sie zunehmend unabhängig handeln und so beispielsweise Informations-asymmetrien ausnutzen können.<sup>6</sup> Zu-

<sup>1</sup> Vgl. Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 191–192

<sup>2</sup> Vgl. Benz 2004 – Multilevel Governance, S. 126

<sup>3</sup> Vgl. Benz 2004 – Multilevel Governance, S. 126

<sup>4</sup> Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 15

<sup>5</sup> Vgl. Benz 2004 – Multilevel Governance, S. 126

<sup>6</sup> Vgl. Benz 2004 – Multilevel Governance, S. 133–134 oder in Bezug auf die Regionalplanung: Fürst 1993 – Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement, S. 552–555

dem sind die Möglichkeiten der Regionalplanung zur hierarchischen Steuerung ohnehin äußerst begrenzt. In dieser Situation bleiben einzig zwei Handlungsoptionen.

#### Herstellung von Hierarchie

- Durch die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen kann die Komplexität von Mehrebenenverflechtungen reduziert werden. Werden beispielsweise Zuständigkeiten in einer übergeordneten Ebene gebündelt, so kann Handlungsfähigkeit hergestellt werden, wo vorher durch Interessensgegensätze Entscheidungen blockiert wurden. So wird im Vergleich von Governance-Strukturen europäischer Verdichtungsräume die interne Durchsetzungsfähigkeit von monozentrisch institutionalisierten Regionen positiv bewertet. Dieser Vorteil wird jedoch erkaufte durch die grundsätzlichen Defizite hierarchischer Steuerung: geringere Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Rahmenbedingungen und neue Problemsituationen, steigende Entscheidungskosten und eine Überforderung der zentralen Entscheidungsinstanzen.<sup>1</sup> Zudem ist bei bestehenden dezentralen Strukturen eine solche Rehierarchisierung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, da sie einer Selbstentmachtung der dezentralen Einheiten gleichkommt.

#### Vernetzung durch Konfliktmanagement

- Durch eine Verbesserung der Vernetzung zwischen den Entscheidungsarenen können Konflikte durch geeignete Verhandlungsstrategien entschärft werden. Dabei sollte das Konfliktmanagement sich auf diejenigen Konflikte konzentrieren, die zwar innerhalb einer Arena für sich betrachtet gelöst werden könnten, deren Lösung allerdings das Konfliktniveau in einer anderen verbundenen Arena erhöht.<sup>2</sup> Ziel des Konfliktmanagements ist dann, den Lösungsraum, welcher in verflochtenen Entscheidungsarenen schnell gegen Null tendiert, durch geeignete Verhandlungsstrategien zu erweitern. So kann ohne vorherige Änderung der organisatorischen Rahmenbedingungen eine gewisse Entkoppelung herbeigeführt werden.

#### Verhandlungsstrategien: Tausch, Sequenzialisierung, Opportunismus

BENZ nennt drei grundsätzliche Möglichkeiten, um trotz der Gefahr von Selbstblockaden in verflochtenen Entscheidungsarenen Konflikte lösen zu können: Tauschhandel, Sequenzialisierung und Opportunismus. Durch Tauschgeschäfte kann eine Entkoppelung der Arenen erreicht werden, da durch die Tauschoperationen separierbare und auf einzelne Arenen beschränkte Teilprozesse entstehen.<sup>3</sup> Durch eine Sequenzialisierung erfolgt die Entkoppelung der Arenen auf der Zeitachse, indem beispielsweise zuerst grundsätzliche Leitlinien und erst später Detailfragen der Umsetzung diskutiert und entschieden werden. Die dritte Verhandlungsstrategie des opportunistischen *Nutzens von Gelegenheiten* schließlich stellt eine Reaktion auf den Umstand dar, dass insbesondere in verbundenen Entscheidungsarenen vielfach weniger die Sachfragen selbst, sondern vielmehr ihre Übersetzung in institutionelle und letztlich individuelle Interessen beachtet werden müssen, um zu durchsetzbaren Lösungen zu kommen.<sup>4</sup> Dies ist letztlich darin

<sup>1</sup> Vgl. Salet, Thornley, Kreukels 2003 – Practises of metropolitan governance, S. 382

<sup>2</sup> Vgl. Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 162

<sup>3</sup> Vgl. Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 188-189

<sup>4</sup> Vgl. Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 151-152

begründet, dass durch die Verflechtung zwischen den Arenen und die Inkompatibilitäten der internen Handlungs- und Entscheidungslogiken zwischen den einzelnen Arenen die Handlungsspielräume der Akteure stark eingeschränkt sind. Opportunismus heißt in diesem Fall, die strukturellen Unzulänglichkeiten der Entscheidungsstrukturen im Mehrebenensystem und bestehende Blockadesituationen zu akzeptieren und den Prozess auf diejenigen Problemfelder zu konzentrieren, in denen in der gegebenen Situation Handlungsspielräume bestehen.

---

Solche negativen Koppelungen zwischen Entscheidungsarenen sind im regionalen Flächenmanagement häufig. Als Beispiel kann eine fast schon klassisch zu nennende Situation dienen, welche auch im Rahmen der Vertiefungsphase des Modellvorhabens MORO-RESIM thematisiert wurde. Eine kleine Gemeinde in direkter Nachbarschaft eines kleineren Zentrums begründet Flächenausweisungen mit dem Hinweis auf die eigene knappe Haushaltslage. Gleichzeitig versucht die Kernstadt, im Innenbereich Flächen einer neuen Nutzung zuzuführen und so auf den Strukturwandel und Abwanderung zu reagieren. Während die langfristige Wirkung von Flächenneuausweisungen differenziert betrachtet werden muss, sind die kurzfristigen Effekte für die Gemeinde insbesondere dann positiv, wenn sie Flächen entwickeln kann, welche im Besitz der Kommune sind. Die Lösung der Konflikte, welche sich aus der angespannten Haushaltslage in der Gemeinde ergeben, kann durch die Aushandlung eines Kompromisses zwischen Haushaltskonsolidierung und Flächenneuausweisung innerhalb der Gemeinde gelingen. Dass dabei die ausgewiesenen Flächen das regionalplanerisch vertretbare Maß oftmals überschreiten, ist aus der lokalen Perspektive betrachtet nicht relevant, solange die erhofften Einnahmen tatsächlich generiert werden können. Diese intern aushandelbare Lösung erhöht aber das Konfliktniveau in der benachbarten Kernstadt, da aus der Konkurrenz im Außenbereich Vermarktungsschwierigkeiten für aktuelle Innenentwicklungsvorhaben resultieren. Dieser Grundkonflikt zwischen Innen- und Außenentwicklung ist auch innerhalb einer Kommune gegeben, wird jedoch durch die Gemeindegrenzen, die gleichzeitig Grenzen der Aufmerksamkeit, der Legitimation und der politischen Verantwortung sind, zu einem komplexen Mehrebenenproblem. Auch die beiden grundsätzlichen Handlungsoptionen lassen sich an diesem Beispiel verdeutlichen. Die Re-Hierarchisierung würde hier einer Eingemeindung entsprechen. Damit könnte der Konflikt zwar wieder mit den Mitteln hierarchischer Steuerung gelöst werden, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die erheblichen Widerstände gegenüber einer solchen organisatorischen Neuordnung überwunden werden können. Die Alternative besteht in der Etablierung eines Konfliktmanagements, mit dem unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen für beide Seiten tragbare Kompromisslösungen entwickelt, vereinbart und umgesetzt werden können. Dies sollte eine der Kernaufgaben regionalen Flächenmanagements sein.

---

Alle drei Verhandlungsstrategien können in der Praxis beobachtet werden und alle drei sind nicht unproblematisch. In Hinsicht auf regionales Flächenmanagement ist dabei besonders zu beachten, dass Tauschgeschäfte geeignet sind, um Maßnahmen mit positiver Wirkung zu verwirklichen, jedoch kaum, um Maßnahmen mit negativen Wirkungen zu verhindern.<sup>1</sup> Damit entziehen sich, wie das obige Beispiel zeigt, wesentliche Konflikte dieser Verhandlungsstrategie. Die Sequenzialisierung ist ebenfalls mit Schwierigkeiten verbunden, vor allem, da sie zu einer Hierarchisierung eigentlich gleichwertiger Ebenen

**Risiken der Verhandlungsstrategien**

---

<sup>1</sup> dies gilt, da es sich um freiwillige Verhandlungssysteme handelt. Vgl. hierzu Abschnitt 2.5.11 und Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 77

führt.<sup>1</sup> Dies betrifft auch die hinter den Ebenen stehenden Organisationen und führt daher zu Widerständen. Zudem stehen dieser Verhandlungsstrategie die Anforderungen integrierter Planung entgegen, die in der Regel eine gesamthafte Betrachtung der Problemsituation erfordern. Die Strategie des Opportunismus schließlich birgt die Gefahr einer zu großen inhaltlichen Selektivität in sich, wenn Schwerpunktsetzungen innerhalb des Prozesses nur mehr situativ begründet werden. Die ohnehin bestehende Tendenz kooperativer Planung zu leicht realisierbaren Lösungen mit niedrigem Konfliktniveau wird dadurch noch verstärkt.

### Opportunismus oder die „Strategie der Gelegenheiten“

Trotzdem lässt der Vergleich dieser drei Verhandlungsstrategien die Strategie des Opportunismus als die für die Lösung von Konflikten in Mehrebenenstrukturen als die aussichtsreichste erscheinen. Sie scheint am ehesten geeignet, auch bei begrenzten Handlungsspielräumen einen Prozess in Gang zu setzen und durch eine situative Anpassung an sich verändernde Bewegungsspielräume fortzuführen.<sup>2</sup> Eine Nähe dieses für Multi-Level-Governance politikwissenschaftlich begründeten Ansatzes zu Planungsmethoden wie dem perspektivischen Inkrementalismus ist dabei unverkennbar.

Um der Tendenz der Einseitigkeit und Beliebigkeit zu begegnen, sollte daher im Zuge regionalen Flächenmanagements auch regelmäßig bilanziert werden, welche Konfliktthemen zwar aus sachlichen Gesichtspunkten von Bedeutung sind, deren Konfliktniveau jedoch die Bearbeitungskapazitäten des Prozesses noch übersteigt. Als wesentliches Qualitätsmerkmal für den Prozess regionalen Flächenmanagements sollte dann gelten, inwiefern durch den Prozess das Verhalten und die Beziehungen der Akteure so beeinflusst werden können, dass einzelne dieser zunächst offenen Konfliktthemen im Lauf des Prozesses „handhabbar“ werden. Aufgabe für regionales Flächenmanagement ist somit auch, Gelegenheiten für eine Behandlung von Fragestellungen, die sich einer Bearbeitung zu Beginn des Prozesses noch entzogen haben, anzubahnen.<sup>3</sup>

### „Organising Connectivity“

Dieser pragmatische Ansatz ist aus einem weiteren Grund von besonderer Bedeutung. Den Defiziten der bestehenden Institutionen könnte auch durch eine Neuorganisation der Institutionen, ihrer Kompetenzen und der Beziehungen zwischen den Institutionen begegnet werden. Dabei ist jedoch das bereits skizzierte Grundproblem verflochtener Mehrebenenstrukturen besonders bedeutsam: die Diskrepanzen zwischen den internen Handlungslogiken der einzelnen Arenen und der Handlungslogik in der Mehrebenenstruktur und die daraus resultierenden Blockadetendenzen und Akzeptanzprobleme. Es ist daher unwahrscheinlich, dass institutionelle Neuordnungen gelingen, die sich nennenswert vom Status quo unterscheiden.<sup>4</sup> Aus dem Blickwinkel der Multi-Level-

<sup>1</sup> Vgl. Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 190–191

<sup>2</sup> Vgl. Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 190

<sup>3</sup> Damit kann auch die regelmäßige thematische Neuausrichtung des Prozesses erfolgen, welche aus Gründen der unvermeidlichen „Alterung“ informeller Netzwerke wünschenswert ist (vgl. Seite 82)

<sup>4</sup> Die Bildung von Mehrzweckverbänden wie dem Verband Region Stuttgart zeigen jedoch, dass dies trotzdem durchaus gelingen kann. Beide sind jedoch ohne langwierige diskursive Prozesse im Vorlauf und

Governance kommt auch BENZ zum Schluss, dass in der Ausbildung redundanter Verknüpfungen zwischen den Entscheidungsarenen der Schlüssel zur Überwindung von Blockadesituationen und der Ausweitung des vielfach gegen null tendierenden Lösungsraumes in Mehrebenenstrukturen liegt.<sup>1</sup> Vergleiche der Governance-Strukturen in europäischen Verdichtungsräumen zeigen ebenfalls, dass nicht zuerst neue Institutionen, sondern die Verbesserung der Verknüpfungen zwischen den bestehenden Institutionen („organising connectivity“) geeignet sind, den sich schnell ändernden Rahmenbedingungen und der sich intensivierenden Konkurrenz zwischen den Regionen im nationalen, europäischen und globalen Wettbewerb gerecht zu werden.<sup>2</sup> Gelingt es, trotz der unvermeidlichen Blockaden innerhalb des Mehrebenensystems, durch den skizzierten pragmatischen Ansatz einen Prozess in Gang zu setzen, so bietet dieser die Möglichkeit, die Eigendynamik kooperativer Planung und die Instabilität des Mehrebenensystems zu nutzen, um schrittweise zu Änderungen des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens zu kommen. Dieses im Vorfeld veränderte Handlungs- und Entscheidungsverhalten kann dann für institutionelle Neuordnungen aufgegriffen werden. Die Herstellung von Akzeptanz auch für Lösungen, welche über den Status quo hinausgehen, ist dann wesentlich erleichtert, da die Widerstände bereits abgebaut werden konnten. Der Prozess kann also auch in organisatorische Strukturveränderungen münden, diese sollten jedoch nicht im Vordergrund stehen.<sup>3</sup>

Unabhängig von der Verhandlungsstrategie ergeben sich aus der Mehrebenenstruktur besondere Schwierigkeiten, welche insbesondere Blockadesituationen nach sich ziehen, die Erarbeitung und Umsetzung von Ergebnissen erschweren sowie die Legitimation des Prozesses in Frage stellen. Diesen Schwierigkeiten und Möglichkeiten, ihnen zu begegnen, soll im Folgenden nachgegangen werden.

#### **2.5.4 Regionales Flächenmanagement: Verhandlungssache?**

Im ersten Schritt ist festzuhalten, dass Regionalplanung offensichtlich in ein Verhandlungssystem eingebunden ist. Sie ist, und die Diskussionen um Umsetzungsdefizite der Regionalplanung machen dies deutlich, in erheblichem Umfang darauf angewiesen, ihre Ziele mit den Mitteln der Überzeugung durchzusetzen und hat nur begrenzte Möglichkeiten, diese im Sinne einer hierarchischen Steuerung auch gegen den Willen der Adressaten und im Dissens mit den Akteuren durchzusetzen.<sup>4</sup> Struktur und Handlungsmöglichkeiten dieses Verhandlungssystems sind Gegenstand von *Regional Governance*.

---

günstige politische Konstellationen kaum denkbar (Vgl. Benz 2003 – Regional Governance mit organisatorischem Kern, S. 506).

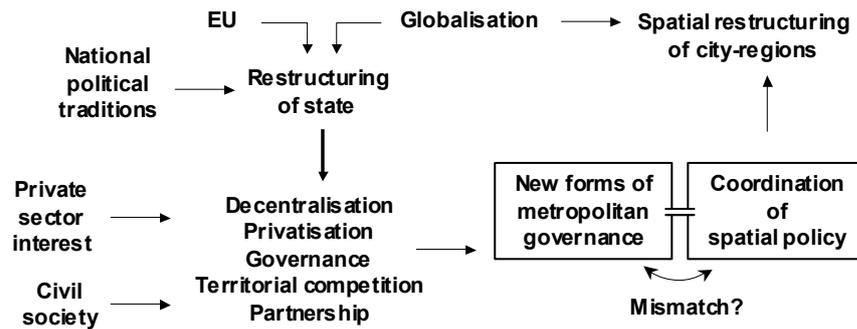
<sup>1</sup> Vgl. Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 194

<sup>2</sup> Salet, Thornley, Kreukels 2003 – Practises of metropolitan governance, S. 377

<sup>3</sup> Vgl. Abschnitt 5.2.3

<sup>4</sup> Vgl. Fürst 1993 – Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement, S. 552. Fürst nennt auch die „Überredung“, aus Sicht des Autors kann jedoch eine dauerhafte Bindung der Akteure an Verhandlungsergebnisse nicht erzielt werden, wenn diese lediglich „überredet“ werden und nicht für die vereinbarte Lösung gewonnen.

**Abbildung 8**  
Strukturwandel –  
Governance – Räum-  
liche Entwicklung



Quelle: Salet, Thornley et al. 2003 – Institutional and spatial coordination, S. 4

Regional Governance liefert Hinweise darauf, wie verschiedene Steuerungsformen kombiniert und welche Regelsysteme für die Interaktion der Akteure etabliert werden können, um dabei eine erfolgreiche Bearbeitung auch konfliktträchtiger Themen in kooperativer Art und Weise zu ermöglichen.

### Bezug zu Regional Governance

Lassen sich über diese grundlegende Verbindung zwischen Regionalplanung und Regional Governance weitere Beziehungen zwischen der Aufgabe des regionalen Flächenmanagements und Regional Governance herstellen? Drei Aspekte sollen hierfür kurz betrachtet werden: die Akteure, die Akteurskonstellation und die Interaktionsformen.

### Mögliche Akteure

Regionales Flächenmanagement betrifft eine Vielzahl unterschiedlicher Themenfelder und betrifft somit einen weiten Kreis von Akteuren.<sup>1</sup>

- Vertreter der Politik aus Kommunen, Kreisen, Regionen und Ländern
- Vertreter aus der Planungspraxis (private Büros, Verwaltungen auf Ebene der Kommunen, Kreise, Regionen und Länder)
- Verbände, die kommunale Aufgaben wahrnehmen (Verkehrsverbände und sonstige Zweckverbände)
- Vertreter aus Wirtschaft und Gesellschaft, insbesondere
  - Einzelpersonen und Einzelunternehmen
  - Umweltverbände
  - Industrie- und Handelskammern
  - Immobilienwirtschaft
  - Banken und sonstige Baufinanzierer
  - Wissenschaft

### Optionen zur Eingrenzung des Akteurskreises

Im Zusammenhang mit informellen Verfahren werden zwei grundsätzlich unterschiedliche Vorgehensweisen vorgeschlagen. Auf der einen Seite die Beteiligung möglichst aller relevanten Akteure zu einem möglichst frühen Zeitpunkt<sup>2</sup>, auf der anderen Seite die Beschränkung auf die wichtigsten Interessengruppen und behutsame sukzessive Ergän-

<sup>1</sup> Vgl. Benz, Fürst 2003 – Erfolgsbedingungen für Regional Governance, S. 202

<sup>2</sup> Siehe SCHÖNWANDT zu den Grundprinzipien sozialen Lernens und kommunikativen Handelns nach HABERMAS (Schönwandt 2002 – Planung in der Krise, S. 26) oder auch mit direktem Bezug zu kooperativen Prozessen auf der regionalen Ebene: Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 116–121

zung des Kreises der Beteiligten.<sup>1</sup> Damit verbunden ist ein grundlegendes Dilemma informeller Planung.<sup>2</sup> Eine möglichst große Offenheit ist im Hinblick auf die Legitimation<sup>3</sup> der Ergebnisse und die Ausnutzung der Potenziale informeller Verfahren wünschenswert. Andererseits ist eine möglichst große Geschlossenheit und Beschränkung des Akteurskreises Voraussetzung für eine effektive Koordination und eine möglichst hohe Verbindlichkeit der Ergebnisse, die in informellen Verfahren im Wesentlichen durch eine Selbstbindung der Akteure erreicht werden kann. Eine zu klärende Kernfrage ist daher, welche dieser Optionen zu den Rahmenbedingungen regionalen Flächenmanagements passt. Aus den einander widersprechenden Argumentationslinien lassen sich folgende Empfehlungen ableiten.

- Der Kreis der Beteiligten sollte zu Beginn möglichst klein, aber nicht zu klein sein.
- Der Kreis der Beteiligten sollte eine Anfangshypothese zu möglicherweise bedeutsamen Konflikten und Aufgaben für den Prozess widerspiegeln.
- Es sollten verschiedene Möglichkeiten der Einbindung weiterer Akteure eingeplant werden, beispielsweise über Arbeitsgruppen oder Projekte.
- Zu große Machtasymmetrien sollten vor allem zu Beginn, wenn Lernprozesse im Mittelpunkt stehen, vermieden werden.<sup>4</sup>

Diese Empfehlungen stützen sich im Wesentlichen auf vier Argumente. Dies sind die Unklarheit bezüglich Themenschwerpunkten und Aufgaben, die vergleichsweise hohe Konfliktintensität, der Umstand, dass die wesentlichen Konfliktlinien zwischen den Kommunen und der Regionalplanung verlaufen sowie die Notwendigkeit, Situationen zu schaffen, welche einen geschützten Raum für kooperative Lernprozesse ermöglichen.

**Argumente für eine enge Fassung des Akteurskreises**

- Es ist zu Beginn des Prozesses unklar, welches die maßgeblichen Problemsituationen sein werden und auf welche Aufgaben die Mittel konzentriert werden sollten. In einer solchen Situation sollte nach Möglichkeit mit einem begrenzten Kreis von Beteiligten begonnen und dieser dann schrittweise soweit notwendig erweitert werden. Die Auswahl der Akteure sollte sich an robusten Anfangshypothesen zu möglichen Konfliktschwerpunkten orientieren und bei der weite-

<sup>1</sup> Vgl. beispielsweise Maurer 1995 – Maximen für Planer, S. 22

<sup>2</sup> Vgl. Fürst, Lahner et al. 2005 – Regional Governance bei Gemeinschaftsgütern, S. 335 oder auch zusammenfassend Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 101ff

<sup>3</sup> Im Fall der Nichtbeteiligung eines maßgebenden Akteurs würde eine Möglichkeit eröffnet, Ergebnisse mit rein formalen Argumenten in Zweifel zu ziehen, ohne sich mit den Ergebnissen selbst auseinanderzusetzen zu müssen. Zudem leidet die Qualität der Ergebnisse, wenn bedeutsamen Informationen und Zusammenhängen wegen des Fehlens des zuständigen Akteurs nicht die angemessene Aufmerksamkeit zuteil wird. Dieser Punkt wird in realen Kooperationsprozessen jedoch dadurch abgemildert, dass die Interessen von Akteuren, die „nicht mit am Tisch“ sitzen, durch so genannte negative Koordination berücksichtigt werden, insbesondere ihre nicht verhandelbaren Vetopositionen. Dafür müssen diese den an der Kooperation beteiligten Akteuren bekannt sein. Insbesondere bei Prozessen, welche organisierte und professionelle Akteure betreffen, ist diese Voraussetzung jedoch in der Regel gegeben. (vgl. Scharpf 2004 – Die Handlungsfähigkeit des Staates, S. 627)

<sup>4</sup> Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 187

ren Konkretisierung der Arbeitsschwerpunkte angepasst werden. So kann vermieden werden, dass der Prozess schon zu Beginn mit zu vielen Interessengruppen und Sichtweisen überfrachtet oder andererseits ein maßgeblicher Akteur dauerhaft ausgeschlossen wird.<sup>1</sup>

- Flächenmanagement gehört zu den Bereichen, in denen im Zuge regionaler Kooperationsprozesse mit einer Vielzahl von Konflikten zu rechnen ist. Dies sind zudem meist Verteilungskonflikte zwischen den miteinander in Konkurrenz stehenden Kommunen. Die wesentlichen Konfliktlinien regionalen Flächenmanagements ergeben sich dabei daraus, dass lokal betrachtet rationale Entscheidungen gesamtträumlich negative Wirkungen haben und umgekehrt. Die Vertreter einer solchen lokalen Perspektive sind die Kommunen. Sie sind vielfach bereits in der Innenentwicklung aktiv und liefern daher wertvolle Hinweise auf Dilemmata, welche aus widersprüchlichen Rahmenbedingungen, unwirksamen oder fehlenden Instrumenten und ökonomischen Fehlanreizen resultieren. Sie sind direkt mit den Wünschen der jeweiligen Nachfrager nach Bauflächen konfrontiert und daher auch geeignet, diese „Marktkräfte“ zumindest mittelbar zu repräsentieren. Auf der anderen Seite ist die Regionalplanung von ihrem Selbstverständnis her einer überörtlichen Perspektive und dem schonenden Umgang mit Kollektivgütern verpflichtet.<sup>2</sup> Sie ist geeignet, aus lokalen Egoismen resultierende Probleme aufzuzeigen.
- Die Entwicklung einer gemeinsamen Problemsicht stellt ein wesentliches Ziel regionalen Flächenmanagements dar. Diese gemeinsame Problemsicht setzt die erfolgreiche Anregung zweier unterschiedlicher Lernprozesse voraus.
  - Der eine – horizontal gerichtete – Lernprozess bezieht sich auf die teilweise sehr unterschiedlichen Standpunkte der verschiedenen Kommunen. Es muss davon ausgegangen werden, dass systematisch die eigenen Stärken unterschätzt und die Stärken der Konkurrenten überschätzt werden.<sup>3</sup>
  - Der zweite – vertikal gerichtete – Lernprozess bezieht sich auf die Zusammenführung des lokalen mit dem überörtlichen Blickwinkel. Auch hier sind, sowohl auf Seiten der Kommunen als auf Seiten der Regionalplanung, Lernprozesse notwendig, um die jeweiligen Standpunkte und damit die Entscheidungsgrundlagen besser verstehen zu können.
- Diese beiden Lernprozesse sind Voraussetzung zur Entwicklung einer gemeinsamen Vorstellung darüber, welches die wesentlichen Problemsituationen sind und welche Schwerpunkte gesetzt werden sollten. Es ist für einen Prozess für regionales Flächenmanagement bereits eine herausfordernde Zielsetzung, für die Kommunen und die Regionalplanung ein für diese Lernprozesse geeignetes Umfeld zu schaffen. Bei einem zu großen Akteurskreis ist zu befürchten, dass die Kapazitäten der Beteiligten zur Integration der vielen verschiedenen Blick-

---

<sup>1</sup> Vgl. Fürst 2004 – Regional Governance, S. 58

<sup>2</sup> Vgl. Knieling, Fürst et al. 2003 – Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung, S. 186–187

<sup>3</sup> Zumindest für die Einschätzung der Potenziale für Innenentwicklung kann dies als gesichert gelten.

winkel zu einer gemeinsamen Problemsicht überschritten werden. Es besteht dann die Gefahr, dass sich aus dem Bestreben heraus, Widersprüchen auszuweichen, innerhalb des Akteursnetzwerkes Gruppen bilden und somit der große Vorteil kooperativer Prozesse – der direkte Austausch zu verschiedenen Sicht- und Denkweisen – nicht ausgenutzt werden kann.

---

Beispielsweise wurde von den Beteiligten an der Vertiefungsphase des Modellvorhabens MORO-RESIM ein besseres Verständnis für die Problemsituationen der Anderen als wertvolles Ergebnis genannt und Verwunderung über die große Bandbreite an unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Konflikten und Chancen geäußert.

---

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass regionales Flächenmanagement vor allem auf die Interessen der Hauptakteure ausgerichtet werden sollte: Die Regionalplanung und die Kommunen. Die Verdeutlichung der Interessenlagen ist von Bedeutung, da sie Flächenmanagement maßgeblich beeinflussen – fördernd ebenso wie hindernd. Ihnen soll daher im Folgenden besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. In der Überlagerung der verschiedenen Aspekte ergibt sich das Aufgabenfeld, in dem sich Region und Kommunen bewegen und es lassen sich Gegenstandsbereiche herausarbeiten, die einem regionalen Flächenmanagement zugänglich sind.

### 2.5.5 Konsequenzen einer Begrenzung des Akteurskreises

Das Konzept der Regional Governance bezieht sich auf eine Netzwerkstruktur zwischen Politik, Verwaltung, Verbänden sowie Privatunternehmen und Privatpersonen. Insbesondere der Mischung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren wird eine besondere Bedeutung für die neuen Steuerungsformen zugemessen.<sup>1</sup> Dies gilt in gleicher Weise für das kommunale Flächenmanagement. Wesentlicher Ansatzpunkt ist auch hier eine verstärkte Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Privaten.<sup>2</sup> Auch auf der regionalen Ebene wird zwar das Flächenangebot im Wesentlichen durch die Handlungen und Entscheidungen von Verwaltung und Politik auf den verschiedenen Planungsebenen bestimmt, die Nachfrage jedoch wesentlich durch eine Vielzahl individueller Einzelentscheidungen von Privatpersonen und Unternehmen.

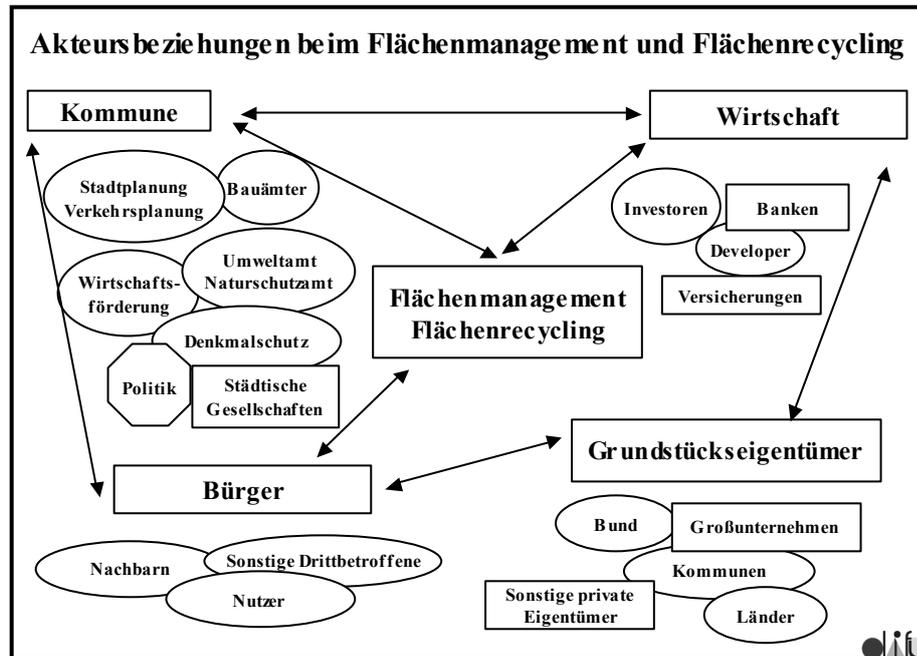
Governance ohne private Akteure?

---

<sup>1</sup> Vgl. Fürst 2003 – Steuerung auf regionaler Ebene, S. 443

<sup>2</sup> Vgl. Kötter 2001 – Flächenmanagement, S. 150

Abbildung 9 Akteure im Flächenmanagement



Tomerius, Preuß 2001 – Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, S. 15

Die vorgeschlagene Eingrenzung des Akteurskreises führt jedoch zu einem Prozess, der von organisierten Akteuren dominiert wird, welche zudem jeweils über eine eigene demokratische Legitimationsbasis verfügen.<sup>1</sup> Dies wirft die Frage auf, ob ein solcher Prozess für regionales Flächenmanagement noch als Regional Governance bezeichnet werden kann. Schließlich fehlen Akteure aus der Wirtschaft ebenso wie Vertreter aus dem Bereich der Interessenverbände. FREY zeigt jedoch auf, wie Regional Governance als Verhandlungssystem interpretiert werden kann, welches die formellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Gliedern eines föderalen Staates ergänzt.<sup>2</sup>

Dahinter steht die Idee, dass das formelle System der Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen eines föderativen Systems und die daraus resultierenden Verflechtungsbeziehungen als Teil einer Governance-Struktur zu interpretieren sei. Offensichtlich ist, dass die verschiedenen Akteure, welche der „Bürgergesellschaft“ zugeordnet werden können, ihre Interessen gegenüber den verschiedenen staatlichen Ebenen nur mittels Verhandlungen vertreten können. Governance hierauf zu reduzieren, würde jedoch zu kurz greifen. Vielmehr werden – in Reaktion auf grundsätzliche Defizite hierarchischer Steuerung – auch die formellen Beziehungen zwischen verschiedenen Gliedern des Staates durch die Netzwerkstruktur informeller Verhandlungssysteme ergänzt. Die Governance-Struktur umfasst somit ebenso auch Verhandlungssysteme zwischen staatlichen Institutionen, die auch formell miteinander verflochten sind.

<sup>1</sup> Sei es durch direkte Wahlen wie beispielsweise auf der kommunalen Ebene oder indirekt wie in der Regel auf der Ebene der Landkreise und Regionen

<sup>2</sup> Frey 2003 – Regional Governance

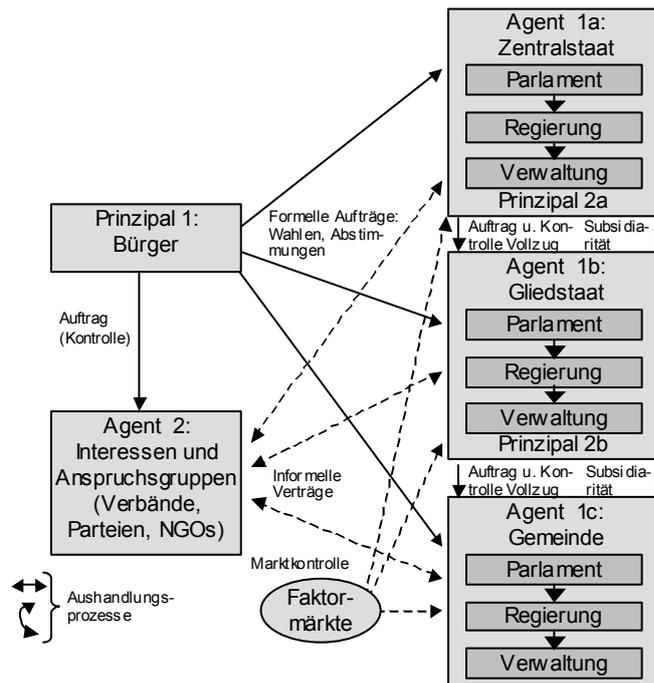


Abbildung 10 Prinzipal-Agent-Modell des föderativen Bereichs

Frey 2003 – Regional Governance, S. 455

## 2.5.6 Einbeziehung weiterer Akteure

Im regionalen Flächenmanagement sollten dennoch auch Vorkehrungen getroffen werden, den Prozess über die Hauptakteure hinaus zu erweitern. Dabei sind insbesondere drei Gruppen zu nennen.

- Die Hinzuziehung einer interdisziplinär besetzten Gruppe unabhängiger Experten dient als Ausgleich der thematischen Schwerpunkte folgender Akteursauswahl. Eine ihrer wichtigsten Aufgabe ist dabei die Vertretung von Blickwinkeln und Interessengruppen, welche aus den genannten Gründen nicht unmittelbar eingebunden werden können.<sup>1</sup> Bei einer bewussten Beschränkung des Teilnehmerkreises ist umso wichtiger, dass die Gruppe der externen Experten ein möglichst breites Themenspektrum abdeckt, gegebenenfalls auch ergänzt werden kann sowie – insbesondere im Hinblick auf die Entscheidung zu Schwerpunkten – nicht nur über eine beratende Funktion verfügt, sondern stimmberechtigt ist.<sup>2</sup>
- Flächenmanagement kann nur eine begrenzte Wirksamkeit entfalten, wenn sich seine Maßnahmen und Instrumente auf die Angebotsseite beschränken und nicht auch auf der Nachfrageseite ansetzen. Den geeigneten Rahmen hierfür bie-

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 5.1

<sup>2</sup> Die Rolle der Experten im Prozess für regionales Flächenmanagement kann hier nur angedeutet werden. Siehe für Einzelheiten Abschnitt 6.3.

tet die projektbezogene Einbindung<sup>1</sup> von Akteuren aus der Wirtschaft, aus Interessenverbänden und der Bürgergesellschaft.<sup>2</sup>

- Darüber hinaus gibt es einen Kreis weiterer Akteure, deren Beteiligung je nach Zuschnitt der Aufgabenverteilung im jeweiligen Verdichtungsraum sinnvoll sein kann, da sie unmittelbar an der Schnittstelle zwischen Kommunen und Regionalplanung arbeiten. Hierzu gehören (Zweck-)Verbände, die kommunale oder regionale Aufgaben wahrnehmen, sowie die Genehmigungsbehörden für die Bauleitplanung und die Kreise.

### Informationsangebote

Als Ausgleich für die Begrenzung des Kreises der direkt Beteiligten sollte ein umfassendes Informationsangebot an den erweiterten Kreis möglicherweise relevanter Akteure gerichtet werden. Dieses Informationsangebot sollte, im Ausgleich der Beschränkung, möglichst offen sein. Es sollte sich sowohl an die Akteure richten, deren direkte Mitwirkung im weiteren Verlauf von Interesse sein könnte, die Adressaten für wesentliche Ergebnisse des Prozesses darstellen oder die aus eigenem Antrieb heraus Interesse an einer Information über Zwischenergebnisse äußern. Dieser Kontakt sollte dabei über die politisch Verantwortlichen erfolgen.<sup>3</sup>

## 2.5.7 Defizite hierarchischer Steuerung

Der Staat hat nicht nur durch immer intensivere Verflechtungen der Nationalstaaten auf einer supranationalen Ebene nach außen an Souveränität verloren, er ist auch nach innen nicht mehr so frei und unabhängig handlungsfähig wie in der Vergangenheit. Dies liegt letztlich darin begründet, dass sich in den verschiedenen Politikbereichen, unter Einbindung nichtstaatlicher Akteure, Teilsysteme ausgebildet haben, welche zwar stark an den Staat gebunden sind, jedoch intern eigene Regeln und Handlungsstrukturen ausgebildet haben. Damit entziehen sie sich einer Steuerung durch die Politik mittels der Hierarchie. Sie im Sinne einer hierarchischen Steuerung der politischen Logik zu unterwerfen, blockiert diese internen Handlungsstrukturen und damit die Leistungsfähigkeit der Teilsysteme zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Steuerungsversuche, welche die internen Handlungsstrukturen der Teilsysteme nicht verändern, bleiben hingegen meist wirkungslos.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 6

<sup>2</sup> Vertreter aus Wirtschaft und Bürgergesellschaft können nur schwer für langfristige, regional angelegte Prozesse gewonnen werden. Ihre Einbindung gelingt über lokal verankerte Projekte wesentlich erfolgreicher (vgl. Fürst, Lahner et al. 2005 – Regional Governance bei Gemeinschaftsgütern, S. 336) Über die direkte Betroffenheit gelingt dann auch die Aktivierung nur schwach institutionalisierter Akteure oder von Einzelpersonen und –Unternehmen. (vgl. Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 96)

<sup>3</sup> Letzteres entspricht dem Modell der Ad-hoc-Organisationen. Vgl. Abschnitt 6.3

<sup>4</sup> Vgl. Scharpf 2004 – Die Handlungsfähigkeit des Staates, S. 622

Trotzdem können theoretisch auch mittels hierarchischer Steuerung Ergebnisse erzielt werden, deren Nutzen insgesamt positiv ist.<sup>1</sup> Dabei sind jedoch zwei Voraussetzungen hierarchischer Steuerung zu beachten, wobei die zweite für die räumliche Planung von besonderer Bedeutung ist:

Voraussetzungen  
hierarchischer  
Steuerung

- *Orientierung am Gemeinwohl:* Der Begriff *Gemeinwohl* ist nicht unproblematisch. SCHARPF weist darauf hin, dass „[...]die Politikwissenschaften vor den Aporien des Gemeinwohlbegriffs weithin kapituliert [haben]“.<sup>2</sup> Gleichwohl kann der Begriff hier verwendet werden. Voraussetzung hierarchischer Steuerung ist, dass die Akteure in ihren Entscheidungen nicht individuelle Interessen oder die Eigeninteressen der Institutionen, welche sie vertreten, über das Gemeinwohl stellen.<sup>3</sup> Dies gilt unabhängig davon, ob die inneren Widersprüche des Begriffes aufgelöst werden können. Wenn die Akteure ihren jeweiligen Gemeinwohlbegriff in der Entscheidungsfindung mit berücksichtigen, ist ein Anknüpfungspunkt gegeben, die verschiedenen Positionen zu diskutieren und miteinander in Beziehung zu setzen.
- *Zerlegbarkeit der Probleme:* Hierarchische Steuerung kann nur funktionieren, wenn es gelingt, die Aufgabenverteilung auf die verschiedenen staatlichen Ebenen und die jeweiligen Gebietskörperschaften so vorzunehmen, dass diese sowohl mit den notwendigen Kompetenzen als auch mit der entsprechenden Legitimation ausgestattet sind, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können.<sup>4</sup> Hierfür müssen sowohl die Problemursachen als auch die Wirkungen von Handlungen und die Finanzierungsverantwortung zusammenfallen (fiskalische Äquivalenz), damit eine demokratische Mitbestimmung aller Betroffenen gewährleistet werden kann.<sup>5</sup> In föderativen Systemen werden politische Zuständigkeiten also territorial zerlegt.<sup>6</sup> Die Möglichkeit, Problemzusammenhänge auch nur näherungsweise einer Gebietskörperschaft zuzuschreiben, ist in der räumlichen Planung jedoch immer seltener gegeben. Dies gilt in vergleichbarer Weise auch für andere Politikbereiche. Die resultierenden Strukturen sind daher zwischen den verschiedenen Politikbereichen nur eingeschränkt kompatibel, beispielsweise wenn sie sich im Grad der Zentralisierung unterscheiden. Das bedeutet, dass bei einer Zunahme von Querbezügen zwischen verschiedenen Politikbereichen eine grundlegende Voraussetzung hierarchischer Steuerung nicht mehr gegeben ist.

BENZ weist zudem darauf hin, dass das Ziel eines föderativen Staatsaufbaus auch nicht eine solche Trennung der Aufgaben und die Schaffung voneinander unabhängiger Ebe-

Verflechtungen  
zur Begrenzung  
von Macht

<sup>1</sup> Zugrunde gelegt wird hier das so genannte Kaldor-Optimum. Dieses Optimum ist erreicht, wenn keine weitere Maßnahme mehr existiert, deren Nutzen für die Begünstigten eine vollständige Entschädigung aller Benachteiligten erlauben würde. (vgl. Scharpf 2004 – Die Handlungsfähigkeit des Staates, S. 624)

<sup>2</sup> Scharpf 2004 – Die Handlungsfähigkeit des Staates, S. 624

<sup>3</sup> Vgl. Scharpf 2004 – Die Handlungsfähigkeit des Staates, S. 624–625.

<sup>4</sup> Vgl. Scharpf 2004 – Die Handlungsfähigkeit des Staates, S. 624–625

<sup>5</sup> Vgl. Frey 2003 – Regional Governance, S. 457

<sup>6</sup> Vgl. Zintl 1992 – Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns, S. 97

nen ist, sondern vielmehr die Beschränkung von Macht im Vordergrund steht. Die Unvollkommenheit der Aufgabentrennung wird in Kauf genommen, da die resultierenden Verflechtungen ein wichtiges Korrektiv darstellen. Es wird deutlich, dass die Existenz informeller, netzwerkartiger Verhandlungssysteme zwischen den verschiedenen Gliedern eines föderativen Staates nicht nur eine Reaktion auf die mit einer hierarchischen Durchsetzung von Entscheidungen verbundenen hohen Transaktionskosten<sup>1</sup> darstellt, sondern bereits in den Grundsätzen des föderativen Staatsaufbaus angelegt ist. Verhandlungssysteme sind somit weder ein neues noch ein seltenes Phänomen. Die Verflechtungen zwischen den staatlichen Ebenen führen dabei zwar vordergründig zu ineffizienten und zu Blockaden neigenden Strukturen, können aber auch nicht ohne nachteilige Folgen verändert oder gar aufgehoben werden. Mit einer Dezentralisierung wäre eine Zunahme von Externalitäten verbunden, also von negativen Nebeneffekten für Dritte. Eine Zentralisierung von Aufgaben hingegen ist mit einer Zunahme der „Entscheidungskosten“ sowie einer Zunahme der Verflechtungen zwischen den verschiedenen Ebenen des föderativen Staates verbunden.<sup>2</sup>

### Schwierigkeiten hierarchischer Steuerung

Es wird deutlich, dass wesentliche Voraussetzungen für hierarchische Steuerung nicht gegeben sind. Dies gilt insbesondere, wenn der Querschnittscharakter der zu behandelnden Aufgaben zunimmt.<sup>3</sup> Es verwundert nicht, dass insbesondere die Regionalplanung hiervon betroffen ist. Einerseits ist sie qua ihres Auftrages Querschnittsaufgabe, andererseits ist ihr institutioneller Rahmen infolge des dominierenden Raumbezugs eher territorial denn funktional bestimmt.

## 2.5.8 Verhandlungssysteme und Flächennutzungskonflikte

### Verhandlungen als Chance?

Demgegenüber sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Konfliktlösung mittels Verhandlungen wesentlich geringer<sup>4</sup>:

- Sie ermöglichen optimale<sup>5</sup> Ergebnisse auch dann, wenn Akteure egoistisch agieren. Voraussetzung ist lediglich, dass sie keine destruktiven Verhaltensweisen verfolgen, also den Nutzen des Anderen nicht als eigenen Schaden werten.
- Aufbau- und Ablauforganisation von Problemlösungsprozessen können frei gestaltet werden. Sie können trotz der territorialen und administrativen Grenzen den tatsächlichen Problemverflechtungen entsprechend gestaltet werden.

Damit Verhandlungssysteme unter diesen Voraussetzungen erfolgreich wirken können, müssen Strukturen aufgebaut werden, die Absprachen, Paketverhandlungen, Koppelgeschäfte und – soweit erlaubt und praktikabel – Ausgleichszahlungen ermöglichen. Dann

<sup>1</sup> Auch hier sind nicht nur finanzielle Kosten sondern insbesondere auch *politische Kosten* wie Verzicht auf Ziele oder Maßnahmen, Kompetenzeinbußen sowie Akzeptanz- und Vertrauensverluste gemeint (Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 100)

<sup>2</sup> Benz 2004 – Multilevel Governance, S. 127–128

<sup>3</sup> Vgl. Fürst, Lahner et al. 2005 – Regional Governance bei Gemeinschaftsgütern, S. 334

<sup>4</sup> Vgl. Scharpf 2004 – Die Handlungsfähigkeit des Staates, S. 626

<sup>5</sup> Wiederum auf das Kaldor-Optimum bezogen (vgl. auch Seite 61)

ergeben sich selbst dann, wenn die Voraussetzungen für eine hierarchische Steuerung nicht mehr gegeben sind, noch vielfältige Möglichkeiten zur Lösung von Konflikten und Umsetzung von Lösungen.<sup>1</sup>

Mit dem Konzept der Multi-Level-Governance kann eine bislang offen gebliebene Kernfrage regionalen Flächenmanagements beantwortet werden: Warum sollten kooperative Planungsansätze auch für regionales Flächenmanagement eingesetzt werden? Diese Frage ist insbesondere deshalb von Bedeutung, da im Allgemeinen die Defizite im Umgang mit harten Interessenkonflikten und insbesondere Verteilungsfragen als Schwäche kooperativer Planungsprozesse genannt werden.<sup>2</sup> Die Lösung von Flächennutzungskonflikten gehört zu den Hauptaufgaben der formellen, ordnungsrechtlich verankerten *harten* Regionalplanung. In diesem Bereich verfügt sie zudem am ehesten über wirksame Sanktionsmittel. Ist es Erfolg versprechend und sinnvoll, gerade in diesem Aufgabenfeld kooperative, auf Netzwerken aufbauende und somit eher *weiche* Planungsansätze einzuführen und einzusetzen? Gibt die Regionalplanung damit nicht die letzten Möglichkeiten zur Durchsetzung gesamtregionaler Interessen aus der Hand?<sup>3</sup> Schließlich muss festgestellt werden, dass gerade Verteilungskonflikte allein mit weichen, kooperativen Steuerungsformen nur schlecht gelöst werden können und diese eine Domäne der formellen und somit harten Steuerungsinstrumente darstellen.<sup>4</sup> Auch in der Praxis ist zu beobachten, dass als Reaktion auf diese Schwäche Verteilungsfragen und insbesondere die Frage der Flächennutzung in Prozessen kooperativer Regionalplanung in der Regel ausgeblendet werden.<sup>5</sup>

Verhandlungen  
zur Lösung von  
Flächennut-  
zungskonflikten

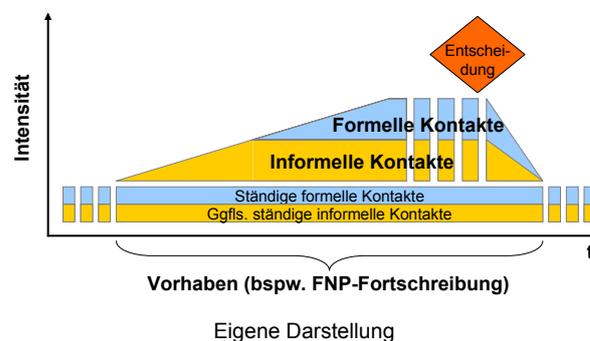


Abbildung 11  
Vorhabenbezogene  
spontane Verhand-  
lungssysteme

Die Überlegungen zu Multi-Level-Governance haben jedoch deutlich gemacht, dass die Regionalplanung jedenfalls in ein Verhandlungssystem eingebunden ist, welches die formellen Verflechtungen überlagert. Die genannten Defizite hierarchischer Steuerung bilden starke Anreize für die Akteure, die formellen Verflechtungsbeziehungen durch

<sup>1</sup> Vgl. Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 174

<sup>2</sup> Diese Kritik geht bis zur Befürchtung, mit dem Einsatz kooperativer Planungsansätze würden wirksame Steuerungsinstrumente ohne Not aufgeweicht oder aufgegeben.

<sup>3</sup> Vgl. Knieling 2000 – Leitbildprozesse und Regionalmanagement, S. 18

<sup>4</sup> Vgl. Abschnitt 5.4.2 sowie Fürst 1994 – Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken, S. 189; Voelzkow 1998 – Inszenierter Korporatismus, S. 227;

<sup>5</sup> Vgl. Troeger-Weiss 1998 – Regionalmanagement, S. 200 oder auch Siebel, Ibert et al. 2001 – Staatliche Organisation von Innovation, S. 538

informelle Verhandlungen zu ergänzen und zu flankieren. Ziel dieses Vorgehens ist, insgesamt den Aufwand zur Abstimmung und Durchführung von Vorhaben zu reduzieren.

---

Als Beispiel sei die Fortschreibung von Flächennutzungsplänen genannt. Typisch ist der Fall, dass im Vorlauf auf eine Flächennutzungsplanfortschreibung die Verantwortlichen der Kommune informelle Anlässe nutzen, um gegenüber der Regionalplanung erste Ideen und Wünsche zu artikulieren, Spielräume zu erkunden und Forderungen zu testen. Diese informellen Kontakte intensivieren sich dann bis zum Start des formellen Verfahrens, ergänzen im Lauf des Verfahrens die formellen Verfahrensbausteine und verlieren dann in der Umsetzungsphase des neuen Planes in der Regel an Intensität. Im Kern steht also das formelle Verfahren, welches durch informelle Verhandlungen vorbereitet und flankiert wird. Die Ergebnisse der informellen Verhandlungen werden wiederum mittels der formellen Instrumente verbindlich festgelegt. Die Erfahrungen des Modellvorhabens MORO-RESIM bestätigen dies. Das große Interesse der Kommunen an Gelegenheiten für solche informellen Gespräche war nicht zuletzt einer der wichtigsten Hebel, um die Kommunen für die Mitarbeit am Projekt zu gewinnen.

---

### 2.5.9 Spontane regionale Verhandlungssysteme

Diese Beobachtung kann auf der Ebene von Regional Governance verallgemeinert werden. Die Summe der informellen Gespräche zwischen Kommunen, Regionalplanung und den sonstigen Akteuren der überörtlichen Ebene bildet letztlich ein Verhandlungssystem. Es bilden sich unterschiedlich gerichtete Verhandlungssysteme heraus:

- *Vertikal* gerichtete Verhandlungssysteme zwischen einzelnen Kommunen und übergeordneten Stellen, also im Bereich der Flächennutzungsplanung insbesondere der Regionalplanung und den Genehmigungsbehörden. Die vertikal gerichteten Verhandlungssysteme sind in der Regel sektoral begrenzt. Die formell gegebenen Verflechtungsbeziehungen in vertikaler Richtung führen dazu, dass zumindest vorhabenbezogen und temporär beiderseitig ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Verhandlungssystems besteht.
- *Horizontal* gerichtete Verhandlungssysteme zwischen den Kommunen. Diese sind meist querschnittsorientiert und umfassen mehrere Themenbereiche. Vielfach sind die Beziehungen zwischen benachbarten und miteinander in Konkurrenz stehenden Kommunen jedoch mit so vielen ungelösten Konflikten belastet, dass eine Einigung unrealistisch und somit ein Interesse an informellen Verhandlungen nicht gegeben ist. Das horizontale Verhandlungssystem wird dann häufig durch das vertikale substituiert, indem Akteure der übergeordneten Ebene eine vermittelnde Rolle übernehmen (müssen).

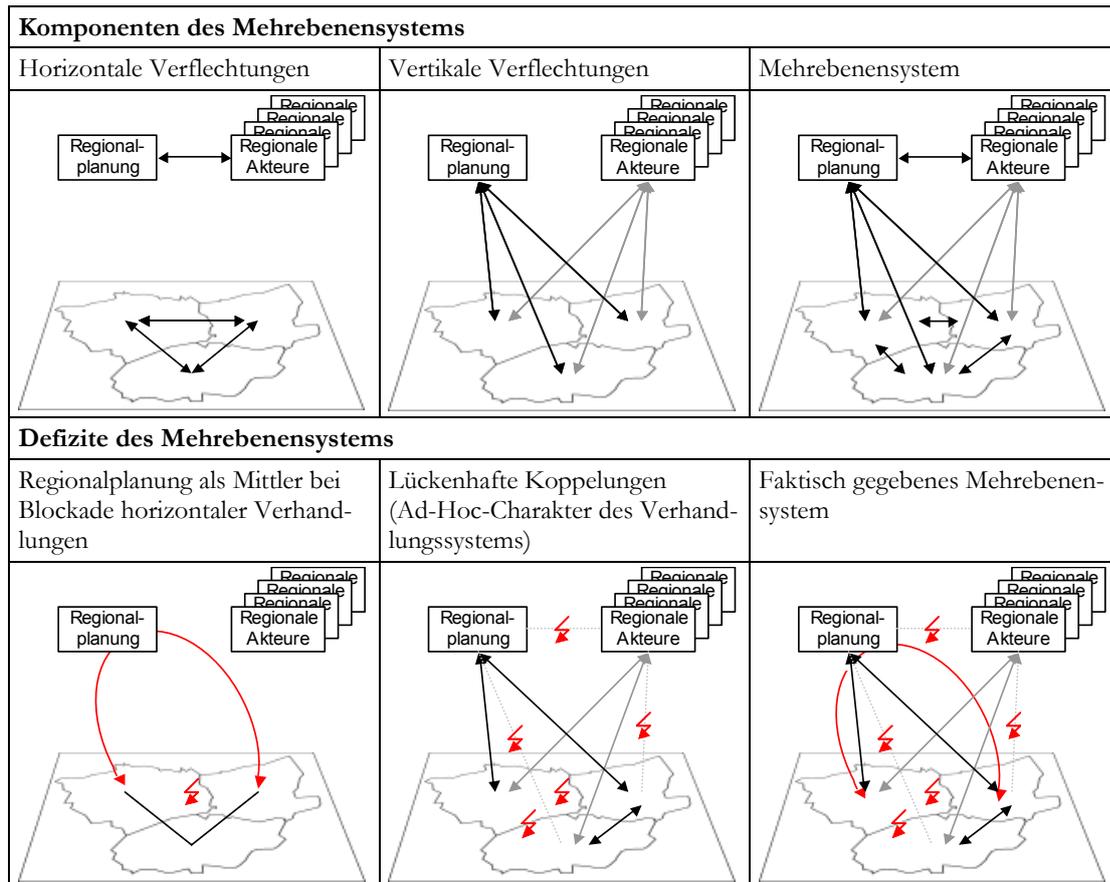


Abbildung 12  
Spontane regionale  
Verhandlungs-  
systeme

Quelle: Eigene Darstellung

### 2.5.10 Defizite spontaner Verhandlungssysteme

Die fehlenden oder zu schwachen Verbindungen zwischen den Akteuren ziehen einen besonders hohen Koordinationsaufwand nach sich. Die Akteure an den Schlüsselstellen, welche mehrere Verhandlungssysteme verbinden, sind ständig gezwungen, Sachwissen zwischen den Verhandlungssystemen zu transferieren sowie zwischen unterschiedlichen Interessen, Handlungsstrukturen und Regelsystemen zu vermitteln. Neben diesem inhaltlichen Spannungsfeld müssen sie zudem zwischen den unterschiedlichen Zeitordnungen und Geschwindigkeiten der verschiedenen Verhandlungssysteme vermitteln. Die stark schwankende Intensität des Interesses an Verhandlungen und damit der Intensität der Interaktion und der Kooperationsbereitschaft führen dazu, dass nur selten alle von einer bestimmten Problemsituation Betroffenen von sich aus in ein Verhandlungssystem eintreten.

Fehlende  
Verbindungen

Diese Aufgaben erfordern einen hohen Ressourceneinsatz insbesondere an den Schlüsselstellen. Dies gilt in besonderem Maße für die Regionalplanung. Sie muss einerseits – ihrer Querschnittsorientierung Rechnung tragend – eine Koppelung zwischen den verschiedenen vertikal ausgerichteten Verhandlungssystemen gewährleisten. Andererseits ist sie jedoch auch auf der horizontalen Ebene in die Verhandlungssysteme eingebunden oder muss diese in einer Vermittlerrolle gar ersetzen. Je aktiver die Regionalplanung diese Rolle wahrnimmt, umso eher ist mit einer Überlastung ihrer Ressourcen und der verantwortlichen Personen zu rechnen.

Überlastung der  
Schlüsselakteure

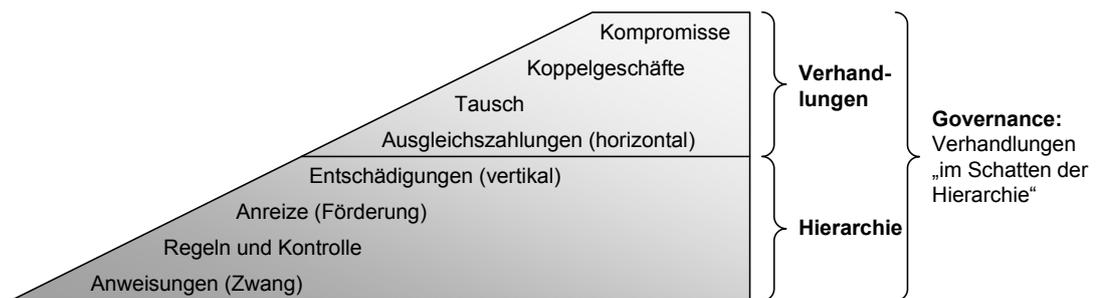
Neben dem grundlegenden Problem der fehlenden Verbindungen zwischen den Verhandlungssystemen sind diese durch einige weitere Defizite gekennzeichnet, die vor allem aus ihrem spontanen Charakter und ihrem Bezug auf spezielle Einzelvorhaben resultieren:

- Sie leiden darunter, dass die Interaktion nicht kontinuierlich gegeben ist, sondern Kontakte vielmehr sporadisch und vielfach ad hoc gesucht werden.
- Sie sind im Verlauf tendenziell instabil und von stark wechselnder Intensität.
- Die schwankende Intensität und insbesondere die Ungleichzeitigkeit der Prozesse erschweren integrierte Lösungsansätze.
- Sie sind eng an den formellen Verflechtungen ausgerichtet und durch viele Zufälligkeiten gekennzeichnet. Infolgedessen passen ihre Strukturen nur schlecht zu den gegebenen Problemverflechtungen.
- Ihre Orientierung auf kurzfristige Verhandlungserfolge macht auch bei hohem Ressourceneinsatz langfristige Effekte unwahrscheinlich.

### Koordination der Siedlungsentwicklung = Regional Governance

Es wird deutlich, dass die eingangs gestellte Frage nicht die gegebene Situation trifft. Die Frage ist nicht, ob die Koordination der regionalen Siedlungsentwicklung eine Aufgabe ist, die besser mit kooperativen Planungsansätzen oder den Instrumenten der formellen, ordnungspolitisch eingebundenen Regionalplanung angegangen werden sollte. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass auf der regionalen Ebene bereits Verhandlungssysteme bestehen, diese jedoch wegen ihres spontanen Ursprungs spezifische Defizite haben, welche einerseits einen hohen Ressourceneinsatz insbesondere der Regionalplanung nach sich ziehen, andererseits wichtige Potenziale von Verhandlungssystemen nicht erschließen können. Regional Governance sollte daher *nicht* auf Aufgaben mit niedrigem Konfliktniveau beschränkt werden, vielmehr gilt es, mit kooperativen Planungsansätzen die ungeordnet entstehenden Verhandlungssysteme aufzugreifen sowie zu ergänzen, zu vertiefen und zu verstetigen.

Abbildung 13 Arten der Konfliktregelung



Eigene Zusammenstellung nach Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 166 und Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 65–69)

### Kombination von Verhandlung und hierarchischer Steuerung

Gelingt eine solche Erweiterung der spontan entstehenden Verhandlungssysteme, können diese die formelle Planung sinnvoll ergänzen und stärken. Ziel muss sein, Verhandlungen und Hierarchie so miteinander zu kombinieren, dass die Defizite jeweils ausgeglichen werden, ohne die Stärken des jeweiligen Steuerungsmodus zu gefährden.<sup>1</sup> Dar-

<sup>1</sup> Scharpf 1992 – Zur Theorie von Verhandlungssystemen, S. 25

aus ergeben sich einige interessante, im Zusammenhang mit Regional Governance intensiv diskutierte Fragestellungen.

### 2.5.11 Interaktionsmuster im regionalen Flächenmanagement

Die wichtigsten Akteure für regionales Flächenmanagement sind diejenigen Akteure, aus deren Interaktionen sich die spontanen Verhandlungssysteme herausbilden. Dieses Akteursnetzwerk wird im Wesentlichen durch die Kommunen, die Regionalplanung, die Träger des öffentlichen Nahverkehrs und weitere Behörden<sup>1</sup>, welche in Vorhaben der Kommunen mitwirken müssen, gebildet. Es ist offensichtlich, dass die Interessenlage dieser Akteure einen geeigneten Anknüpfungspunkt bietet, um Vorbehalte gegenüber regionalen Kooperationsprozessen zu überwinden. Dies deckt sich auch mit den Anforderungen, welche in Abschnitt 2.4.2 für problemorientiertes Regionalmanagement formuliert wurden und ebenso mit Erkenntnissen aus der Praxis<sup>2</sup>, die ebenfalls eine Dominanz dieser Akteure feststellen.

**Akteursnetzwerk  
der Verhand-  
lungssysteme**

Unter der Voraussetzung, dass diese Akteure den Kern der Governance-Struktur regionalen Flächenmanagements bilden, müssen die Unterschiede zwischen freiwilligen und erzwungenen Verhandlungen beachtet werden. Ihre Stärken und Defizite unterscheiden sich in einem maßgeblichen Punkt. Während bei erzwungenen Verhandlungen eine Veränderung gegenüber dem Status quo nur bei Zustimmung aller Beteiligten möglich ist, haben in freiwilligen Verhandlungen alle Beteiligten die Möglichkeit, unabhängig vom Verhandlungsergebnis auch einseitig zu handeln. Damit führt eine Blockade in den Verhandlungen nicht auch zu einer Handlungsblockade der einzelnen Akteure.<sup>3</sup> Diese Handlungsfreiheit besteht unabhängig von den Entscheidungsregeln, die innerhalb des Verhandlungssystems gelten, da bei freiwilligen Verhandlungen auch im Falle von Mehrheitsentscheidungen jeder Akteur zumindest die Möglichkeit hat, die so genannte „exit-option“ zu wählen, also die Verhandlungen zu verlassen. Er hat dann, im Rahmen seiner Kompetenzen, die Möglichkeit zu einseitigem Handeln. Daraus resultiert im Wesentlichen die größere Robustheit freiwilliger Verhandlungen gegenüber Entscheidungsblockaden.

**Von erzwunge-  
nen zu freiwilli-  
gen Verhand-  
lungen**

Neben diesem wichtigen Vorteil bringen freiwillige Verhandlungen jedoch auch spezifische Schwierigkeiten mit sich.

- Sie sind in der Regel noch schwächer institutionalisiert.<sup>4</sup> Es gilt daher auch meist das Prinzip der Einstimmigkeit. Jeder Akteur verfügt somit über die Möglichkeit des Vetos bezüglich gemeinsamer Vorhaben.
- Sie haben eine noch größere Selektivität in Richtung des kleinsten gemeinsamen Nenners und somit des Status quo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Fach- und Genehmigungsbehörden auf Ebene der Mittelbehörden oder des Landes

<sup>2</sup> Benz, Fürst 2003 – Erfolgsbedingungen für Regional Governance, S. 204

<sup>3</sup> Vgl. Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 64

<sup>4</sup> Vgl. Benz 2004 – Multilevel Governance, S. 135

- Sie sind noch schlechter geeignet, harte Verteilungskonflikte zu lösen, da benachteiligte Akteure in diesem Fall das Verhandlungssystem verlassen können und trotzdem im Rahmen ihrer Kompetenzen handlungsfähig bleiben.<sup>2</sup>

Die Tendenz der Akteure zur Bildung spontaner Verhandlungsnetzwerke kann somit auch als Versuch interpretiert werden, Zwangsverhandlungen auszuweichen und durch freiwillige Verhandlungen im Vorfeld zu ersetzen. Gelingt dies, so reduzieren die Akteure das Risiko einer Handlungsunfähigkeit im Fall eines Misserfolges. Dies gilt insbesondere bezüglich der vertikal gerichteten Verhandlungssysteme zwischen lokaler und überörtlicher Ebene. Dabei liegt es eigentlich nicht im Ermessen der Akteure, ob das Verhandlungssystem freiwilliger Natur ist oder Zwangsverhandlungen vorliegen. Dies wird vielmehr durch den institutionellen und rechtlichen Rahmen bestimmt. Durch vorgeschaltete Verhandlungen können diese jedoch in eine Phase verlegt werden, in denen noch sehr wenige Vorfestlegungen erfolgt sind und die Akteure somit noch frei agieren können.<sup>3</sup> Infolgedessen haben die Verhandlungen selbst dann einen freiwilligen Charakter, wenn für eine Umsetzung der angedachten Vorhaben die Zustimmung aller Akteure erforderlich ist und somit im Grunde ein erzwungenes Verhandlungssystem vorliegt. Im Bereich der horizontal gerichteten Verhandlungssysteme auf der lokalen Ebene ist, wie das folgende Beispiel verdeutlicht, ohnehin stets von freiwilligen Verhandlungen auszugehen.

---

Ein Beispiel mit Bezug zur Siedlungsentwicklung kann dies verdeutlichen. Die Verhandlungen zur Schaffung eines interkommunalen Gewerbegebietes sind freiwillige Verhandlungen, da in der Regel alle Partner auch die Möglichkeit haben, eigenständig Gewerbegebiete zu entwickeln. Ein Anreiz zur Kooperation und somit zum Einsatz von Ressourcen für die Verhandlungen und zur Zustimmung zu Kompromisslösungen ist nur dann gegeben, wenn sich aus der Kooperation offensichtlich auch für jeden einzelnen Akteur Vorteile ergeben. Dies können beispielsweise signifikante Vorteile bei der Vermarktung sein oder auch ein Flächenbonus, der durch die Genehmigungsbehörden in Aussicht gestellt wird.

---

#### Ein Beispiel freiwilliger Verhandlungen: Interkommunale Kooperationen

Die Verhandlungen für eine solche Kooperation können nur zum Erfolg führen, wenn eine Lösung gefunden wird, welche die Zustimmung aller Partner findet. Diese haben somit, ungeachtet des Umfangs ihrer Mitwirkung, ihrer Größe oder sonstiger Kriterien, bezüglich des gemeinsamen Vorhabens eine Vetomacht. Machtasymmetrien werden somit aufgehoben und die Wahrscheinlichkeit von Blockaden steigt sehr rasch, wenn die Zahl der Akteure steigt.<sup>4</sup> Die Akteure bleiben jedoch auch bei Scheitern des gemeinsamen Vorhabens handlungsfähig. Nur unter der Voraussetzung, dass die Akteure nicht

---

<sup>1</sup> Vgl. Fürst 2004 – Regional Governance, S. 59–60

<sup>2</sup> Vgl. Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 76

<sup>3</sup> Diese Freiheit resultiert nicht nur aus der Flexibilität innerhalb des zu verhandelnden Vorhabens, sondern auch aus der Möglichkeit, dieses bei zu geringen Realisierungschancen noch abzubrechen und auf alternative Entwicklungspfade auszuweichen. Dafür ist Voraussetzung, dass die Akteure noch nicht durch politische Beschlüsse, Vorinvestitionen oder Ähnliches an einen erfolgreichen Abschluss gebunden sind.

<sup>4</sup> Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 88

über die Möglichkeit zu eigenständigem Handeln verfügen, wären erzwungene Verhandlungen gegeben.

---

Im genannten Beispiel interkommunaler Gewerbegebiete würde dies bedeuten, dass die Kommunen über keinerlei eigene Flächenreserven mehr verfügen und dass ihnen alternative Entwicklungspfade wie beispielsweise eine Profilbildung als Wohnstandort nicht offen stehen. Zudem dürften eigenständige Flächenneuausweisungen nicht möglich sein, beispielsweise indem die überörtliche Planung im Zusammenspiel mit den Genehmigungsbehörden eigene Flächenneuausweisungen wirksam unterbinden würde.

---

Diese Voraussetzungen zeigen deutlich, dass für interkommunale Kooperation in der Siedlungsentwicklung unter den gegebenen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen von freiwilligen Verhandlungen auszugehen ist.

### 2.5.12 Ansatzpunkte für regionales Flächenmanagement

Daraus ergeben sich wichtige Hinweise für regionales Flächenmanagement. In erzwungenen Verhandlungen steht das Aushandeln von Paketlösungen im Vordergrund, da schädigende eigenständige Handlungen durch das Veto des Benachteiligten verhindert werden können. Infolgedessen stehen auch Kooperationen eigenständigem Handeln als gleichwertige Optionen gegenüber, da eigenständige und kooperative Maßnahmen gleichermaßen auf wechselseitige Zustimmung angewiesen sind.<sup>1</sup> Im Fall des Misslingens bleibt der Status quo erhalten. Dieses *alles oder nichts* zieht bei gegebenem Problemdruck einen Druck auf die Verhandlungspartner zur Einigung nach sich. Dieser kann in den Verhandlungen genutzt werden, um Tauschoperationen, Koppelgeschäfte und Kompromisslösungen zu entwickeln. So kann gegebenenfalls auch die Zustimmung zu Vorhaben herbeigeführt werden, die zwar gesamthaft von Nutzen, für einzelne Verhandlungspartner jedoch mit Nachteilen verbunden sind. Die Wahrscheinlichkeit, dass dies gelingt, ist angesichts der ansonsten drohenden Blockadesituation gegenüber freiwilligen Verhandlungen erhöht.

Regionales Flächenmanagement bezieht sich jedoch auf freiwillige Verhandlungssysteme. Als wichtigster Unterschied ergibt sich der Stellenwert von Kooperationen. Da für eigenständige Maßnahmen keine wechselseitige Zustimmung erforderlich ist, sind sie nun nicht mehr als gleichwertig anzusehen, sondern vielmehr mit einem erhöhten Verhandlungsaufwand verbunden. Die Kommunen als wichtige Partner reagieren zudem ablehnend, wenn sie Einschränkungen ihrer Handlungsmöglichkeiten vermuten. In die-

---

<sup>1</sup> Vernachlässigt werden an dieser Stelle die erhöhten Koordinationsaufwendungen kooperativer Lösungen in der Umsetzung, welche die beschriebene Gleichwertigkeit kooperativer Lösungen gegenüber eigenständigem Handeln wieder aufheben. Diese können dazu führen, dass auch in erzwungenen Verhandlungen der Schwerpunkt auf Maßnahmen liegt, die jeweils in Eigenregie umgesetzt werden können und in den Verhandlungen durch geeignete Paketlösungen die erforderliche Zustimmung aller Beteiligten herbeigeführt werden soll. Die Gleichwertigkeit bezieht sich also nur auf die Zahl notwendiger Zustimmungen respektive die Zahl drohender Vetos, nicht jedoch auf inhaltliche Aspekte.

ser Situation ist eine zu starke Betonung von Lösungsmöglichkeiten, die horizontale Kooperationen voraussetzen, kontraproduktiv. Vier Aspekte sind von Bedeutung:

- Regionales Flächenmanagement sollte sicherstellen, dass die Akteure sich des Grades ihrer tatsächlichen Verflechtung und den tatsächlich gegebenen Handlungsoptionen bewusst werden. Vielfach ist unklar, welche zusätzlichen Handlungsoptionen durch Kooperationen erschlossen werden können und in welchem Maß die gegebenen Problemverflechtungen dazu führen, dass vordergründig in Eigenregie durchführbare Maßnahmen nur durch Zusammenarbeit oder zumindest durch Flankierung ihre volle Wirksamkeit entfalten können. Durch die Entwicklung einer gemeinsamen Problemsicht und die Schaffung einer Übersicht zu Potenzialen ebenso wie Verfahren und Instrumenten kann dies verdeutlicht werden.
- Im freiwilligen Verhandlungssystem regionalen Flächenmanagements sollten die Handlungsoptionen der jeweiligen Einzelakteure im Vordergrund stehen, und zwar in restriktiver aber auch in konstruktiver Hinsicht. Ziel ist, dass die Akteure auf Handlungsoptionen verzichten, die zwar bei individueller Betrachtung positiv bewertet werden können, gesamthaft betrachtet jedoch schaden. Dies ist bei freiwilligen Verhandlungen notwendig, da die Benachteiligten anders als bei erzwungenen Verhandlungen bezüglich dieser Handlungsoptionen einzelner Akteure keine Vetomacht haben. Ohne entsprechende Anreize werden die Akteure jedoch nicht bereit sein, ihre Handlungsoptionen in dieser Weise einzuschränken. Darum sollte im regionalen Flächenmanagement die Unterstützung der Akteure bei den Maßnahmen, welche sie in Eigenregie durchführen wollen, an erster Stelle stehen. Sie bieten den wichtigsten Anreiz zur Mitwirkung und nehmen die jeweiligen Einzelinteressen der Akteure als Anknüpfungspunkt auf. Konkret bedeutet dies, dass die Förderung, Unterstützung und Begleitung kommunalen Flächenmanagements einen wesentlichen Bestandteil regionalen Flächenmanagements bilden sollte.
- Erst an dritter Stelle steht die Initiierung, Förderung und Begleitung kooperativer Lösungen. Dies liegt darin begründet, dass wesentliche Voraussetzungen für Kooperationen erst im Lauf des Prozesses gegeben sind. Vertrauen zwischen den Akteuren muss wachsen und darf nicht durch das Verfolgen von Vorhaben in Frage gestellt werden, welche anderen Akteuren schaden. Die Akteure müssen sich der verschiedenen Möglichkeiten zur Kooperation bewusst werden und eine Grundlage für die Abwägung gegenüber Handlungsoptionen in Eigenregie entwickeln.
- Regionales Flächenmanagement ist in zweifacher Hinsicht auf die hierarchische Steuerung als Rückfallebene angewiesen. Zum einen, um den Handlungsspielraum der Akteure auf Handlungsoptionen mit nicht nur individuellem, sondern auch gesamthaft positivem Nutzen einzuschränken, zum anderen um das Verhandlungssystem von Verteilungskonflikten zu entlasten. Es sollten auch für diejenigen Akteure, die nicht für eine Mitwirkung gewonnen werden können, Mindestregeln gelten. Je restriktiver diese Regeln und je besser die Instrumente zu ihrer Kontrolle und Durchsetzung sind, umso mehr wird der Handlungsspielraum der Akteure auf Vorhaben eingeschränkt, die insgesamt positiv wirken. Akteure müssen dann auch bei einem Austritt aus den Verhandlungen unmittel-

bar mit Restriktionen rechnen und es werden Hürden gegenüber einseitigem Handeln aufgebaut, die über einen freiwilligen Verzicht hinausgehen. Dadurch wird das freiwillige Verhandlungssystem bezüglich der Vermeidung schädigender Handlungen in Eigenregie entlastet. Infolge dieser Arbeitsteilung können aus der Beschränkung der Handlungsfreiheit resultierende Verteilungskonflikte mittels der dafür geeigneten hierarchischen Steuerung gelöst werden, während im Verhandlungssystem die Potenziale für eine konstruktive Suche nach Problemlösungen genutzt werden können.

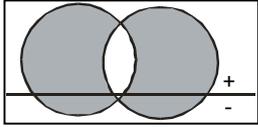
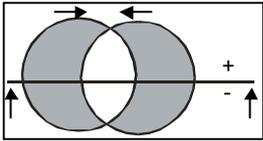
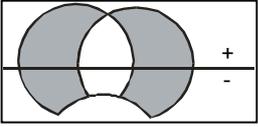
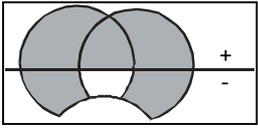
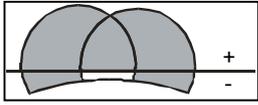
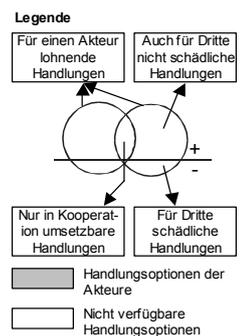
	Ansatzpunkte für regionales Flächenmanagement	Wirkungsweise
Ausgangslage		Die Akteure können auch Lösungen zu Lasten Dritter verfolgen. Die Akteure unterschätzen jedoch in der Regel ihre Kooperationsmöglichkeiten und das schädigende Potenzial ihrer Handlungen zu Lasten Dritter 
Wahrnehmung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lernprozesse: Aufzeigen von Verflechtungen, Dialog</li> <li>• Übersicht zu Potenzialen, Verfahren und Instrumenten</li> </ul>	Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen und der Problemsicht der Akteure durch realistischere Einschätzung von Kooperationsmöglichkeiten und des schädigenden Potenzials einseitiger Handlungen. 
(freiwilliger) Verzicht auf schädigende Handlungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lernprozesse unterstützen</li> <li>• Unterstützungsangebote für nicht schädigende Handlungsalternativen (Beispiel: Förderung interkommunaler Gewerbegebiete bei Verzicht auf überproportionale Flächenausweisungen)</li> </ul>	Die bessere Einschätzung der Situation ermöglicht den Akteuren, Handlungen zu vermeiden, welche Dritte beeinträchtigen. Diese Bereitschaft kann durch eine Unterstützung alternativer Handlungen gefördert werden. 
Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung und Initiierung interkommunaler Kooperationen</li> </ul>	Durch Kooperationen können zusätzliche Handlungsspielräume erschlossen werden. 
Hierarchie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderung der „Spielregeln“</li> <li>• Setzen von Mindeststandards, welche Handeln zu Lasten Dritter verhindern können (Beispiel: Quantitative Vorgaben)</li> </ul>	Verhinderung schädigender Handlungen durch Änderung der Rahmenbedingungen. 

Abbildung 14 Ansatzpunkte für regionales Flächenmanagement



Quelle: Eigene Darstellung

Im Falle regionalen Flächenmanagements und dem skizzierten Akteursnetzwerk stehen die Akteure freilich unter dem „Gesetz des Wiedersehens“.<sup>1</sup> Austritt und einseitiges

Das „Gesetz des Wiedersehens“ als Korrektiv

<sup>1</sup> Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 63

Handeln sind also Handlungsoptionen, die möglicherweise in der Zukunft Nachteile bringen. Dieses schwer kalkulierbare Risiko führt dazu, dass diese Handlungsoptionen nicht so frei gewählt werden können, wie es der Idee freiwilliger Verhandlungen entspricht. Faktisch haben Verhandlungen dann einen Mischcharakter, der zwischen freiwilligen und erzwungenen Verhandlungen liegt.

### Regelsetzung, Kontrolle und Verhandlung

Dabei ist eine implizite<sup>1</sup> Steuerung mittels Regelsetzung und Kontrolle einer expliziten Steuerung mittels Anweisungen vorzuziehen, da durch geeignete Ausgestaltung der Regelsetzungen zusätzliche Anreize zur Kooperation gesetzt werden können. Aus dieser Kombination von *top-down* und *bottom-up* resultiert eine Steuerungsform des *down-up*, also des Setzens von Impulsen zur Selbststeuerung durch eine übergeordnete Ebene, welche dann in Kooperationsprozesse münden, die im Sinne eines *bottom-up* durch die beteiligten Akteure selbst gesteuert und weiter ausgestaltet werden.<sup>2</sup> Als erfolgreiches Beispiel für ein solches Vorgehen im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung kann das Modellvorhaben in der Region Rendsburg dienen.<sup>3</sup> Die im Rahmen dieses Projektes in Kooperation zwischen Stadt und Umland erarbeiteten Instrumente für die gemeinsame Steuerung der zukünftigen Siedlungsentwicklung bauen auf einer Kooperationsbereitschaft auf, die nicht zuletzt durch Entwicklungsbeschränkungen stimuliert wurden, welche durch die Landesplanung vorgegeben wurden.<sup>4</sup>

Regelsetzung, Kontrolle und Verhandlung bilden somit das Rückgrat erfolgreichen regionalen Flächenmanagements. Das bedeutet, dass regionales Flächenmanagement keinesfalls Argument für eine Aufweichung der formellen regionalplanerischen Instrumente sein kann, sondern vielmehr auf eine schlagkräftige Regionalplanung im Hintergrund angewiesen ist.

### 2.5.13 Erkenntnisse für regionales Flächenmanagement

### Verhandeln im Schatten der Hierarchie vs. Kooperatives Lernen

Es wird deutlich, dass eine Kombination von hierarchischer Steuerung und Verhandlungen dazu führt, dass Verhandlungssysteme robuster gegenüber Verteilungskonflikten werden. Damit sind jedoch auch Nachteile verbunden. Am schwersten wiegt dabei, dass damit eine möglichst weitgehende Nivellierung gegebener Machtasymmetrien innerhalb des Verhandlungssystems nicht mehr möglich ist. Dies wird jedoch als eine der wesentlichen Erfolgsfaktoren kooperativer Steuerung angesehen. Dies liegt darin begründet, dass die Aufhebung von Machtasymmetrien Voraussetzung dafür ist, dass durch die Interaktion der Akteure Lernprozesse stimuliert werden und neuartige Lösungen entstehen können.<sup>5</sup> Oder, wie DEUTSCH formuliert: „Macht hat in gewissen Sinne derjenige,

<sup>1</sup> Zu den Unterschieden zwischen impliziter und expliziter Koordination siehe beispielsweise Frey 2003 – Regional Governance, S. 456

<sup>2</sup> Vgl. Fürst, Lahner et al. 2005 – Regional Governance bei Gemeinschaftsgütern, S. 335

<sup>3</sup> Vgl. Wittekind 2005 – Innerregionaler Interessenausgleich, S. 10–11

<sup>4</sup> Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2004 – Innovative Projekte zur Regionalentwicklung, S. 4

<sup>5</sup> Vgl. Siebel, Ibert et al. 2001 – Staatliche Organisation von Innovation, S. 535

der es sich leisten kann, nichts lernen zu müssen.“<sup>1</sup> Diese Lernprozesse stellen eine der wesentlichen Stärken von Verhandlungssystemen dar:

- Die Beteiligten werden mit neuen Problemsituationen, Interessenlagen und Standpunkten konfrontiert. Dabei nähern sich einerseits die unterschiedlichen und teilweise gegensätzlichen Standpunkte einander an, andererseits werden bestehende, egoistisch geprägte Denkmuster zugunsten gemeinsamer Interessen aufgebrochen.<sup>2</sup> Da die Beteiligten sowohl in den Diskurs im Netzwerk als auch in ihre jeweiligen Institutionen eingebunden sind und Ergebnisse in ihre Institutionen rückkoppeln müssen, werden Lernprozesse aus dem Netzwerk in die beteiligten Institutionen hinein getragen.<sup>3</sup>
- Die Beteiligten diskutieren nicht nur die jeweils individuellen Interessen, sondern bewerten Maßnahmen auch hinsichtlich des gemeinsamen Gesamtnutzens. Es wird offensichtlich, dass ohne Verhandlung über Koppelgeschäfte oder Kompensationsmechanismen viele Maßnahmen mit gesamthaft positivem Nutzen nicht realisiert werden können, sondern das Lösungsspektrum auf diejenigen Maßnahmen beschränkt bleibt, die für alle Beteiligten mit einer Verbesserung gegenüber dem Status quo verbunden sind.<sup>4</sup> Die Beteiligten können durch diesen Lernprozess externe Wirkungen ihrer Handlungen besser berücksichtigen.<sup>5</sup>
- Das skizzierte Akteursnetzwerk besteht aus professionellen Akteuren. Es hat sich gezeigt, dass in solchen Netzwerken die Sachlage meist wesentlich weniger strittig ist als ihre Interpretation.<sup>6</sup> Die Beteiligten sind in der Regel in der Lage, ihre eigene und auch die Situation des Gegenübers der Größenordnung nach richtig einzuschätzen. Diese Sachkenntnis stellt im Verhandlungssystem ein wichtiges Korrektiv dar, da damit der Versuch der strategischen Manipulation von Fakten in der Regel nicht erfolgreich ist.

---

<sup>1</sup> Vgl. Deutsch 1970 – Politische Kybernetik, S. 171

<sup>2</sup> Fürst 1994 – Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken, S. 186–187

<sup>3</sup> Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 120–121

<sup>4</sup> Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 64

<sup>5</sup> Es sollte dabei nicht darum gehen, die „egoistisch“ begründeten Verhandlungspositionen der verschiedenen Akteure aufzugeben. Dies wäre insbesondere bei den Akteuren bedenklich, die über eine eigene demokratische Legitimationsbasis verfügen und darum verpflichtet sind, deren Interessen zu vertreten. Sie können daher, anders als private Akteure, ihre Standpunkte nicht einfach zugunsten eines zudem in der Regel nur abstrakt darstellbaren Kollektivinteresses aufgeben.

<sup>6</sup> Scharpf 1992 – Zur Theorie von Verhandlungssystemen, S. 23–25

---

Dieser Umstand erklärt die überraschende Offenheit der Kommunen im Rahmen des Modellvorhabens MORO-RESIM, ihre Innenentwicklungspotenziale auch gegenüber dem Verband Region Stuttgart offen zu legen. Schließlich war ihnen bewußt, dass diese Potenziale im Falle einer Fortschreibung des Flächennutzungsplans in eine Gesamtflächenbilanz eingebracht werden müssen. Die Kommunen wogen offensichtlich zwei Optionen zur Reduzierung der in Anrechnung zu bringenden Innenentwicklungspotenziale gegeneinander ab: Einerseits die Möglichkeit der Täuschung durch Unterschlagen von Innenentwicklungspotenzialen, andererseits die Offenlegung der Potenziale und Diskussion der Anrechnungsquote vor dem Hintergrund der vielfältigen Mobilisierungsschwierigkeiten. Die Akteure kamen dabei offenbar mehrheitlich zum Schluss, dass der Versuch einer Täuschung weniger Erfolg versprechend sei.

---

- Das erklärt die vielfach überraschende Sachlichkeit der Diskussion auch zwischen Akteuren, die miteinander in Konkurrenz stehen. Strittig ist hingegen, wie die gegebene Situation zu interpretieren ist und vor allem, welche Handlungsnotwendigkeiten sich aus dieser Interpretation begründen. Die Lernprozesse beziehen sich daher ebenfalls weniger auf die Sachlage an sich, sondern vielmehr auf die meist sehr unterschiedlichen und vielfach gegensätzlichen Interpretationsmöglichkeiten. Lernprozesse sind somit eine Voraussetzung für die Entwicklung von ziel- und umsetzungsorientierten Kooperationen, da diese auf eine zumindest in den Grundzügen kompatible Problemsicht der Beteiligten angewiesen sind.<sup>1</sup>
- Dies gilt prinzipiell auch für regionales Flächenmanagement, muss in diesem Kontext jedoch eingeschränkt werden. Während in bilateralen Prozessen die wechselseitige Einschätzung der Sachlage vielfach den tatsächlichen Gegebenheiten gerecht wird, so ergeben sich in der Zusammenschau der gesamtregionalen Siedlungsentwicklung regelmäßig insbesondere für kommunale Akteure Überraschungen.

---

Aus den Gesprächen vor Ort im Zuge des Modellvorhabens MORO-RESIM ergab sich folgendes Bild: tendenziell werden die eigenen Innenentwicklungspotenziale unterschätzt und Mobilisierungsschwierigkeiten überbewertet, Flächenüberhänge jedoch wiederum unterschätzt. Die Einschätzung der Situation von Konkurrenten ist in der Regel spiegelbildlich verzerrt. Der Umfang der Innenentwicklungspotenziale und Flächenüberhänge wird dann meist überschätzt, Schwierigkeiten jedoch übersehen, insbesondere, wenn sie anders gelagert sind als im eigenen Verantwortungsbereich.

---

- Dies liegt vermutlich in grundlegenden Defiziten in der Informationsverarbeitung begründet. Zum einen wird die Wahrnehmung von Informationen zum Umfang von Innenentwicklungspotenzialen und Flächenneuanspruchnahme durch die individuellen Interessenlagen<sup>2</sup> verzerrt, zum anderen ist die Extrapolation von wenigen bekannten Werten auf die Gesamtregion in der Regel fehlerbehaftet. Die kommunalen Akteure kennen zwar ihre eigene und die Situation

---

<sup>1</sup> Vgl. Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 66

<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt 4.1

direkter Nachbarn und Konkurrenten relativ gut, dieser Ausschnitt ist aber regelmäßig zu klein, um als Grundlage für eine treffende Einschätzung der gesamtsregionalen Situation zu dienen. Dies ist den Akteuren jedoch in der Regel nicht bewusst.<sup>1</sup> Daraus resultieren in zweierlei Hinsicht Lernprozesse.

- Zum einen wird in der Interaktion der Beteiligten offensichtlich, dass wechselseitig Fehleinschätzungen vorliegen. Die Notwendigkeit gesamtsregionaler Übersichten und Kennziffern als „Geschäftsgrundlage“ wird damit deutlich. Die Erfahrung zeigt, dass die wichtigen Übersichten und Kennziffern jedoch in der Regel fehlen.<sup>2</sup> Dies muss nicht von Nachteil sein, kann die Erarbeitung und Weiterführung einer gesamtsregionalen Übersicht doch einen Anker für regionales Flächenmanagement darstellen. Umgekehrt regt eine solche gesamtsregionale Übersicht weitergehende Lernprozesse an, da mit der Verdeutlichung von Fehleinschätzungen bezüglich der Gesamtregion auch vorgefasste Meinungen zu Problemsituation und Handlungsnotwendigkeiten aufgebrochen werden.
- Da die Beteiligten sich gegenseitig auf Problemverflechtungen hinweisen, die wegen Unkenntnis nicht beachtet wurden, können die Akteure schädigende Wirkungen ihrer Handlungen besser erkennen und in ihre Abwägungen mit einbeziehen. Die Beteiligten werden gezwungen, eigene Interessen mit nachvollziehbaren Argumenten zu belegen und Maßnahmen nicht nur hinsichtlich des individuellen Nutzens zu bilanzieren. Die dadurch angeregten Lernprozesse können das Verständnis zwischen den Akteuren verbessern und Kooperationen begünstigen.<sup>3</sup> Die Lernprozesse beziehen sich somit nicht nur auf materielle, sondern auch auf organisatorische und instrumentelle Fragestellungen.<sup>4</sup>
- Die Lernprozesse begünstigen die Selbstbindung der Akteure an Ergebnisse und damit eine der wesentlichen Steuerungswirkungen von Verhandlungslösungen. Die Selbstbindung der Akteure an Ergebnisse ist deshalb von besonderer Bedeutung, da in der Regel nur Teile der Verhandlungsergebnisse verbindlich abgesichert werden können, andere Teile jedoch durch die Akteure, teilweise in Vorleistung, eigenständig umgesetzt werden müssen.

Es wird deutlich, dass Lernprozesse für den Erfolg von Verhandlungslösungen insbesondere im regionalen Flächenmanagement von herausragender Bedeutung sind. Für die Gestaltung regionalen Flächenmanagements ergibt sich somit ein Dilemma. Einerseits ist es notwendig, den Prozess und die Einbindung in bestehende Institutionen so zu gestalten, dass Verhandlungen „im Schatten der Hierarchie“<sup>5</sup> möglich werden. Nur so kann gesichert werden, dass das Verhandlungssystem auch angesichts von Verteilungs-

---

<sup>1</sup> Vgl. Schönwandt 1986 – Denkfallen beim Planen, S. 64

<sup>2</sup> Vgl. Scholl 2005 – Frankfurt: The Europaviertel Project, S. 232

<sup>3</sup> Vgl. Kegel, Knieling 1998 – Handlungsorientierung und Regionalmanagement, S. 147

<sup>4</sup> Vgl. Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 116–117

<sup>5</sup> Vgl. Scharpf 2004 – Die Handlungsfähigkeit des Staates, S. 629

konflikten noch handlungsfähig bleibt und zwischen gegensätzlichen Sichtweisen vermitteln kann. Andererseits wird damit die Fähigkeit des Verhandlungssystems zur Anregung von Lernprozessen und somit ein wesentliches Element kooperativer Planung geschwächt.

### Trennung von Problemlösung und Verteilung

Als einzige Möglichkeit, auch innerhalb eines Verhandlungssystems Vorkehrungen zu treffen, um besser mit Verteilungskonflikten umgehen zu können, wird eine möglichst weitgehende Trennung von Verteilungsfragen und Problemlösung angesehen.<sup>1</sup> Diese Trennung sollte nach Möglichkeit im Aufbau des Verhandlungssystems und im Prozessablauf explizit angelegt werden. Es ist zudem eine wichtige Aufgabe für die Prozessleitung, im Prozess immer wieder auf eine getrennte Betrachtung dieser Aspekte hinzuwirken. Die Trennung erleichtert es auch, die Dominanz eines der Aspekte zu vermeiden. Gleichzeitig sollte jedoch gesichert werden, dass beide Ebenen regelmäßig mit einander rückgekoppelt werden. Im regionalen Flächenmanagement bieten sich, trotz der Gegensätzlichkeit, für beide Anforderungen geeignete Anknüpfungspunkte.

- Die auch aus anderen Gründen sinnvolle Einrichtung einer Leitungs- und einer Projektebene führt innerhalb des Prozesses zu einer Ausbildung unterschiedlicher Schwerpunkte. Auf der Projektebene dominiert die kreative Suche nach Problemlösungen, Verteilungsfragen treten in den Hintergrund. Im Gegensatz dazu werden auf der Leitungsebene Verteilungsfragen dominieren.
- Diese in der Aufbauorganisation mögliche Trennung sollte in der Ablauforganisation relativiert werden, um durch regelmäßige Anlässe, die der Zusammenführung beider Aspekte dienen, eine ausreichende Koppelung zu gewährleisten und ein Auseinanderdriften in einseitige Subprozesse zu vermeiden.
- Auch die Akteursstruktur bietet Möglichkeiten, die auf den ersten Blick gegensätzlichen Anforderungen umzusetzen. Sie trägt eine Trennung von Verteilungsfragen und Problemlösung ebenfalls bereits in sich, mindert aber gleichzeitig die Gefahr, dass beide Ebenen auseinanderdriften oder einer der Aspekte vernachlässigt wird. Dies liegt darin begründet, dass sich die Akteure zu einem wesentlichen Anteil aus den Kommunen rekrutieren. Dabei ist zu beobachten, dass sowohl Vertreter aus den Verwaltungen als auch politische Vertreter teilnehmen.<sup>2</sup> Dies bietet in zweifacher Hinsicht wichtige Vorteile. Zum einen entspricht eine Trennung von Verteilungsfragen und Problemlösung auch den Interessenschwerpunkten dieser beiden Gruppen.<sup>3</sup> Im Prozess wird sich daher eine Trennung von Verteilungsfragen und Problemlösung in der Regel von selbst einstel-

<sup>1</sup> Scharpf 2004 – Die Handlungsfähigkeit des Staates, S. 626; Knieling 2000 – Leitbildprozesse und Regionalmanagement, S. 95;

<sup>2</sup> Dies ist insgesamt positiv zu werten, allerdings ist die Verteilung nicht gleichmäßig. Im Rahmen des Modellvorhabens MORO-RESIM konnte beobachtet werden, dass sowohl in den Vor-Ort-Gesprächen als auch in den regionalen Workshops die größeren Kommunen vor allem durch Vertreter aus den Verwaltungen, mittlere und kleine Kommunen hingegen durch ihre Bürgermeister vertreten wurden. Es muss also beachtet werden, dass Verwaltungsvertreter aus kleinen Kommunen und politische Vertreter aus großen Kommunen tendenziell unterrepräsentiert sind.

<sup>3</sup> Benz, Fürst 2003 – Region - "Regional Governance" - Regionalentwicklung, S. 42

len, in dem sich beispielsweise Arbeitsgruppen entsprechende Schwerpunkte geben. Zum anderen ist das Akteursnetzwerk aber auch nicht homogen, so dass einer der Aspekte, beispielsweise durch ein Beiziehen externer Vertreter, künstlich in den Prozess regionalen Flächenmanagements eingebracht werden müsste. Dadurch ist gesichert, dass zwischen den verschiedenen Akteuren ausreichend Reibungspunkte gegeben sind, um eine angemessene Berücksichtigung beider Aspekte zu gewährleisten. Aufgabe der Prozessleitung ist auch hier, die Ausbildung zu homogener Gruppen und Subprozesse zu vermeiden.

Es wird deutlich, dass auch innerhalb regionalen Flächenmanagements Vorkehrungen getroffen werden können, um den Schwächen kooperativer Steuerung zu begegnen. Bei allen Schwierigkeiten bietet insbesondere die Struktur des Akteursnetzwerkes hierfür geeignete Anknüpfungspunkte. Gleichzeitig kann regionales Flächenmanagement von einer Flankierung durch eine durchsetzungskräftige und restriktive Regionalplanung profitieren.

Die Fragen der Ablauforganisation (Befristung) und Aufbauorganisation (Institutionalisierung) sind eng mit der Frage der Legitimation regionalen Flächenmanagements verbunden. Auch hier lassen sich aus der Perspektive der Regional Governance Hinweise zur Ausgestaltung regionalen Flächenmanagements ziehen. Dabei ergeben sich teilweise, der langfristigen Perspektive von Regional Governance geschuldet, Widersprüche zu anderen Konzepten wie beispielsweise dem Regionalmanagement. Die sich ergebenden widersprüchlichen Anforderungen lassen sich jedoch mit geeigneten organisatorischen Vorkehrungen auffangen.

**Prozessdauer,  
Institutionalisierung und Legitimation**

Eine selten explizit getroffene Unterscheidung ist, ob ein Modell regionaler Kooperation auf dauerhafte Strukturen zielt oder eher – im Sinne einer raumplanerischen Intervention – auf die Lösung einer bestimmten Aufgabe ausgerichtet ist. Hier dominiert im Konzept der Regional Governance eine langfristige Ausrichtung, während sich beispielsweise im Regionalmanagement beide Ansätze mischen, so dass bei einer Übertragung von Erkenntnissen zu Regionalmanagement auf die Daueraufgabe des regionalen Flächenmanagements Vorsicht geboten ist.<sup>1</sup> So stellen SCHENKHOFF und SEDLACEK fest, dass es sich bei Regionalmanagement um eine Daueraufgabe handelt.<sup>2</sup> Andere Autoren verstehen Regionalmanagement jedoch als befristeten Prozess, dessen Ergebnisse unter anderen organisatorischen Rahmenbedingungen verstetigt werden müssen, insbesondere um Innovationen hemmende Verkrustungen zu vermeiden.<sup>3</sup> Darin spiegelt sich auch eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung wieder. Wird unter Regionalmanagement vor allem Regionalmarketing und regionales Projektmanagement verstanden, so

**Verlässlichkeit und Innovation – ein Gegensatz?**

<sup>1</sup> Zur Frage, inwiefern regionales Flächenmanagement als Daueraufgabe verstanden werden muss und welche Folgerungen sich daraus ableiten sei hier auf Abschnitt 5 verwiesen.

<sup>2</sup> Schenkhoff 2003 – Regionalmanagement in der Praxis: Resümee, S. 142; Sedlacek 2003 – Regionalmanagement, S. 7

<sup>3</sup> Siehe beispielsweise Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 175ff. oder Knieling 2000 – Leitbildprozesse und Regionalmanagement, S. 48–49

spricht dies für dauerhafte Strukturen. Raum- oder problembezogene regionale Diskurse hingegen bedürfen eher der zeitlichen Befristung. Kaum thematisiert wird in diesem Zusammenhang leider, wie sich die zeitliche Befristung, in deren Folge eine Übergabe der Umsetzung an Nachfolgorganisationen erfolgt, mit der Forderung einer Verzahnung von Planung und Umsetzung durch Regionalmanagement verträgt.

### Regional Governance im Kontext von Daueraufgaben

Regional Governance hingegen umfasst explizit auch die langfristige Entwicklung institutioneller Strukturen und der Evolution der Regelsysteme, welche die Akteursbeziehungen innerhalb der Netzwerke bestimmen. Teil von Regional Governance sind eben nicht nur lose Netzwerke, sondern vielmehr gleichberechtigt auch stabilere Formen der Institutionalisierung. Damit eignet sich das Konzept auch für die Betrachtung der Veränderung von Netzwerken über die Zeit.

### Befristung zur Vermeidung von Vorentscheiderstrukturen

Die Notwendigkeit einer zeitlichen Befristung wird vor allem mit der Tendenz von Netzwerken begründet, im Lauf der Zeit zu degenerieren und ihre innovationsfördernden Eigenschaften zu verlieren. Innovationen erfordern Außeralltäglichkeit. Zu den Mitteln, diese Außeralltäglichkeit herzustellen, gehört die zeitliche Befristung.<sup>1</sup> Fehlt die zeitliche Befristung, so entwickeln sich Netzwerke in Richtung „politischer Verteilungskartelle“ und neigen dazu, innovative Lösungsideen zugunsten des Zusammenhaltes des Netzwerkes zu verhindern.<sup>2</sup> Es wird deutlich, dass kurzlebige Netzwerkstrukturen weniger anfällig gegenüber dieser so genannten *Vorentscheiderproblematik* sind. Unter der Vorentscheiderproblematik wird dabei verstanden, dass erfolgreiche und stabile Netzwerke in Konkurrenz zu demokratisch legitimierte Institutionen der repräsentativen Demokratie treten und die Steuerungskapazität staatlicher Institutionen in Frage stellen können.<sup>3</sup> Funktionierende und zur Problemsituation passende Netzwerke verfügen gegenüber den territorial und fachlich auf ihren Kompetenzbereich beschränkten Institutionen immer über einen Vorsprung, da innerhalb des Netzwerkes Konflikte an den Schnittstellen der Kompetenzbereiche früher offensichtlich werden.<sup>4</sup> Je besser Netzwerke geeignet sind, Konflikte im Vorfeld zu entschärfen, umso mehr werden sie auch dafür genutzt. Im Extrem haben die politischen Gremien in ihrem Kompetenzbereich kaum mehr Gestaltungsspielraum, da eine Abweichung von den vorab getroffenen Vereinbarungen die Gesamtlösung in Frage stellen würde. Dies spricht, wie im Abschnitt zum Regionalmanagement bereits ausgeführt wurde, für eine zeitliche Befristung, ein klares Mandat und klar geregelte Schnittstellen zu den politisch verantwortlichen Gremien.<sup>5</sup>

### Selektivität

Mit der Frage der Legitimation regionalen Flächenmanagements ist die Frage der Selektivität kooperativer Prozesse auf der regionalen Ebene eng verbunden. Diese Selektivität

<sup>1</sup> Vgl. Ibert 2003 – Projekte und Innovation, S. 3–4

<sup>2</sup> Vgl. Fürst 1993 – Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement, S. 557–558

<sup>3</sup> Vgl. Knieling 2000 – Leitbildprozesse und Regionalmanagement, S. 18–19

<sup>4</sup> Vgl. Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 162

<sup>5</sup> Vgl. Fürst 2004 – Regional Governance, S. 56

äußert sich in Hinsicht auf die Akteure, die Themenauswahl und den Lösungsraum. Dabei ist zu beachten, dass diese verschiedenen Formen der Selektivität einerseits kritisch zu sehen sind und eine Begrenzung dieser Tendenzen eine wichtige Aufgabe für die Prozessleitung darstellt, andererseits jedoch auch Ausdruck methodischer Grundprinzipien kooperativer Planung darstellen. Zu nennen sind die Konzentration auf aktive und kooperationsbereite Akteure, die Freiwilligkeit der Mitwirkung, die Konzentration auf Kernprobleme und Schwerpunktthemen und die Umsetzungsorientierung, welche nicht zuletzt eine Konzentration auf das Machbare erfordert.

- *Soziale Selektivität*: Regionales Flächenmanagement sollte sich auf die direkt betroffenen Akteure konzentrieren. Dies ist, wie bereits dargestellt, sowohl aus methodischen, inhaltlichen und organisatorischen Gründen sinnvoll. Darüber hinaus resultiert schon aus der Komplexität regionaler Fragestellungen und der meist nur indirekten Betroffenheit eine gewisse Exklusivität regionaler Prozesse. Zudem kann festgestellt werden, dass sowohl mächtige als auch schwache Akteure eher unterrepräsentiert sind. Erstere sehen angesichts ihrer Durchsetzungskraft keine Notwendigkeit, letztere verfügen oftmals nicht über die erforderlichen Ressourcen für eine Teilnahme und wirksame Vertretung ihrer Interessen.<sup>1</sup>
- Die *inhaltliche Selektivität* rührt vor allem aus der bereits angesprochenen Tendenz, Fragestellungen zu vernachlässigen, welche die Problemlösungskapazität des Prozesses zu übersteigen scheinen. Dies bezieht sich sowohl auf den Komplexitätsgrad als auch das Konfliktniveau. Insbesondere Fragestellungen mit hohem Konfliktniveau werden häufig zugunsten der Handlungsfähigkeit des Netzwerkes ausgeblendet. Zudem führt auch die Selektivität bezüglich der Akteure dazu, dass Themen, welche nicht im Interesse und damit der Aufmerksamkeit der beteiligten Akteure liegen, vernachlässigt werden. Es stellt eine besondere Herausforderung für die Prozessleitung dar, diesen Tendenzen entgegenzuwirken. Trotzdem kann nicht davon ausgegangen werden, dass regionales Flächenmanagement alle relevanten Themen gleichberechtigt abbildet. Auch die inhaltliche Selektivität regionalen Flächenmanagements ist jedoch nicht nur kritisch zu bewerten, sondern vielmehr aus methodischer Sicht sinnvoll.<sup>2</sup> Dies gilt jedoch nur, wenn es gelingt, die thematische Schwerpunktsetzung nicht beliebig vorzunehmen, sondern auf einer fundierten Übersicht zu gründen und an robusten Strategien für die räumliche Entwicklung zu orientieren. Es ist eine wesentliche Leistung regionalen Flächenmanagements, wenn die Akteure selbst angesichts der Vielzahl von Konflikten und Fragestellungen gemeinsam entscheiden können, welche Themen für die Gesamtsituation die größte Bedeutung haben. Dieser Schritt, welcher eine gemeinsame Problemsicht erfordert, ist einer der ersten wesentlichen Lernprozesse, da die Akteure hierfür ihre eigenen Interessen in Beziehung zu den Interessen der anderen Beteiligten und die gesamtregionale Situation setzen müssen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 99

<sup>2</sup> Vgl. Fürst 1998 – Regionalmanagement als neues Instrument, S. 233

- *Eingeschränkter Lösungsraum*: Die inhaltliche Selektivität bezieht sich nicht nur auf die behandelten Themen, sondern auch auf die Lösungsmöglichkeiten. Auch hier spielt das Konfliktniveau eine wichtige Rolle. Die Teilnehmer versuchen, das Konfliktniveau innerhalb des Prozesses zu minimieren, indem sie konfliktträchtige Lösungsansätze nicht in Betracht gezogen<sup>1</sup> und Lösungen zulasten Dritter verfolgt werden.<sup>2</sup> Je stärker die Orientierung auf Projekte ist, umso ausgeprägter ist zudem die Tendenz zu kurzfristig realisierbaren und einfach durchsetzbaren Lösungen. Auch dies ist nicht nur negativ zu werten. Die Orientierung am Machbaren ist die Voraussetzung für Umsetzungsorientierung und rechtfertigt erst den besonderen Einsatz von Ressourcen, der für regionales Flächenmanagement erforderlich ist. Neben *Legitimation über die Beteiligung aller Betroffenen* und die *Legitimation über Institutionalisierung* stellt gerade die *Legitimation über Erfolge* einen wesentlichen Erfolgsfaktor kooperativer Steuerung auf der regionalen Ebene dar.<sup>3</sup>

Es wird deutlich, dass die Selektivität und Exklusivität regionalen Flächenmanagements zwar Risiken in sich birgt, trotzdem jedoch aus methodischer Hinsicht auch wünschenswert ist, da sie durch die Reduktion der Komplexität integrierte Betrachtungsweisen und eine Umsetzungsorientierung erst möglich macht. Als wichtiger Erfolgsfaktor für regionales Flächenmanagement kann daher gelten, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Offenheit und Exklusivität sowie zwischen Selektivität und thematischer Breite herzustellen. Zudem ist wichtige Aufgabe für die Prozessleitung, willkürliche Beschränkungen zu vermeiden, sondern vielmehr die notwendigen Schwerpunktsetzungen auf belastbare Grundlagen, eine gemeinsame Problemsicht und – sofern schon vorhanden – auf die langfristigen Strategien für die künftige Raumentwicklung in der Region zu gründen.

#### Transparenz und Vertraulichkeit

Deutlich wird auch, dass die Selektivität und Exklusivität regionalen Flächenmanagements eine Legitimation über Beteiligung erschwert. Eine weitere Möglichkeit zur Legitimation regionalen Flächenmanagements besteht jedoch in möglichst weit gehender Transparenz des Prozesses.<sup>4</sup> Dieser Legitimation über Öffentlichkeit steht jedoch entgegen, dass Vertraulichkeit ein wichtiger Erfolgsfaktor informeller Netzwerke ist.<sup>5</sup> Regionales Flächenmanagement ist auch hiervon betroffen. Wie bereits skizziert, sollte regionales Flächenmanagement spontan entstehende Verhandlungssysteme aufgreifen, kanalisieren und vertiefen. Diese haben insbesondere das Ziel, in den Problemlösungsprozess einzusteigen, *bevor* über Vorarbeiten oder politische Beschlüsse Absichten öffentlich und Verhandlungsspielräume damit eingeschränkt worden sind. Zur Berücksichtigung dieser Interessenlage sollte auch regionales Flächenmanagement nicht als öffentlicher

<sup>1</sup> Vgl. Benz, Fürst 2003 – Region - "Regional Governance" - Regionalentwicklung, S. 52

<sup>2</sup> Vgl. Fürst 2004 – Regional Governance, S. 56

<sup>3</sup> Vgl. Benz, Fürst 2003 – Erfolgsbedingungen für Regional Governance, S. 203–204

<sup>4</sup> Benz, Fürst 2003 – Erfolgsbedingungen für Regional Governance, S. 204

<sup>5</sup> Vgl. Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 104

Prozess angelegt werden, sondern den Beteiligten vielmehr einen geschützten Raum bereitstellen, um frei Lösungen zu entwickeln, Kompromisse auszuhandeln und Kooperationen anzubahnen.<sup>1</sup> Gleichwohl sollte vermieden werden, regionales Flächenmanagement „hinter verschlossenen Türen“ zu betreiben. Schon das Problem der Vorentscheiderstrukturen steht dem entgegen. Vielmehr ist eine gewisse Öffentlichkeit erforderlich, einerseits, um ein Mindestmaß an Transparenz zu gewährleisten, andererseits, um Ergebnisse über den Kreis der Beteiligten hinaus zu kommunizieren, den Beteiligten Belege für die Sinnhaftigkeit ihrer Mitwirkung zu liefern sowie weitere Akteure für eine Mitwirkung zu gewinnen. Daher ist es sinnvoll, in regelmäßigen Abständen Öffentlichkeit herzustellen, so dass ein Wechsel zwischen Öffnung nach außen und Konzentration nach innen entsteht.<sup>2</sup>

Im regionalen Flächenmanagement sind die so genannten Verzugszeiten von erheblicher Bedeutung. Schon zwischen der Identifikation eines Problems und der Entscheidung für eine Lösungsalternative liegen häufig erhebliche Zeiträume. Hinzu kommen die Verzugszeiten zwischen der Entscheidung für bestimmte Handlungen zur Lösung des Problems und den Wirkungen dieser Handlungen.<sup>3</sup> Diese Langfristigkeit führt dazu, dass Konflikte in der Regel Prozesse mit einer erheblichen Laufzeit erfordern. Lösungen müssen nicht nur einmalig ausgehandelt und vereinbart werden, sondern müssen langfristig gültig bleiben. Eine Umsetzung „Zug um Zug“ wird in der Regel nicht möglich sein, vielmehr müssen einzelne Akteure Vorleistungen erbringen.<sup>4</sup> Je kurzfristiger ein Prozess angelegt ist, umso größer ist jedoch das Risiko für die Akteure, dass diese Vorleistungen später nicht angemessen berücksichtigt werden. Diese Umstände führen zu steigenden Transaktionskosten und einer erhöhten Selektivität des Verhandlungssystems bezüglich Lösungen, die über einfach und kurzfristig umsetzbare Projekte hinausgehen.<sup>5</sup> Die hohen Transaktionskosten sind dabei ohnehin schon einer der Hauptkritikpunkte an informellen Netzwerken.<sup>6</sup> Vertrauen und Kooperationsbereitschaft senken hingegen die Transaktionskosten.<sup>7</sup> Die im Zusammenhang mit der Vorentscheiderproblematik kritisch zu wertenden Eigenschaften dauerhafter Netzwerkstrukturen können daher in diesem Kontext helfen, die Fähigkeit von Netzwerken zur Behandlung komplexerer Problemstellungen zu verbessern.<sup>8</sup> Insbesondere zur Lösung von Verteilungskonflikten sind daher langfristige Strukturen erforderlich, damit innerhalb des Netzwerkes eine Vertrauensbasis gelegt werden kann. In einem stabilen Netzwerk kann das Wissen um den Problemhintergrund und weiterverfolgte wie auch verworfene Lösungsansätze kul-

**Dauerhafte Strukturen zur Senkung der Transaktionskosten**

<sup>1</sup> Vgl. Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 236

<sup>2</sup> Vgl. Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 188

<sup>3</sup> Vgl. Scholl 2005 – Verzugszeiten

<sup>4</sup> Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 90

<sup>5</sup> Vgl. Fürst 2004 – Regional Governance, S. 56

<sup>6</sup> Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 76

<sup>7</sup> Vgl. Offe, Fuchs 2001 – Schwund des Sozialkapitals, S. 418–425 und S. 493

<sup>8</sup> Vgl. Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 194

tiviert werden. Ebenso kann das Wissen um erbrachte Vorleistungen im Rahmen von Tausch- oder Koppelgeschäften bewahrt werden.

## Fairness

In diesem Kontext ist auch die Frage der Fairness von Bedeutung: Kooperative Steuerungsformen setzen auf Selbststeuerung. Sie sind darauf angewiesen, dass Lösungen durch die Adressaten selbst erarbeitet und möglichst weitgehend in Eigenregie umgesetzt werden. Daraus ergeben sich insbesondere aus der Mehrebenenstruktur regionalen Flächenmanagements Schwierigkeiten. Zwei Aspekte sind dabei besonders zu beachten.

- Das so genannte *Grenzgängerproblem*.<sup>1</sup> Die Personen, welche ihre Institutionen im Verhandlungsprozess vertreten, müssen die Ergebnisse innerhalb ihrer Institutionen vermitteln und eine Bindung ihrer Institutionen an die Ergebnisse herbeiführen. Dabei müssen sie zwischen unterschiedlichen Interessenssphären vermitteln und gegebenenfalls auch unbequeme Kompromisslösungen vertreten. Sie müssen zur Aufrechterhaltung der Kooperation in Lernprozesse eintreten und bereit sein, ihren Blickwinkel im Interesse einer gemeinsamen Problemsicht an die unterschiedlichen Blickwinkel der Kooperationspartner anzugleichen. Die Mitwirkung im Netzwerk erfordert somit eine gewisse Beweglichkeit und Unabhängigkeit der Repräsentanten von den internen Regelsystemen ihrer Institutionen. Es ergeben sich Spannungen zwischen den Zielen der Repräsentanten und den Mitgliedern der Institutionen, die sie vertreten, da diese den Eigeninteressen ihrer Organisationen verpflichtet bleiben und zudem in die Lernprozesse nicht direkt einbezogen sind.<sup>2</sup> Die Steuerungskapazität des Netzwerkes hängt wesentlich davon ab, wie gut es den Personen an den Schnittstellen gelingt, in ihren Institutionen Akzeptanz herzustellen. Dies ist auch einer der Gründe für die große Abhängigkeit kooperativer Prozesse von den handelnden Personen.
- "Nichts ist dauerhaft geregelt, wenn es nicht fair geregelt ist".<sup>3</sup> Die Chancen für eine Lösung des Grenzgängerproblems schwinden sehr schnell, wenn Kompromisslösungen nicht von allen Beteiligten auch als annähernd fair angesehen werden, auch unabhängig davon, ob sie ihren individuellen Nutzen insgesamt als positiv bewerten. Relevant sind dabei „die Einstellung der Beteiligten zueinander - genauer gesagt, [...] ihre jeweilige Bewertung der bei ego und alter anfallenden relativen Vor- und Nachteile, und [...] ihre Einschätzung der korrespondierenden Einstellung der anderen Seite“.<sup>4</sup> Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine dauerhafte Selbstbindung der Akteure an Lösungen erfolgt, die nicht als fair und dauerhaft gültig empfunden werden. Innerhalb des Akteursnetzwerks regionalen Flächenmanagements muss jedoch mit einer steten Fluktuation der beteiligten Personen gerechnet werden. Aufgabe regionalen Flächenmanagements ist daher nicht nur die Erarbeitung und einmalige Vereinbarung von

---

<sup>1</sup> Vgl. Papadopoulos 2004 – Governance und Demokratie, S. 221–222 und Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 176

<sup>2</sup> Vgl. Papadopoulos 2004 – Governance und Demokratie, S. 221–222

<sup>3</sup> Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 77

<sup>4</sup> Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 52

Lösungen, vielmehr müssen diese auch während der Umsetzung fortlaufend vertreten und verteidigt werden. Hierfür sollte langfristig ein „institutionelles Gedächtnis“ geschaffen werden.<sup>1</sup>

Dies spricht für ein langfristig angelegtes regionales Flächenmanagement. Gleichzeitig ist aus den genannten Gründen wie Furcht vor Kompetenzverlusten und Konkurrenz sowie der unvermeidlichen „Alterung“ des Netzwerkes bei einer dauerhaften Institutionalisierung mit Nachteilen zu rechnen. Der Ausweg liegt in einer Rhythmisierung des Prozesses.<sup>2</sup> Ersterem kann durch ein klares, begrenztes Mandat, klare Schnittstellen zu den verantwortlichen politischen Gremien und der Einrichtung von Sollbruchstellen in regelmäßigen Abständen begegnet werden. Diese Sollbruchstellen dienen zum einen dem Entscheid zur Weiterführung oder dem Abbruch des Prozesses, zum anderen einer regelmäßigen Überprüfung der thematischen Ausrichtung. Letzteres führt zur Heranführung neuer, bislang nicht beteiligter Akteure an den Prozess. Die „Alterung“ des Netzwerkes und seine Degeneration zu einem Vorentscheiderkartell wird dabei zusätzlich durch die genannte Fluktuation der Akteure gemildert. Dieser Kompromiss erlaubt einerseits, regionales Flächenmanagement dauerhaft anzulegen und ein auf lange Sicht stabiles Netzwerk zu etablieren. Andererseits wirken die Sollbruchstellen einer Verselbstständigung entgegen, da sie eine regelmäßige Überprüfung des Mandats beinhalten und einen Anlass zur Bilanzierung des Erreichten bilden. Die regelmäßige thematische Neuausrichtung sichert, gemeinsam mit der ohnehin gegebenen Fluktuation der Akteure, die Aufrechterhaltung der Innovationen fördernden Eigenschaften des Netzwerkes.

**Kompromiss  
zwischen Stabili-  
tät und Befris-  
tung:  
Rhythmus**

Aus den Anforderungen bezüglich der Prozessdauer (Ablauforganisation) und der Frage des Mandats und der Legitimation (Aufbauorganisation) ergibt sich auch aus dem Blickwinkel der Regional Governance, dass die bereits skizzierte Form einer Entwicklungsgesellschaft oder Entwicklungsagentur im Mehrheitsbesitz des Trägers der Regionalplanung eine geeignete Form der Institutionalisierung ist. Sie erlaubt, den verschiedenen dargestellten Dilemmata, die sich insbesondere für den Träger der Regionalplanung ergeben, zu begegnen:

**Geeignete Orga-  
nisationsform:  
Entwicklungs-  
agentur**

- Regionales Flächenmanagement sollte ein Klima für Kooperationen bereiten, ist aber gleichzeitig auf eine Flankierung durch hierarchische Steuerung angewiesen.
- Regionales Flächenmanagement sollte eigenständig handeln und seine Agenda selbst gestalten können. Gleichzeitig sollte eine Konkurrenz zu den demokratisch legitimierten Gremien vermieden werden.
- Regionales Flächenmanagement zieht seine Berechtigung daraus, dass es ein Umfeld herstellt, in dem Lösungsmöglichkeiten erarbeitet und umgesetzt werden können, die über das mit den herkömmlichen Strukturen Machbare hinausgehen. Diese Innovationen erfordern Außergewöhnlichkeit, die komplexen Problemverflechtungen und die Langfristigkeit von Lösungsprozessen hingegen dauerhafte und stabile Strukturen.

<sup>1</sup> Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 85

<sup>2</sup> Siehe dazu Abschnitt 5 zum Umgang mit komplexen Daueraufgaben

- Für den Umgang mit Verteilungskonflikten ist eine Trennung von Verteilungsfragen und der Suche nach Problemlösungen erforderlich. Gleichzeitig ist die Umsetzungsorientierung eine wichtige Anforderung an regionales Flächenmanagement.

## 2.6 Zusammenfassung

- Trotz der Defizite informeller Instrumente insbesondere in Bezug auf die gerade im regionalen Flächenmanagement zu erwartenden harten Verteilungskonflikte besteht zu einer kooperativen und prozessorientierten Ergänzung der formellen Regionalplanung keine Alternative. Die Hauptakteure befinden sich ohnehin faktisch in einem Verhandlungssystem. Ohne regionales Flächenmanagement können dabei aber wesentliche Vorteile von Verhandlungssystemen kaum genutzt werden.
- Gleichzeitig sind die spontan entstehenden Verhandlungssysteme wenig effizient und beanspruchen daher die Ressourcen insbesondere der Regionalplanung über Gebühr. Regionales Flächenmanagement sollte daher die bestehenden, spontan entstehenden Verhandlungssysteme mit Bezug zur Siedlungsflächenentwicklung aufgreifen, vertiefen und in einen strukturierten Prozess überführen. Hauptakteure sind daher die Kommunen, die Regionalplanung und die Genehmigungsbehörden der Bauleitpläne. Weitere regionale Akteure sollten insbesondere über eine Projektebene eingebunden werden.
- Regionales Flächenmanagement sollte dabei durch eine schlagkräftige Regionalplanung flankiert werden. Netzwerkstrukturen sind umso besser zum Umgang auch mit harten Konflikten und Verteilungsfragen geeignet, je mehr es sich um Verhandlungen „im Schatten der Hierarchie“ handelt. Auch weitere Gründe sprechen für eine führende Rolle der Regionalplanung im regionalen Flächenmanagement. Sie begibt sich damit jedoch in einen Rollenkonflikt zwischen dem auf Entwicklungspotenziale ausgerichteten Flächenmanagement und ihren ordnungspolitisch geprägten Aufgaben der formellen Regionalplanung. Regionales Flächenmanagement sollte daher eigenständig institutionalisiert, gleichzeitig jedoch auch Hürden gegenüber einer Verselbstständigung des Prozesses aufgebaut werden. Das Modell einer Entwicklungsagentur stellt dafür auch aus dem Blickwinkel der Regional Governance einen sinnvollen Kompromiss zwischen Eigenständigkeit und Koppelung dar.
- Regionales Flächenmanagement sollte sich an den Kernproblemen der Region orientieren. Die Koppelung an die politischen Entscheidungsgremien erfordert ein klares Mandat für regionales Flächenmanagement. Dieses Mandat sollte jedoch Spielräume für thematische Schwerpunktsetzungen enthalten, so dass die Akteure im Sinne einer kooperativen Selbststeuerung diese Kernprobleme selbst erarbeiten und Schwerpunkte selbst setzen können. Dieser Prozess, welcher im Grunde ein kooperativer Lernprozess ist, stellt einen wesentlichen Teil regionalen Flächenmanagements dar.
- Die behandelten Themen wiederum sind maßgeblich für die Akteurszusammensetzung. Da der Prozess regelmäßig innerhalb des breiten Themenfeldes thematisch neu ausgerichtet werden sollte, um einer „Verkrustung“ entgegenzuwirken, sollte sich auch die Akteurszusammensetzung im Verlauf des Prozesses ändern.

Thematische Neuausrichtung und die Heranführung neuer Akteure an den Prozess dienen dazu, die Innovationen fördernden Eigenschaften des Netzwerkes dauerhaft zu erhalten.

- Regionales Flächenmanagement lebt vor allem von Lernprozessen. Hierfür sollte im Akteursnetzwerk Vertrauen gebildet, Machtasymmetrien weitgehend aufgelöst und ein geschützter Raum für den Austausch auch von unfertigen Hypothesen, Vermutungen und neuartigen Ideen geschaffen werden. Das Akteursnetzwerk sollte sich dabei an den gegebenen Problemverflechtungen orientieren. Neben dem Akteursnetzwerk sind eine belastbare Übersicht und regelmäßige Bilanzen eine wichtige Voraussetzung, um aus den Spannungen zwischen den Akteuren Impulse für kooperatives Lernen und kooperative Problemlösungen gewinnen zu können. Gelingt dies, können in Problemsituationen Lösungen gefunden werden, welche sich einer Lösung mit den Mitteln der Hierarchie ebenso entziehen wie einer Lösung mittels des Marktes.
- Regionales Flächenmanagement sollte daher auch nicht neue Formen der Institutionalisierung in den Vordergrund stellen. Regionales Flächenmanagement kann in institutionelle Neuordnungen auf gesamtheregionaler oder interkommunaler Ebene münden. Die bestehenden Handlungs- und Entscheidungsstrukturen sollten jedoch im Vorlauf aufgebrochen und an die bestehenden Problemverflechtungen angepasst werden. Dann werden Lösungen jenseits des Status quo möglich, da institutionelle Neuordnungen auf diesen veränderten Strukturen aufbauen können. Schwerpunkt sollten daher kooperative Lernprozesse und die Ausbildung redundanter Verknüpfungen zwischen den relevanten Entscheidungsarenen sein, um somit Blockaden überwinden zu können.

### **3 Das Modellvorhaben „Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart“**

Das Forschungsprojekt „Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart (MORO-RESIM)“ wurde vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Rahmen des Forschungsfeldes „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“ als Modellvorhaben der Raumordnung gefördert. Im Forschungsfeld wurden insgesamt 13 Modellvorhaben in den Themenschwerpunkten „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ und „Infrastruktur und demographischer Wandel“ gefördert. Projektpartner waren der Verband Region Stuttgart und das Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe (TH). Laufzeit des Modellvorhabens war November 2003 bis Oktober 2005. Wesentliche Ziele des Modellvorhabens waren

- die Erarbeitung der technischen und methodischen Grundlagen für eine regionale Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen sowie die Erhebung der Potenziale für Innenentwicklung in der Region Stuttgart,
- die Erkundung innovativer Instrumente für regionales Flächenmanagement und die Diskussion dieser Instrumente in der Region sowie
- die Entwicklung einer Strategie für Innenentwicklung für die Region Stuttgart auf Grundlage der Übersicht zu den Flächenpotenzialen und möglichen Instrumenten.

Das Modellvorhaben wurde in einem Schlussbericht dokumentiert. Dieser bildet die wesentliche Grundlage für das folgende Kapitel, welches, sofern nicht andere Quellen angegeben sind, auf einer Zusammenfassung der vom Autor verfassten Kapitel 2 bis 5 und 7 bis 8 des Schlussberichtes zum Modellvorhaben basiert.<sup>1</sup>

#### **3.1 Ausgangslage**

##### **3.1.1 Die Region Stuttgart**

Die folgenden Abschnitte haben keine umfassende Beschreibung der Region Stuttgart zum Ziel. Es sollen vielmehr in knapper Form einige für die Aufgabenstellung des Modellvorhabens MORO-RESIM wesentliche Strukturmerkmale dargestellt werden.

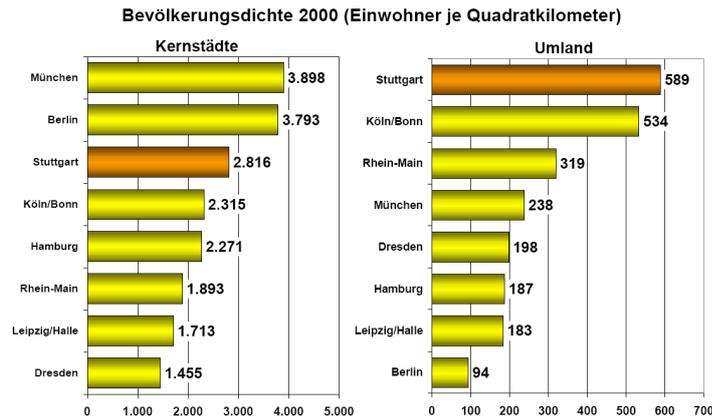
Die Region Stuttgart gehört zu den am dichtesten besiedelten Regionen Deutschlands. Während Stuttgart im Vergleich der Kernstädte nur an der dritten Stelle steht, ergibt sich auf Ebene der Gesamtregion mit rund 589 Einwohnern pro km<sup>2</sup> für die Region Stuttgart der höchste Wert aller europäischen Metropolregionen Deutschlands.<sup>2</sup>

**Siedlungsstruktur**

---

<sup>1</sup> Wilske, Scholl et al. 2005 – Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement

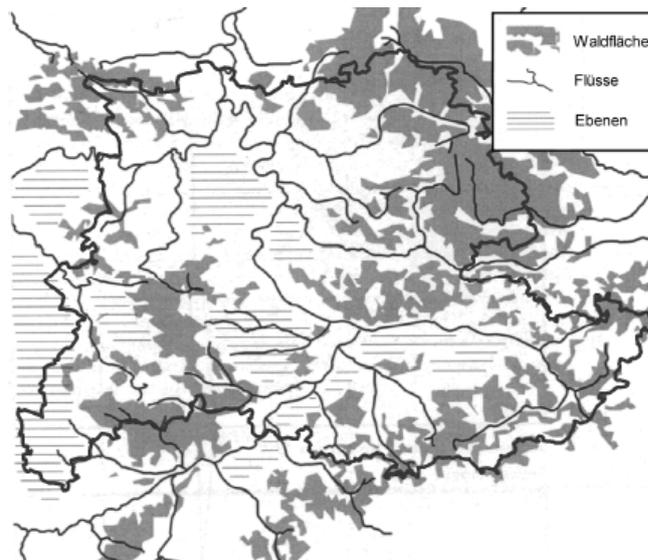
<sup>2</sup> Vgl. Abbildung 15



**Abbildung 15** Einwohnerdichte in ausgewählten Metropolregionen

Quelle: Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart 2003 – Innovationsregion Stuttgart, S. 35

Die Siedlungsentwicklung ist in der Region anfangs den topographisch vorgegebenen Achsen entlang der Täler von Neckar, Fils und Rems gefolgt. Die Entwicklung in der Region wurde dabei immer wieder durch die ausgeprägte Topographie erschwert. Dies führte zu einer Besiedelung bis weit in die sensiblen Hanglagen und zur Verlagerung der Aktivitäten aus den Kernbereichen der Entwicklungsachsen ins Umland. Es verwundert daher nicht, dass SIEVERTS nicht zuletzt in der Region Stuttgart ein anschauliches Beispiel für seine Thesen zu „Zwischenstadt“ gefunden hat.<sup>1</sup>



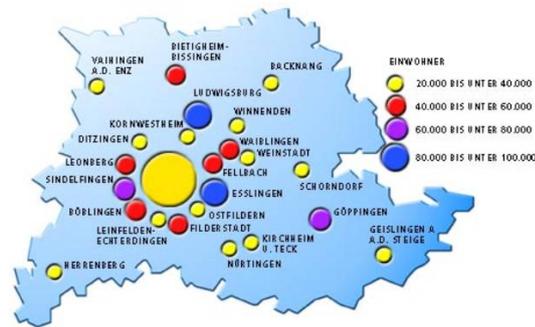
**Abbildung 16** Gliederung der Landschaft in der Region Stuttgart

Quelle: Sieverts 1997 – Zwischenstadt, S. 150 [Grenze des Verband Region Stuttgart ergänzt]

Die Region Stuttgart besteht aus fünf Landkreisen und dem Stadtkreis Stuttgart. Die Region Stuttgart umfasst insgesamt 179 Kommunen höchst unterschiedlicher Größe. Die Landeshauptstadt Stuttgart ist die einzige Großstadt mit mehr als 100.000 Einwohnern in der Region.

<sup>1</sup> Vgl. Sieverts 1997 – Zwischenstadt, S. 148

Abbildung 17 Struktur der Region Stuttgart



Quelle: Verband Region Stuttgart o.J. – Einwohnerverteilung

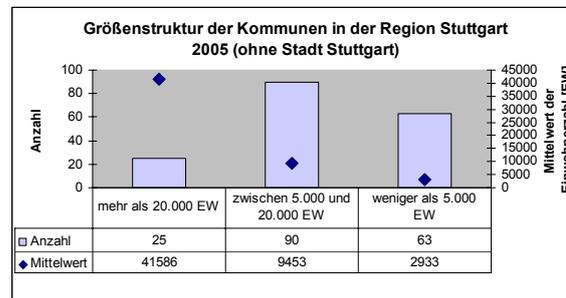
Typisch für die Region Stuttgart ist der enge Ring leistungsstarker und eigenständiger Mittelzentren um das Oberzentrum. Sie gilt daher, verglichen mit Regionen wie München oder Berlin, als besonders polyzentral gegliedert. Auf der Ebene der Gesamtregion ist jedoch, da diese Mittelzentren sehr nah am Oberzentrum liegen, auch eine starke Konzentration auf das Zentrum der Region festzustellen. Für Siedlungsentwicklung und Flächenmanagement sind dabei drei Punkte von Bedeutung.

- Die Einzugsbereiche Stuttgarts und der direkt angrenzenden Zentren überlagern sich. Dies führt zu den besonders intensiven Verflechtungsbeziehungen in der Region. Bei rund einer Million Arbeitsplätzen pendeln in der Region täglich gut 700.000 Menschen über die Gemeindegrenzen.<sup>1</sup> Dies macht deutlich, dass ein rein lokaler Blickwinkel den tatsächlichen Problemlagen vielfach nicht gerecht werden kann. Dies gilt auch für Fragen des Flächenmanagements.
- Die sich ausbildenden Verflechtungsmuster insbesondere der Pendlerströme sind weniger stark auf ein Zentrum ausgerichtet als dies in anderen Regionen der Fall ist. Vielmehr sind auch bedeutsame Pendlerströme auszumachen, welche in Bezug auf das Oberzentrum in tangentialer, in Bezug auf eines der Mittelzentren jedoch in radialer Richtung verlaufen. Dies stellt insbesondere für den öffentlichen Personennahverkehr eine Herausforderung dar. Der Verband Region Stuttgart versucht daher, auch tangentiale S-Bahn-Achsen zu etablieren.
- Für den Erfahrungsaustausch bieten sich in der Region auch auf der Ebene großer Städte interessante Ansatzpunkte, da sich nicht wie in anderen Regionen ein einzelnes Zentrum einer Vielzahl kleiner und mittlerer Städte und Gemeinden gegenüberstellt, sondern vielmehr auch die großen Städte Partner „auf Augenhöhe“ finden, die sich zudem mit ähnlichen Fragestellungen auseinandersetzen.

Für das Thema des Flächenmanagements ist auch die Größe der Kommunen von Bedeutung. Insgesamt 63 Kommunen hatten 2005 weniger als 5.000 Einwohner. Der Mittelwert in dieser Größenklasse liegt bei etwa 2.900 Einwohnern. Diese Kommunen gehören somit mehrheitlich zu einem Typus von Kommunen, welche zwar vor den typischen Problemstellungen des Verdichtungsraumes stehen, in der Verwaltung jedoch nur über wesentlich geringere Ressourcen verfügen können. Die geringere Anzahl von Fäl-

<sup>1</sup> Vgl. Verband Region Stuttgart 2006 – Regional-Monitor Region Stuttgart, S. 54–57

len lässt es zudem in der Regel nicht zu, dass diese Kommunen gesammelte Erfahrungen in der Mobilisierung einer Innenentwicklungsfläche kultivieren und unmittelbar auf weitere Flächen übertragen können.



**Abbildung 18 Gemeindegroßen in der Region Stuttgart**

Quelle: Eigene Auswertung<sup>1</sup>

Eine weitere Besonderheit der Region Stuttgart ist die im Vergleich mit anderen europäischen Metropolregionen große Bedeutung des produzierenden Gewerbes, namentlich des Fahrzeug- und Maschinenbaus. Dies ist für die Frage des Flächenmanagements vor allem in zweierlei Hinsicht von Bedeutung.

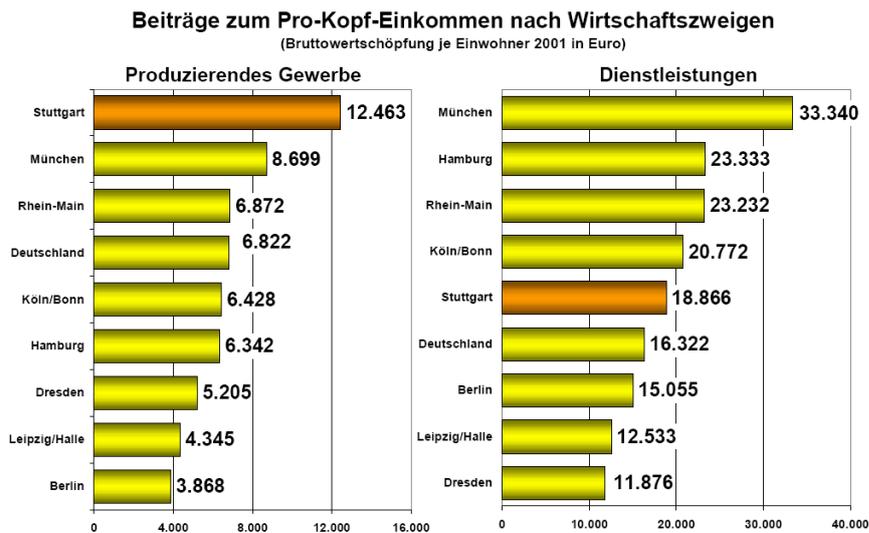
**Wirtschaftsstruktur**

- Da der Strukturwandel in Richtung des Dienstleistungssektors in der Region Stuttgart langsamer abläuft, werden im Vergleich mit anderen Regionen durch das produzierende Gewerbe weniger Flächen freigesetzt. Dies findet seinen Ausdruck beispielsweise in einem großen Anteil an Gewerbeflächen, für die nicht eine Um-, sondern eine Wiedernutzung angestrebt wird.<sup>2</sup>
- Die neuen Produktionsformen wie die Fertigung „just in time“ ziehen eine besondere Bedeutung des Logistiksektors nach sich. Dieser fragt einerseits viele Flächen nach, andererseits haben die Kommunen vielfach kein Interesse an einer Entwicklung in diesem Bereich, da sie in der Regel nur wenige Arbeitsplätze nach sich zieht. Für die Wirtschaft der Region sind jedoch ein leistungsfähiger Logistiksektor und eine gute Erreichbarkeit von großer Bedeutung. Der Verband Region Stuttgart unterstützt hierfür unter anderem ein regionales Güterverteilzentrum in Kornwestheim, welches teilweise auf ehemaligen Bahnflächen entstehen soll.

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2006 – Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden Baden-Württembergs

<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.4

**Abbildung 19 Stellenwert des produzierenden Sektors in ausgewählten Metropolregionen**



Quelle: Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart 2003 – Innovationsregion Stuttgart, S. 26

### Verdichtungsraum vs. Metropolregion

Die Region Stuttgart ist eine der aktuell elf europäischen Metropolregionen in Deutschlands und gehörte mit zu den ersten Regionen, welche diesen Status erhielten.<sup>1</sup> Ihre Rolle als europäische Metropolregion fand daher auch bereits Eingang in den Landesentwicklungsplan 2002 des Landes Baden-Württemberg.<sup>2</sup> Die Abgrenzung der Metropolregionen wurde durch die Ministerkonferenz für Raumordnung offen gelassen, um Spielräume für die Entwicklung von Kooperationsstrukturen in den Regionen zu bieten. Für die Metropolregion Stuttgart wurde die Abgrenzung im Landesentwicklungsplan 2002 weiter konkretisiert. Sie orientiert sich im Wesentlichen an den Raumkategorien „Verdichtungsraum“ und „Randzone des Verdichtungsraumes“ und „umfasst insbesondere den Verdichtungsraum Stuttgart einschließlich der Räume um Heilbronn [...] und um Reutlingen/Tübingen [...] und seine Randzone“.<sup>3</sup> Im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg aus dem Jahr 2002 wird ihre besondere Bedeutung für die gesellschaftliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung des Landes unterstrichen.<sup>4</sup> Dabei dienen Funktionen wie die Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion und die Gateway-Funktion<sup>5</sup>, welche Metropolregionen für ihren Einzugsbereich wahrnehmen sollen, auch zur Begründung von Maßnahmen zur Verbesserung beispielsweise der Einbindung der Region Stuttgart in die transeuropäischen Verkehrsnetze oder die Stärkung als Messe- und Kongressstandort durch den Bau der neuen Landesmesse in direkter Nachbarschaft zum Flughafen.

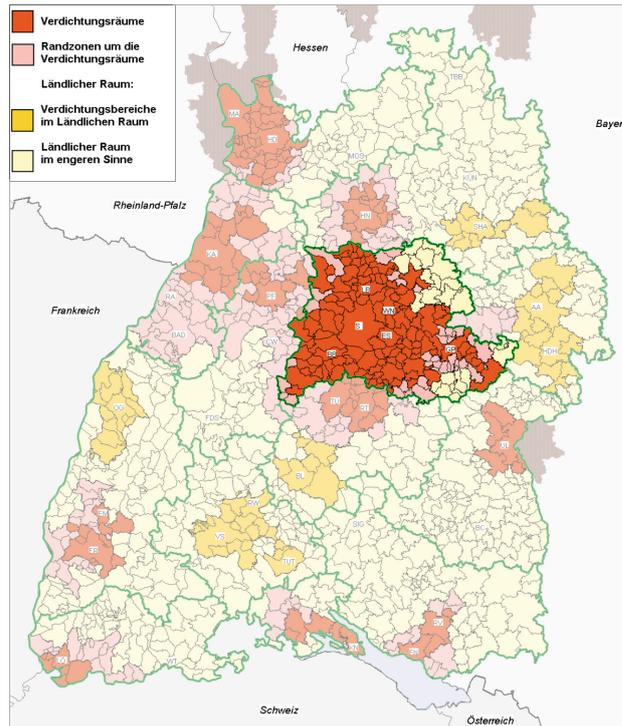
<sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium für Raumordnung Bauwesen und Städtebau (Hg.) 1997 – Entschlüssen der Ministerkonferenz für Raumordnung, S. 51

<sup>2</sup> Vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002 – Landesentwicklungsplan 2002, S. 8

<sup>3</sup> Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002 – Landesentwicklungsplan 2002, S. 56–57

<sup>4</sup> Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002 – Landesentwicklungsplan 2002, Plansatz 6.2.2

<sup>5</sup> Vgl. Blotvogel 2005 – Metropolregionen, S. 645



**Abbildung 20**  
Raumkategorien in  
Baden-Württemberg  
gemäß LEP 2002

Quelle: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002 – Landesentwicklungsplan 2002, S. 107 [Hervorhebung der Region Stuttgart ergänzt]

Für das Thema der Arbeit sind hier wiederum zwei Punkte von Bedeutung.

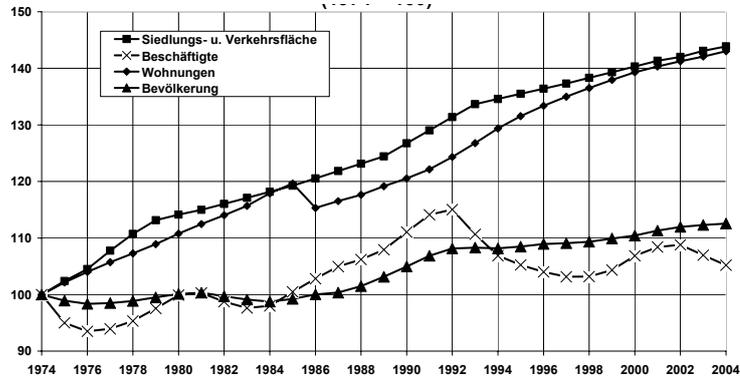
- Der Verdichtungsraum reicht über das Verbandsgebiet des Verbands Region Stuttgart hinaus. Diesem Umstand wurde unter anderem auch durch die Erweiterung der Metropolregion auf die Nachbarregionen entsprochen. Für ein regionales Flächenmanagement ist daher mit Konflikten an den Nahtstellen zu rechnen, beispielsweise indem die Bewertungsmaßstäbe in den verschiedenen Regionen unterschiedlich wahrgenommen werden. Diese Nahtstellenkonflikte stellen jedoch auch einen Anreiz für die Kooperation innerhalb des Verbandsgebietes dar. Dies wurde insbesondere in Kontakten mit Vertretern aus Kommunen, die am Rand des Verbandsgebietes liegen, deutlich.
- Im Zuge des Modellvorhabens war, trotz besonderer Bemühungen, eine unterdurchschnittliche Beteiligung kleiner Kommunen insbesondere im ländlichen Raum festzustellen. Es wurde deutlich, dass das Interesse an den Fragestellungen des Projektes sich auf den Verdichtungsraum konzentrierte und hier die Kooperationsbereitschaft größer war. Dies ist einer der Gründe für die Konzentration auf die Verdichtungsräume in der vorliegenden Arbeit.

Die Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart war in der Vergangenheit durch eine massive Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche gekennzeichnet. Die tägliche Flächeninanspruchnahme liegt derzeit in der Region Stuttgart bei etwa 1,5 Hektar und ist somit im Vergleich mit Land und Bund unterdurchschnittlich. Dies verwundert bei der bereits hohen Siedlungsdichte und dem ebenfalls hohen Bodenpreisniveau in der Regi-

**Flächeninanspruchnahme**

on nicht. Eine Umrechnung der Nachhaltigkeitsziele von Bund und Land auf die Region Stuttgart würde trotz dieser günstigeren Ausgangssituation eine weitere Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf knapp einen Hektar pro Tag erfordern.<sup>1</sup>

**Abbildung 21** Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen, der Bevölkerung und der Beschäftigung in der Region Stuttgart



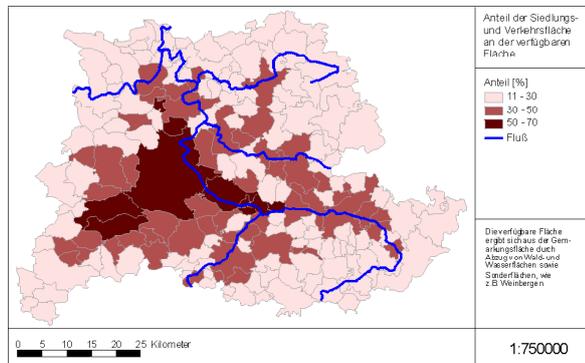
Quelle: Vallée 2007 – Regional Settlement Management as Chance, S. 392

Der haushälterische Umgang mit dem Boden hat in der Region Stuttgart bereits heute einen hohen Stellenwert. Dies zeigen die vielfältigen Beispiele für erfolgreiches kommunales Flächenmanagement, welche im Lauf des Projektes in den Workshops, der Vertiefungsphase und den Gesprächen vor Ort thematisiert wurden. Andererseits stehen namentlich Fehlanreize und die interkommunale Konkurrenz einem grundlegenden Strategiewechsel vielfach entgegen. Einige wichtige Punkte seien hier angeführt.

**Bremsende Faktoren**

- Die bereits hohe Siedlungsdichte führt dazu, dass in wichtigen Bereichen der Region eine weitere Ausdehnung der Siedlungsflächen kaum mehr vertretbar erscheint, sofern in den Kommunen ein Mindestmaß an Landschaftsqualität und Möglichkeiten zur Naherholung gewährleistet bleiben soll.

**Abbildung 22** Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gemarkungsfläche



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Flächennutzungsstatistik des statistischen Landesamtes Baden-Württemberg (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg o. J. – Flächenerhebung 2004)

- Das hohe Bodenpreisniveau in der Region Stuttgart befördert die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen. Insbesondere im Fall von Gewerbebrachen sind beispielsweise vielfach Altlasten zu beseitigen. Derartige zusätzliche Kosten verteuern und komplizieren Innenentwicklung. Dieser Kostennachteil wird durch das auch im Bereich von Neubaufächen hohe Preisniveau gemildert.

<sup>1</sup> Vgl. Wilske, Scholl et al. 2005 – Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement, S. 29

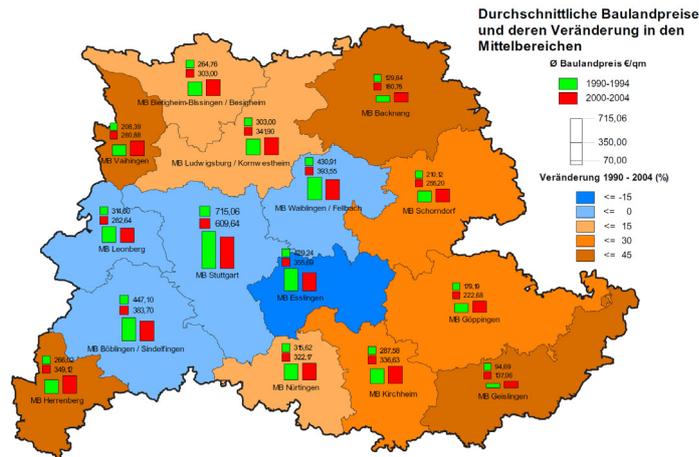


Abbildung 23 Entwicklung der Bodenpreise in der Region Stuttgart

Quelle: Verband Region Stuttgart 2006 – Regional-Monitor Region Stuttgart, S. 24

- Auch in der Region Stuttgart zeichnet sich ab, dass für einige Bevölkerungsschichten zentrale Standorte wieder an Attraktivität gewinnen. Dies zeigt beispielsweise die große Zahl im Zuge der Vor-Ort-Gespräche im Projekt thematisierten Bauvorhaben auf Innenentwicklungsflächen, die auf die Ansprüche älterer Bevölkerungsgruppen zugeschnitten sind. Attraktiv scheinen hierfür vor allem Städte mittlerer Größe mit Anschluss an die S-Bahn zu sein. Ebenso zeigen Beispiele wie die Südstadtentwicklung in Tübingen, dass Städte gerade durch Innenentwicklung auch für Familien attraktive Angebote entwickeln können. Auch hier wurden viele ähnliche – etwas weniger prominente – Beispiele im Zuge des Projektes in den Gesprächen und Workshops vorgestellt.
- Die Flächeninanspruchnahme befördernden Faktoren sind im Wesentlichen die, durch die Standortpräferenzen der Bevölkerung, die Entwicklung der Bodenpreise und fiskalische Fehlanreize angetriebene Suburbanisierung, die anhaltende Steigerung der spezifischen Flächenansprüche für Wohnen, Arbeiten, Erholen und Einkaufen, die aus der Siedlungsentwicklung und der Wirtschaftsentwicklung resultierenden steigenden Anforderungen an die Verkehrsinfrastrukturen und nicht zuletzt ein aus der interkommunalen Konkurrenz resultierender Flächenüberhang vor allem an dezentralen Standorten auf der Angebotsseite.<sup>1</sup> Für die Region Stuttgart besonders zu nennen ist die Zunahme der spezifischen Wohnfläche, welche zwischen 1995 und 2005 in der Region bei etwa 0,3 qm pro Jahr und Einwohner liegt. Damit einher geht ein Rückgang der Haushaltsgröße, die im selben Zeitraum von 2,3 auf 2,16 Einwohner je Haushalt sank.<sup>2</sup>
- In vielen Fällen behindern überzogene Preisvorstellungen, die sich nicht zuletzt auf das hohe Preisniveau und die in der Vergangenheit teils erheblichen Preissteigerungen<sup>3</sup> gründen, die Entwicklung von Innenentwicklungsflächen. Die sehr hohen Bodenpreise in der Region bilden zudem einen erheblichen Anreiz

Treibende Faktoren

<sup>1</sup> Vgl. Wilske, Scholl et al. 2005 – Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement, S. 29–30

<sup>2</sup> Verband Region Stuttgart 2006 – Regional-Monitor Region Stuttgart, S. 162-163

<sup>3</sup> Vgl. Verband Region Stuttgart 2006 – Regional-Monitor Region Stuttgart, S. 24

für eine weitere Suburbanisierung und die damit einhergehende Entwicklung disperser Siedlungsmuster und Zunahme der Verkehrsflächen insbesondere auch in den Kernbereichen der Region.

- Im Bereich der Gewerbeflächen sind, infolge der immer noch großen Bedeutung des sekundären Sektors, zwei Entwicklungen besonders wichtig. Die zunehmende Produktivität und die Automatisierung führen zu einem steigenden Flächenbedarf pro Arbeitsplatz. Während dieser Effekt in anderen Verdichtungsräumen durch den Strukturwandel hin zum tertiären Sektor teilweise kompensiert wird, kommt er in der Region Stuttgart in stärkerem Maße zum tragen. Die zunehmende Arbeitsteiligkeit und Spezialisierung erfordert zudem zusätzliche Verkehrs- und Lagerflächen für die Logistik.
- Ein weiterer für die Flächeninanspruchnahme wichtiger Punkt ist der im Einzelhandel zu beobachtende Verdrängungswettbewerb, der nicht zuletzt über erhebliche Steigerungen der Verkaufsflächen geführt wird. Hier stehen Kommunen und Region vor großen Herausforderungen, um insbesondere die Nahversorgung in den zentralen Lagen zu sichern.

Die interkommunale Konkurrenz führt dabei dazu, dass tendenziell zu viele Flächen ausgewiesen werden und Steuerungsmöglichkeiten untergraben werden, mit denen den genannten, die Flächeninanspruchnahme steigernden Entwicklungsrichtungen entgegengewirkt werden könnte.<sup>1</sup>

### **3.1.2 Struktur und Aufgaben des Verbands Region Stuttgart**

Der Verband Region Stuttgart, der im Jahr 1994 den Regionalverband Mittlerer Neckar abgelöst hat, stellt eine neue Ebene der regionalen Selbstverwaltung dar. Im Vorfeld der Gründung des Verbandes sah sich die Region Stuttgart mit einem Rückgang der Beschäftigungszahlen konfrontiert. Für diese Entwicklungen wurden strukturelle Defizite im Wettbewerb insbesondere mit anderen europäischen Regionen verantwortlich gemacht.<sup>2</sup> Die seit längerem diskutierte Gründung des Verbands Region Stuttgart als neuem Typus einer Gebietskörperschaft war nicht zuletzt eine Reaktion auf diese Entwicklungen. Es handelt sich beim Verband Region Stuttgart um einen umlagefinanzierten Mehrzweckverband.<sup>3</sup> Dabei stellen die Einrichtung eines direkt gewählten Regionalparlamentes und die Kombination von Planungs- und Fachzuständigkeiten die wesentlichsten Neuerungen dar.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Besler, Wiegandt 2006 – Brachflächen- und Baulückenkataster, S. 131

<sup>2</sup> Vgl. Benz 2003 – Regional Governance mit organisatorischem Kern, S. 506

<sup>3</sup> Wilske, Scholl et al. 2005 – Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement, S. 35

<sup>4</sup> Vgl. Benz 2003 – Regional Governance mit organisatorischem Kern, S. 506

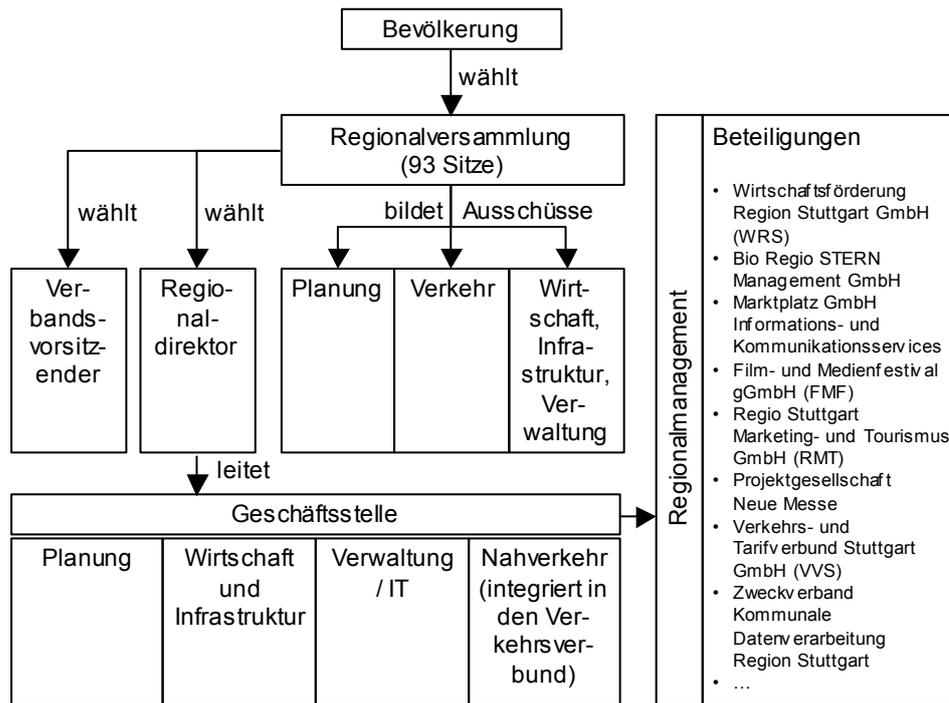


Abbildung 24 Struktur des Verbands Region Stuttgart

Quelle: Eigene Darstellung<sup>1</sup>

Die direkte Legitimation bildet die Grundlage für die erweiterten Kompetenzen des Verbands. Im Rahmen der Regionalplanung weist der Verband beispielsweise regionale Schwerpunkte nicht nur symbolhaft, sondern gebietsscharf aus. Er ist über die Zuständigkeit für die Regional- und Landschaftsplanung hinaus auch Aufgabenträger für die S-Bahn, zuständig für regionale Wirtschaftsförderung und Tourismus-Marketing und übernimmt in Teilen der Abfallwirtschaft Aufgaben, um nur die wichtigsten Tätigkeitsfelder zu nennen. Darüber hinaus kann der Verband Region Stuttgart mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Regionalversammlung auch weitere freiwillige Aufgaben übernehmen und hat sich so beispielsweise auch an der Messgesellschaft beteiligt und betreibt regionale Kulturförderung.<sup>2</sup> Dieses Aufgabenspektrum hat der Verband Region Stuttgart genutzt, um dem Gedanken des Regionalmanagements folgend darüber hinaus eine Vielzahl regionaler Netzwerke zu initiieren. Beispielfhaft seien genannt die „BioRegio STERN“, der „Marktplatz Region Stuttgart“, die „KulturRegion Stuttgart“, die „SportRegion Stuttgart“, der „FrauenRatschlag Region Stuttgart“, die „JugendRegion Stuttgart“ und das Netzwerk „Forum Region Stuttgart“.<sup>3</sup> Es überlagern sich im Verband Region Stuttgart somit Elemente der hierarchischen Steuerung mit einer intensiven Arbeit an und in regionalen Netzwerken und Kooperationen.

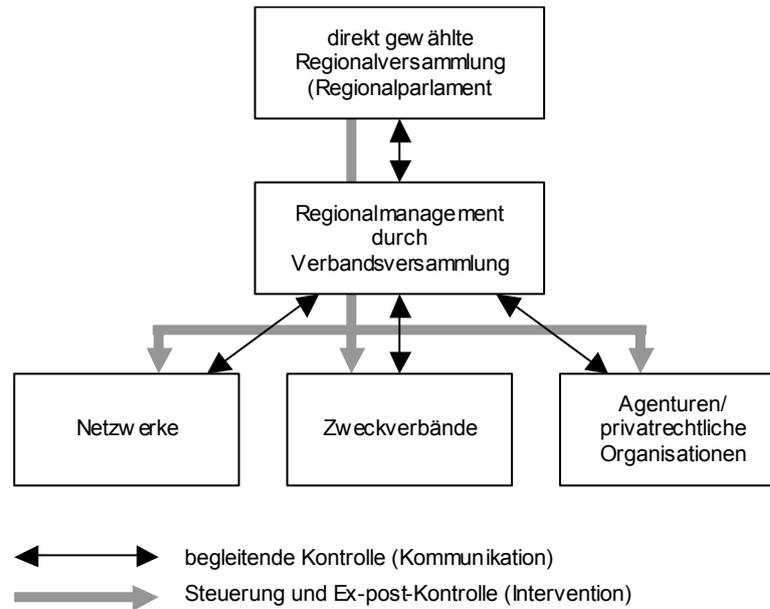
## Kompetenzen und Aufgaben

<sup>1</sup> Vgl. Vallée 16.03.2006 – Die Rolle des ÖPNV, S. 4-5 und Verband Region Stuttgart 2006 – Beteiligungsbericht 2005, S. 9

<sup>2</sup> Vgl. Verband Region Stuttgart 1998 – Die Region Stuttgart, S. 39–42

<sup>3</sup> Vgl. Heinz 2004 – Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen, S. 46

Abbildung 25 Kontrollstruktur in der Region Stuttgart



Quelle: Benz 2003 – Regional Governance mit organisatorischem Kern, S. 511

Im Hinblick auf regionales Flächenmanagement ist kritisch zu werten, dass der Verband trotz dieser erweiterten Kompetenzen und seines direkten politischen Mandats vor allem infolge seiner Umlagefinanzierung und der fehlenden hoheitlichen Aufgaben dennoch stark an die kommunalen Interessenlagen gebunden ist.<sup>1</sup>

### 3.1.3 Bereits eingesetzte Instrumente und Vorarbeiten

Im Modellvorhaben MORO-RESIM konnte auf eine Reihe von bereits eingesetzten Instrumenten und einige Vorarbeiten des Verbandes zurückgegriffen werden.<sup>2</sup> Sie sollen hier, vor allem wegen ihrer Bedeutung für die Frage der Übertragbarkeit, in aller Kürze dargestellt werden.

#### Gesamtflächenbilanzen

Der Verband Region Stuttgart fordert im Falle von Flächennutzungsplanfortschreibungen so genannte Gesamtflächenbilanzen, in denen den angemeldeten Flächenbedarfen die Flächenreserven gegenübergestellt werden müssen. Diese Flächenbilanzen umfassen dabei sowohl die noch nicht realisierte Außenentwicklung als auch Reserven im Innenbereich. Es erfolgt, sofern eine Mobilisierung im Planungszeitraum realistisch ist, eine Anrechnung dieser Reserven auf die in der Bedarfsermittlung ermittelten Flächen. Da der Verband Region Stuttgart nicht Genehmigungsbehörde für die Flächennutzungspläne ist, kann er dieses Verfahren nur im Rahmen seiner Stellungnahmen im Zuge der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange einbringen.

<sup>1</sup> Vgl. Heinz 2004 – Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen, S. 48–49

<sup>2</sup> Bezüglich der hier genannten Instrumente vgl. Wilske, Scholl et al. 2005 – Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement, S. 37–39

Der Verband fördert interkommunale Kooperationen, beispielsweise mit einem seit 1997 bestehenden und inzwischen zweimal verlängerten Förderprogramm für interkommunale Gewerbegebiete.<sup>1</sup> Auch die Gewerbeschwerpunkte in der Region werden in der Regel für interkommunale Kooperationen ausgewiesen.

**Förderung von Kooperationen**

Der Verband versucht mit verschiedenen Vorgehensweisen, die Nutzung von Innenentwicklungsflächen zu befördern. So hat er die Möglichkeit, regionale Wohn- und Gewerbeschwerpunkte auch gebietsscharf auszuweisen, dafür genutzt, einige dieser Schwerpunkte auf Konversionsflächen und Gewerbebrachen vorzusehen. Beispiele hierfür sind das Güterverkehrszentrum Kornwestheim oder das so genannte „Flugfeld“ in Böblingen und Sindelfingen. Ebenfalls in diesem Zusammenhang zu nennen ist die regionale Immobilienbörse im Internet, welche durch die Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Region entwickelt und betrieben wird.<sup>2</sup> Darüber hinaus hat der Verband Region Stuttgart einen „Leitfaden zur Wiedernutzung von Gewerbebrachen“ in Auftrag gegeben und darauf aufbauend ein Förderprogramm aufgelegt, um konzeptionelle Vorarbeiten für eine Flächenmobilisierung zu unterstützen.

**Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen**

Einen weiteren Baustein bildet die Sicherung und in Wertsetzung der Freiflächen in der Region. Neben dem regionalplanerischen Instrumentarium der Grünzäsuren und Grünzüge setzt der Verband Region Stuttgart auch hier auf eine Flankierung der Regionalplanung mit umsetzungs- und projektorientierten Aktivitäten. Hierfür wurde das Konzept eines Landschaftsparks entwickelt, welches nun in den nächsten Jahren umgesetzt werden soll.

**Sicherung von Freiflächen**

### **3.2 Ziele und Vorgehensweise**

Für die Ziele des Projektes waren Blickwinkel bestimmend: der regionale und der kommunale.

- Aus Sicht des Verbands Region Stuttgart stand im Vordergrund, einerseits Grundlagen für eine integrierte Regionalplanung zu erarbeiten. Die formellen Schnittstellen, namentlich im Bereich der Flächennutzungsplanung, können dieser Anforderung umso schlechter gerecht werden, als der Anteil der Entwicklung im Bestand an der Gesamtentwicklung steigt. Der Grund liegt in der historisch gewachsenen Ausrichtung der formellen Instrumente auf eine Koordination des Wachstums nach außen.
- Ebenso hat der Verband Region Stuttgart ein großes Interesse, sein Instrumentarium um prozess- und umsetzungsorientierte Instrumente zu ergänzen. Hierfür ist er jedoch beim Thema Flächenmanagement in besonderem Maße auf eine intensive Zusammenarbeit mit den Kommunen angewiesen. Für diesen Prozess sollte mit der Übersicht zu den Innenentwicklungspotenzialen eine Grundlage

<sup>1</sup> Vgl. Verband Region Stuttgart – Förderung interkommunaler Gewerbegebiete, S. 2–3

<sup>2</sup> Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (Hg.) 2007 – Gewerbeimmobilienbörse der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart

gelegt und mit den verschiedenen Dialogangeboten im Rahmen des Projektes erste Schritte unternommen werden.

Da die Umsetzung regionalen Flächenmanagements letztlich durch die Kommunen erfolgen muss, war auch der kommunale Blickwinkel zu beachten. Das Interesse der Kommunen am Projekt bezog sich dabei im Wesentlichen auf drei Punkte

- Insbesondere in kleinen und mittleren Kommunen zum einen darauf, Flankierung und Unterstützung für kommunales Flächenmanagement zu erhalten. Dies stellte beispielsweise eine wesentliche Anforderung für die Entwicklung der Internetplattform dar. Für andere, im Flächenmanagement bereits erfolgreich aktive Kommunen stand eher im Vordergrund, mit der flächendeckend angelegten Übersicht Argumente für die Abstimmung der Flächenausweisungspolitik auf der interkommunalen Ebene zu erhalten.
- Ein weiterer Punkt war das Interesse, mit der Regionalplanung und insbesondere anderen Kommunen aus der Region in einen Erfahrungsaustausch eintreten zu können. Diesem Interesse wurde beispielsweise durch die Ausgestaltung der regionalen Workshops im Laufe des Projektes Rechnung getragen. Diese regionale Plattform für den Erfahrungsaustausch, welche im Zuge des Projektes geschaffen werden konnte, wurde von den Kommunen daher auch als besonders positiv bewertet, insbesondere auch wegen ihrer Bindung an die eigene Region.
- Nicht zuletzt nutzten viele Kommunen die Gespräche vor Ort zur Erhebung der Innenentwicklungspotenziale gezielt auch für einen informellen Austausch zu aktuellen Fragen im Spannungsfeld zwischen Kommune und Regionalplanung. Es bestätigte sich somit, dass die vergleichsweise starke Position des Verbands in der Region hier die Kooperationsbereitschaft erhöhen konnte. Andererseits wird deutlich, dass das Projekt hier eine offensichtlich bestehende Nachfrage nach Gelegenheiten zum direkten informellen Austausch nutzen konnte.

Aus diesen Anforderungen ergaben sich die Ziele des Projektes. Diese bezogen sich auf drei unterschiedliche Aspekte regionalen Flächenmanagements.

- *Die Frage der Übersicht:* Mit dem Projekt sollte gezeigt werden, ob, unter Nutzung der Möglichkeiten moderner Konzepte für planerische Informationssysteme<sup>1</sup> und einer geeigneten Erhebungsmethodik, eine flächendeckende, fortschreibungsfähige regionale Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen geschaffen werden kann.
- *Die Frage der Instrumente:* Im Zuge des Projektes sollte erkundet werden, mit welchen Instrumenten die regionale Ebene regionales Flächenmanagement im Zusammenspiel mit den Kommunen befördern kann. Leitfragen waren hier: „Was kann die Region tun, was kann sie nicht tun? Was soll die Region tun, was soll sie nicht tun?“.

---

<sup>1</sup> Vgl. Elgendy 2003 – Planning information systems

- *Die Frage des Prozesses:* Im Zuge des Projektes sollte erprobt werden, mit welchen Angeboten regionales Flächenmanagement in einen kontinuierlichen Prozess überführt werden kann.

### 3.2.1 Arbeitsprogramm

Die Ziele wurden für das Projekt in ein Arbeitsprogramm übersetzt. Dieses Programm kann mit den drei Begriffen *Übersicht*, *Dialog* und *Strategie* charakterisiert werden. Die Schaffung der Übersicht über die Potenziale für Innenentwicklung erfordert die Bündelung vieler Informationen aus verschiedensten Quellen, vor allem der lokalen Akteure vor Ort. Es galt also, die Methodik einer Erhebung von Bauflächenpotenzialen im regionalen Kontext zu erarbeiten. Es wurde ein für die regionale Ebene sinnvoller Merkmalskatalog und ein effizientes Verfahren zur Einbeziehung der Blickwinkel und Kenntnisse aller Akteure entwickelt. Parallel wurden Instrumente und Verfahren erkundet und diskutiert. Ziel war, auf diesem Dialog zwischen dem Träger der Regionalplanung und den Kommunen aufbauend gemeinsame Vorstellungen zu entwickeln, wie die regionale Ebene die Umsetzung von Flächenmanagement auf der kommunalen Ebene unterstützen und flankieren kann. Die Übersicht zu Flächenpotenzialen und Instrumenten bildete damit die Grundlage zur Entwicklung einer Strategie für ein nachhaltiges regionales Flächenmanagement.

- Potenziale für Innenentwicklung
  - Entwicklung einer Erhebungsmethodik für die regionale Ebene
  - Erhebung der Potenziale
  - Entwicklung einer internetgestützten Übersicht über die Potenziale
- Instrumente und Verfahren
  - Erkundung von Verfahren und Instrumenten zur Umsetzung des Grundsatzes „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ auf der regionalen Ebene
  - Diskussion dieser Verfahren und Instrumente vor dem Hintergrund der spezifischen Situation in der Region Stuttgart
  - Entwicklung von praktikablen Instrumentenverbänden
- Strategieentwicklung
  - Aufbauend auf der Übersicht über Innenentwicklungspotenziale und den zur Verfügung stehenden Instrumenten und Verfahren kann eine Strategie für Innenentwicklung für die regionale Ebene entwickelt werden
  - Prüfung der Vorstellungen für die regionale Ebene anhand konkreter Problemstellungen in einer Vertiefungsphase mit ausgewählten Kommunen.



Im Fokus des Modellvorhabens MORO-RESIM standen dabei diejenigen Flächen, welche durch die formellen Verfahren nur eingeschränkt abgedeckt werden können. So sollte die erforderliche Grundlage für einen sachgerechten Dialog zu möglichen Instrumenten und Verfahren für ein regionales Flächenmanagement gelegt werden. Die Erhebung bezog sich daher auf die Bauflächenpotenziale im Bestand und die noch nicht realisierte Außenentwicklung. Beide Flächenkategorien unterscheiden sich hinsichtlich der möglichen Vorgehensweisen grundlegend voneinander.

- Die Erarbeitung einer Übersicht zu den Bauflächenpotenzialen im Bestand erfordert eine große Ortskenntnis. Für eine regionale Übersicht sollte daher die Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen in den Kommunen und eine dialogorientierte Vorgehensweise verfolgt werden.
- Die noch nicht realisierte Außenentwicklung kann theoretisch mittels Luftbilddauswertung ermittelt werden. Voraussetzung ist hier, dass sowohl aktuelle Luftbilder als auch aktuelle Flächennutzungsplandaten vorliegen.

Für beide Kategorien wurden daher auch unterschiedliche Vorgehensweisen verfolgt. Während die Luftbilddauswertung zur Ermittlung der noch nicht realisierten Außenentwicklung dabei als Routineaufgabe angesehen werden kann, welche mit den heute verfügbaren Techniken der Geografischen Informationssysteme (GIS) durchgeführt werden kann,<sup>1</sup> stellte die Erhebung der Bauflächenpotenziale im Bestand Neuland dar. Der mit dem Schritt auf die regionale Ebene verbundene Maßstabssprung vor allem hinsichtlich der Zahl der Flächen und der Beteiligten stellte dabei die größte Herausforderung dar. Die Anforderungen an die Erhebungsmethodik ließen dabei von den verschiedenen denkbaren Vorgehensweisen Erhebungsgespräche vor Ort unter Leitung eines unabhängigen Experten und unter Beteiligung der kommunal Verantwortlichen sowie eines Vertreters des Verbands Region Stuttgart als am aussichtsreichsten erscheinen. Die wesentlichen Gründe dafür waren:

#### Vorgehensweise

- *Ausrichtung auf das Thema Innenentwicklung:* Die bestehenden Instrumente und Verfahren zielen historisch bedingt vor allem auf eine Koordination des Wachstums und der Außenentwicklung. Sie ermöglichen daher eine Berücksichtigung des insbesondere im Verdichtungsraum zunehmend wichtigen Themas der Innenentwicklung nur mangelhaft. Die Lücken in der Kenntnis zu Ausgangssituationen, Chancen und Risiken sind darum in diesem Bereich besonders gravierend. Im Modellvorhaben MORO-RESIM sollte aus diesem Grund der Schwerpunkt auf die Innenentwicklung gelegt werden.
- *Erkennen der Muster:* Die Übersicht sollte ermöglichen, Muster in der Verteilung der Flächenpotenziale im Inneren und ihrer Eigenschaften erkennen zu können, um die Übersicht zur Ausrichtung von Unterstützungs- und Förderangeboten nutzen zu können.
- *Gleichbehandlung:* Ziel sollte sein, nicht nur positive Fallbeispiele, sondern vielmehr auch Schwierigkeiten und Konflikte zu erkunden. In vielen Fällen wird beim Thema des Flächenmanagements auf der überörtlichen Ebene versucht,

<sup>1</sup> Vgl. zu den Ergebnissen Abschnitt 3.2.4

den Maßstabssprung durch ein Ausweichen auf Fallbeispiele zu mildern. Die Versuchung ist groß, für diese Beispiele auf kooperationswillige und im Thema aktive Kommunen zurückzugreifen. Aus diesem Grund sollte die Erhebung im Modellvorhaben MORO-RESIM flächendeckend erfolgen, um neben den kooperationsbereiten und aktiven Kommunen auch andere Kommunen beteiligen zu können. Mit Hinweis auf das flächendeckende Vorgehen gelang auch die Beteiligung von Kommunen, in denen Schwierigkeiten in der Innenentwicklung überwogen, von Kommunen mit wenig oder keinen Flächenpotenzialen im Innenbereich und auch von Kommunen, welche einer Behandlung des Themas durch den Verband Region Stuttgart aus prinzipiellen Gründen kritisch gegenüberstanden. Diese Gespräche bildeten einen wertvollen Beitrag zum Gesamtprozess.

- *Differenziertes Vorgehen:* Zum flächendeckenden Ansatz gehörte auch, deutlich zu machen, dass Ziel des Projektes nicht war, am Schluss alle Kommunen mittels pauschalisierter Kenngrößen „über einen Kamm scheren“ zu können, sondern vielmehr die Vorgehensweise auch eine Berücksichtigung spezieller lokaler Einzelsituationen ermöglichen sollte.
- *Verschiedene Blickwinkel und Offenheit:* Aus Vorarbeiten<sup>1</sup> war bekannt, dass für eine belastbare Erhebung von Flächenpotenzialen im Innenbereich neben der unabdingbar nötigen Ortskenntnis der lokal Verantwortlichen auch der Blickwinkel unabhängiger Experten mit einbezogen werden sollte. Dies ist beispielsweise bei einer Erhebung mittels Fragebögen nicht gewährleistet und spricht für ein dialogorientiertes Vorgehen. Regelmäßig sind darüber hinaus unterschiedliche Fachdisziplinen zu beteiligen, zum Beispiel neben der Stadtplanung auch die Liegenschaftsverwaltung und die Wirtschaftsförderung. Dies war insbesondere für die internetgestützte Arbeitsplattform von Bedeutung, die darum nicht als geschlossenes, sondern als offenes System ausgelegt wurde. Die Frage, ob eine Fläche ein Innenentwicklungspotenzial darstellt oder nicht, ist immer eine Einzelfallentscheidung. Ob eine Fläche noch im Ortszusammenhang liegt, ob eine Realisierung als gesichert angesehen werden kann oder ob eine Fläche in der nächsten Zeit realistisch verfügbar wird, sind Fragen, die Ortskenntnis erfordern. Ob eine Aufnahme einer Fläche in die Potenzialübersicht sinnvoll ist, kann deswegen nur durch die lokal Verantwortlichen entschieden werden. Daher wurde auf eine übertrieben exakte Definition dieser Abgrenzungen verzichtet und diese Entscheidung in der Erhebung auch den kommunalen Vertretern als letztlich Verantwortlichen überlassen. In dieser Abwägung stellten die externen Experten und der regionale Vertreter das notwendige Korrektiv dar, um vergleichbare Maßstäbe zu gewährleisten.

---

<sup>1</sup> Zu nennen sind beispielsweise das Forschungsprojekt „Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS)“ (vgl. Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt, Ministerium für Umwelt und Verkehr B-W 2003 – Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart) und das LEADER+ Projekt „Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials im Murgtal“ (vgl. Dahm 2004 – Eindämmung des Landschaftsverbrauchs)

- *Berücksichtigung von kommunalen Interessen:* Die Kooperationsbereitschaft der Kommunen war in der Regel nur gegeben, wenn diese sich von der Beteiligung direkten Nutzen für ihre eigene Arbeit versprochen. Die wesentlichen Erwartungen waren dabei, mit der Arbeitsplattform ein Instrument zur Verfügung gestellt zu bekommen, welches sie auch für die eigene Arbeit nutzen können, die Erhebungsgespräche für den informellen Austausch mit dem Verband Region Stuttgart nutzen zu können oder mit einer Teilnahme Argumente für die Behandlung von Konflikten im engeren Stadt-Umland Bereich zu erhalten.
- *Begrenzung des Aufwands:* Um die Hürde für eine Kooperation der Kommunen möglichst niedrig zu halten, wurden die Gespräche im Fall von Einzelgesprächen vor Ort, im Fall von Gruppenerhebungen ortsnah durchgeführt und so der Reiseaufwand auf das Erhebungsteam verlagert. Dies diente neben der Begrenzung des Zeitaufwandes auf Seiten der Kommunen auch dazu, eine offene und vertrauensvolle Gesprächssituation zu unterstützen.
- *Herstellen von Verbindlichkeit:* Die Erhebungsgespräche haben sich auch in der Herstellung einer gewissen Verbindlichkeit der Erhebungsergebnisse bewährt. Wichtig hierfür war vor allem die Anwesenheit eines Vertreters des Verbands Region Stuttgart bei allen Erhebungsgesprächen. Auch wenn davon ausgegangen werden muss, dass die Kommunen in den Gesprächen in der Regel nicht alle Flächenpotenziale nennen, so zeigt die Betrachtung der als Grenzfälle diskutierten Fälle doch, dass hierdurch die Dunkelziffer erfolgreich auf ein tolerierbares Maß reduziert werden konnte.

Diese grob skizzierten Anforderungen führten dazu, dass statische und zentrale Systeme zur Erhebung und Aktualisierung der Informationen ausschieden. Die Konkretisierung der Anforderungen an die Erhebungsmethodik für die Entwicklung der internetgestützten Arbeitsplattform gab wichtige Hinweise auf die denkbare Struktur und einsetzbare Techniken. Diese Vorgehensweise ermöglichte es, die Arbeitsplattform problemorientiert zu entwickeln, also nicht Anwendungsmöglichkeiten für ein technisches System zu suchen, sondern vielmehr die Plattform den Problemstellungen entsprechend zu entwickeln. Die in den letzten Jahren neu entwickelten Techniken der internetgestützten planerischen Informationssysteme ermöglichen es inzwischen, für solche Situationen geeignete Arbeitsinstrumente mit überschaubarem Aufwand zu entwickeln.<sup>1</sup>

**Anforderungen an die internetgestützt Arbeitsplattform**

Die Ziele des Projektes erforderten eine dezentrale Erfassung, Kontrolle, Weiterverwendung und Fortschreibung. Dabei sollten auch die Anforderungen der unterschiedlichen Ansprechpartner und die unterschiedlichen Voraussetzungen bezüglich der vorhandenen Systeme zur elektronischen Datenverarbeitung (EDV) auf Seiten der Kommunen beachtet werden.

**Unterschiedliche Ansprechpartner und EDV-Ausstattung**

- In kleinen Kommunen war meist der Bürgermeister der Ansprechpartner. Die Gemeindeverwaltungen verfügen weder über CAD- noch GIS -Systeme. Planungsleistungen werden in der Regel nach außen vergeben.

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 4.4.4

- In Kommunen mittlerer Größe waren meist Bürgermeister und der Ortsbau-  
meister Ansprechpartner, das Bauamt verfügt in Einzelfällen über ein CAD-  
System, oft wird das GIS aber nur für technische Aufgaben, beispielsweise Kan-  
nal- oder Baumkataster, eingesetzt, steht für die Stadtplanung jedoch nicht zur  
Verfügung. Darum werden Baulückenkataster, obwohl sie in der Regel geführt  
werden, meist ohne Unterstützung mittels eines GIS erarbeitet.
- In größeren Städten war die Leitungsebene der Stadtplanungsämter Ansprech-  
partner. Hier existieren oft schon Übersichten zu Innenentwicklungspotenzia-  
len, die Ansätze variieren jedoch stark. GIS und CAD-Systeme stehen der Ver-  
waltung in der Regel zur Verfügung, in der Region sind jedoch die unterschied-  
lichsten Systeme im Einsatz.
- Inzwischen haben alle Gemeinden Zugang zum Internet. Internetbrowser stell-  
ten somit den kleinsten gemeinsamen Nenner in der EDV-Ausstattung dar. Zu-  
sätzliche Software kann nur in seltenen Fällen problemlos installiert werden.  
Schon in Kommunen mittlerer Größe existieren gesonderte EDV-Abteilungen,  
mit denen dies ansonsten einzeln abgestimmt werden müsste.
- Viele Beteiligte waren keine Planer, sondern gehörten der politischen Ebene an.  
Übung im Umgang mit CAD- oder GIS-Anwendungen konnte daher nicht vor-  
ausgesetzt werden. Dies gilt auch für die zu den gängigen CAD- und GIS-  
Anwendungen verfügbaren Online-Oberflächen.

**Einfachheit durch  
Beschränkung  
auf das Wesentli-  
che**

Ein weiterer vor allem für die Senkung der Schwelle zur Nutzung der Plattform bedeut-  
samer Aspekt ist der Grundsatz der Einfachheit. Daher erfolgte eine Beschränkung auf  
möglichst wenige Funktionen, die dem Nutzer zudem in einer klaren und einfachen  
Struktur angeboten wurden. Aus diesem Grund konnte kein herkömmliches Online-  
GIS mit seinen komplexen Werkzeugen zur Eingabe, Darstellung und Analyse verwen-  
det werden. Trotzdem sollte die Plattform georeferenziert arbeiten, um einen einfachen  
Austausch mit bestehenden geographischen Informationssystemen zu ermöglichen. Das  
aus Gründen der Datensicherheit notwendige Regelschema für die Zugangsberechtig-  
ungen wurde darüber hinaus genutzt, um den Nutzern nur Funktionen anzubieten, die  
sie für ihre Aufgaben in der Plattform tatsächlich benötigen.

**Vertraulichkeit  
und Verbindlich-  
keit**

In einer Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen befinden sich in der Regel auch  
sensible Informationen. Um dennoch zu vermeiden, dass nur die wenigen unkritisch  
erscheinenden „spruchreifen“ Flächen genannt werden, muss eine Vertraulichkeit der  
Daten garantiert werden. Aus diesem Grund wurden die Informationen in der Plattform  
mit einem Passwort geschützt. Jeder Nutzer der Plattform erhielt ein individuelles Pass-  
wort, so dass definiert werden konnte, auf welche Funktionen und Informationen er  
Zugriff haben durfte.

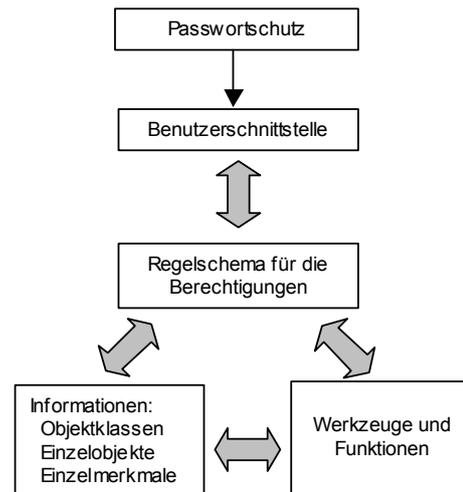


Abbildung 28  
Regelschema

Quelle: Eigene Darstellung. Vg. auch Elgendy 2003 – Planning information systems, S. 113

Das Regelschema sollte darum in vier Richtungen wirken:

- Bestimmte Objektklassen sollten nur bestimmten Nutzern zugänglich sein (beispielsweise „Termine“)
- Für Objektklassen sollte sich definieren lassen, welche Merkmale ein Nutzer einsehen und bearbeiten darf. So ließen sich beispielsweise nutzerspezifisch eine regionale und eine erweiterte Merkmalsliste verwirklichen.
- Für einzelne Objekte sollte sich bestimmen lassen, welche Nutzer diese einsehen oder bearbeiten dürfen. So wurde eine Funktion integriert, mit der Kommunen einzelne Potenziale als *gemeinde-intern* markieren konnten, um diese beispielsweise in politisch brisanten Situationen aus der regionalen Übersicht ausblenden zu können.
- Die Verfügbarkeit bestimmter Funktionen sollte wie die Berechtigungen zum Informationszugang mit einem Regelschema geregelt werden. So konnte beispielsweise ein Nutzer aus der Benutzergruppe „Region“ die Flächenpotenziale nur anzeigen, nicht jedoch neu anlegen oder bearbeiten. Hiermit sollte verdeutlicht werden, dass die Kommunen jederzeit die Hoheit über ihre Informationen behielten. Im Projekt wurde somit festgelegt, dass die Kommunen vollen Zugriff und damit auch die volle Verantwortung für die Inhalte in der Plattform behalten. Dieses Vorgehen hat sich bewährt und im Kontakt mit den Kommunen geholfen, Vorbehalte gegenüber einer Mitarbeit im Projekt auszuräumen.

Um den Informationen in der Plattform eine gewisse Verbindlichkeit zu geben, ist die Art der Kontaktaufnahme, die Erhebungsmethodik und letztlich die Gestaltung des Erhebungstermins von größter Bedeutung. Vielen häufig angeführten Kritikpunkten an einer solchen regionalen Übersicht sollte jedoch auch durch die Beachtung einiger Prinzipien bei der Entwicklung der Plattform begegnet werden. Diese Kritikpunkte sind beispielsweise die fehlende Aktualität der Informationen oder der Verdacht, dass wegen des regionalen Maßstabs den lokalen Besonderheiten keine Bedeutung zugemessen wird. Kann dieser Kritik nicht begegnet werden, besteht die Gefahr, dass die Erhebung der Potenziale als „Sandkastenübung“ abgetan wird, wesentliche Potenziale wegen Sicherheitsbedenken nicht genannt werden und sich die Beteiligten den Ergebnissen der Er-

**Verbindlichkeit  
der Informationen**

hebung in keiner Weise verpflichtet fühlen. Es ergaben sich daher auch aus der Forderung nach Verbindlichkeit der Ergebnisse einige Anforderungen an die Plattform.

- Jedem Nutzer sollte die Möglichkeit gegeben werden, die Informationen, die in seinem Verantwortungsbereich liegen, selbstständig zu pflegen. Damit konnten viele Diskussionen um Aktualität und Validität der Daten entschärft werden.
- Die Plattform sollte geeignet sein, auch die lokalen Besonderheiten nachvollziehbar zu erfassen und zu dokumentieren. Daraus leitete sich beispielsweise die Forderung ab, die Flächen nicht summarisch abzufragen, sondern sie konkret im Raum zu verorten.

### Flexibilität und Offenheit

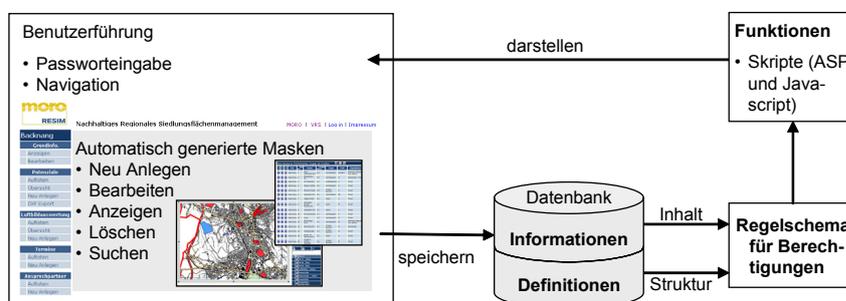
Im vorliegenden Vorhaben hatte auch die Weiterentwicklung der Methodik eine große Bedeutung, da eine Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen im regionalen Maßstab Neuland darstellte. Aus diesem Grund musste eine Arbeitsplattform, die diese Erhebung unterstützen soll, mehrfach an neue Erkenntnisse und Erfahrungen angepasst werden. Die eingesetzten Techniken wurden daher immer dahingehend geprüft, ob sie diese Flexibilität ermöglichen.

Ebenso wichtig wie die Flexibilität war die Offenheit zu bestehenden Systemen. Diese Offenheit stellte ein weiteres wichtiges Argument dar, um auf Seiten der Gemeinden eine Akzeptanz zu erreichen und Befürchtungen von Parallelsystemen und Doppelarbeit auszuräumen. Hierfür war es wichtig, Möglichkeiten für den Import aufzuzeigen, noch wichtiger waren jedoch Funktionen, um sowohl tabellarische als auch grafische Inhalte (Geoinformationen) aus der Plattform einfach exportieren und in eventuell bereits bestehenden Systemen und gewohnten Programmen weiternutzen zu können.

### Struktur und Technik der Arbeitsplattform

Die Forderung nach Flexibilität der Plattform und prozessbegleitender Weiterentwicklung lässt sich nur umsetzen, wenn die Entwicklung dem Prinzip der Trennung von Funktionen, Merkmalsdefinitionen und Inhalten folgt. Die Merkmalsdefinitionen und Inhalte sind dabei in einer Datenbank gespeichert. Die Funktionen greifen auf die Definitionen zurück, um die Inhalte darzustellen, zu bearbeiten und abzuspeichern. Die Benutzeroberfläche stellt dem Nutzer je nach seinen Berechtigungen unterschiedliche Funktionen zur Verfügung. Mit dem Regelschema kann definiert werden, welche Nutzer in welchen Objektklassen bestimmte Merkmale anzeigen oder bearbeiten dürfen.

Abbildung 29 Struktur der Arbeitsplattform



Quelle: Eigene Darstellung

Hinter dieser Struktur steht die Idee, die zu bearbeitenden Informationen als Objektklassen zu verstehen. Ein solches Objekt wäre beispielsweise „Termin“ oder „Flächenpotenzial“. In der Definition eines Objektes wird beschrieben, welche Merkmale vorgesehen sind und wie diese beschaffen sind, für Termine beispielsweise Beginn, Ende und



**Funktionen der Plattform**

Mit der Arbeitsplattform des Projektes konnten die Nutzer

- tabellarische Informationen zu Flächenpotenzialen eingeben, anzeigen und aktualisieren,
- Potenziale graphisch auf einer geeigneten Hintergrundkarte abgrenzen,
- die Flächenübersicht für eine Gemeinde oder Teilbereiche einer Gemeinde anzeigen,
- Potenziale nach bestimmten Kriterien suchen,
- Kontaktdaten zu Ansprechpartnern eingeben, anzeigen und aktualisieren und Termine verwalten,
- die Dokumentensammlung verwalten und
- Informationen mit bestehenden Systemen austauschen und zur Weiterbearbeitung exportieren.

Datensatzwerkzeuge		
Eingabe	Bearbeitung	Informationen anzeigen
Anlegen eines Datensatzes	Bearbeitung eines Datensatzes	Anzeigen der Informationen

Datenmanagement	
Auflisten, Sortieren	Suchen
Auflisten von Datensätzen und Möglichkeit der Sortierung nach beliebigen Spalten	Suchfunktion zur Erstellung benutzerdefinierter Auflistungen (z.B. bestimmte Flächengröße)

Excel Export	Export als Grafikdatei
Export beliebiger Auflistungen in eine Excel-Datei, die lokal abgespeichert werden kann	Die Flächenpotenziale können als Polygone in eine Grafikdatei (DXF) exportiert werden.

Verwaltung und Berechtigungschema	
In der Benutzerverwaltung können neue Benutzer angelegt und die Berechtigungen der einzelnen Nutzer festgelegt werden. Hierfür existieren Benutzergruppen mit vordefinierten Berechtigungen (Administrator, Region und Gemeinde)	

## Grafische Übersicht

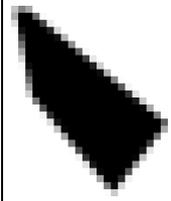
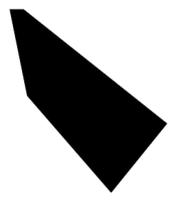
Anforderung war, die Anzeige der Flächenpotenziale dynamisch generieren zu können. Dies lässt sich auf einfachem Wege nur durch Nutzung von Vektorgrafiken erreichen. Ebenso sollte eine Überlagerung der Flächenpotenziale mit Hintergrundkarten möglich sein. Die Möglichkeit zur Mischung von Vektorgrafiken und Rastergrafiken war also ebenfalls eine zentrale Anforderung. Als Neuerung gegenüber bisherigen Lösungen wurde daher für die grafische Übersicht in der Plattform eine 2001 vom W3C-Konsortium verabschiedete Standardsprache zur Beschreibung von grafischen Elementen im Internet, der so genannten „Scalable Vector Graphics“ (SVG)<sup>1</sup>, verwendet.

SVG bieten für die Darstellung der Übersicht zwei wichtige Vorteile

- Sie sind kein Binärformat wie beispielsweise Flash-Animationen., sondern ein Textformat wie auch das für Internetseiten verwendete html. Sie können darum dynamisch direkt aus der Datenbank generiert werden und mit einfachen Skripten manipuliert werden. Es ist möglich, SVG mit georeferenzierten Koordinaten zu verwenden.

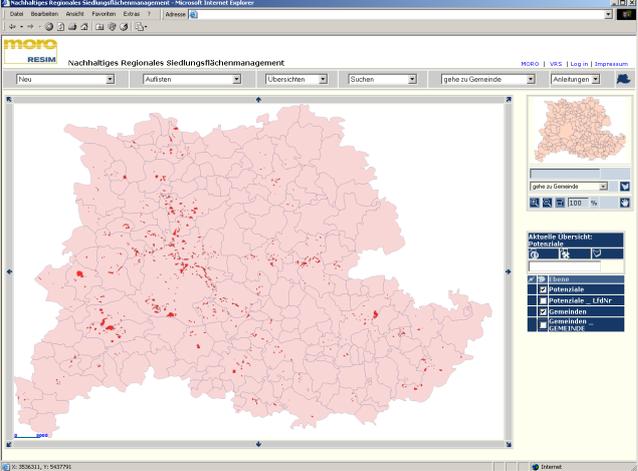
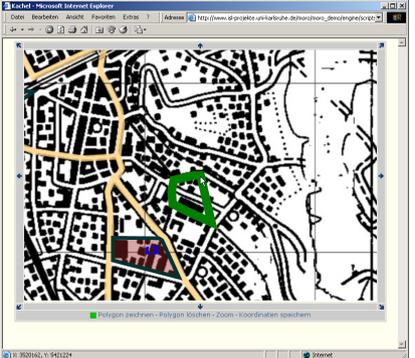
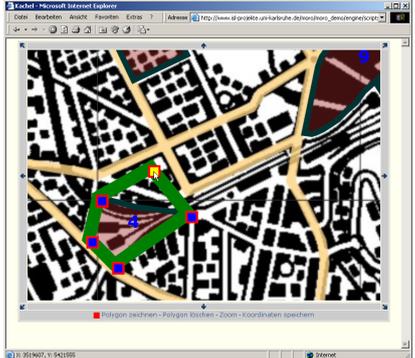
Beispiel: SVG-Code für ein Polygon:	SVG Grafik
<pre>&lt;svg width="250px" height="275px"&gt; &lt;polygon points="5,5 30,130 150,270 230,170 25,5 5,5" /&gt; &lt;/svg&gt;</pre>	

- Als Vektorgrafiken können SVG ohne Qualitätsverlust beliebig skaliert werden. Eine Überlagerung von Hintergrundkarten und Vektorgrafiken ist möglich.

Rastergrafik	SVG Grafik	Überlagerung mit Hintergrundkarte
		

Die wesentlichen Funktionen der grafischen Übersicht waren dabei die Anzeige der Potenziale, wobei hier zwischen einer regionalen Übersicht und den kommunalen Übersichten unterschieden wurde.

<sup>1</sup> Siehe auch Lilley, Jackson 23.01.2007 – Scalable Vector Graphics SVG

Grafische Übersicht <sup>1</sup>	
Anzeige	
	
<p>Kartenebenen können ein- und ausgeblendet werden. Eine stufenlose Vergrößerung ist möglich, bei Bedarf wird auf feiner aufgelöste Hintergrundkarten umgeschaltet. Die Flächen (Polygone) werden jeweils aktuell aus der Datenbank generiert.</p>	
Eingabe	Bearbeitung
	
<p>Flächen können neu gezeichnet werden. Die Flächengröße wird automatisch berechnet</p>	<p>Die Abgrenzung von Flächen kann auch nachträglich bearbeitet werden</p>

### 3.2.3 Flächenerhebungen

Für die Erhebungen wurde im ersten Schritt der Begriff „Bauflächenpotenzial im Bestand“ genauer eingegrenzt. Dabei musste ein sinnvoller Kompromiss zwischen der kommunalen und der regionalen Maßstabsebene gefunden werden. Ein solcher ist beispielsweise die Mindestflächengröße von 5000 m<sup>2</sup>, welche einen Kompromiss zwischen den Kriterien der Bedeutsamkeit für die regionale Entwicklung und dem kommunalen Blickwinkel darstellt. Es wurden alle Arten von Potenzialen für Innenentwicklung berücksichtigt, auch beispielsweise dann, wenn eine bauliche Nutzung zugunsten einer Verbesserung des Freiraumangebotes nicht vorgesehen war. Als bereits realisiert und damit nicht mehr als Potenzial verfügbar galten Flächen nicht etwa schon bei Errei-

**Der Begriff „Bauflächenpotenzial im Bestand“**

<sup>1</sup> Die Darstellungen wurden aus einer mit fiktiven Inhalten gefüllten Demoversion der Arbeitsplattform entnommen. Sie haben keinerlei realen Bezug.

chung des Baurechts, sondern erst, sobald der „Bagger auf der Baustelle“ den Umsetzungswillen der Investoren dokumentierte.

- Richtgröße für die Mindestgröße der Fläche: 5000 qm
- Alle Nutzungsarten
- Lage innerhalb des zusammenhängenden Siedlungskörpers
- Alle Potenzialtypen:
  - Noch niemals baulich genutzte Flächen (z.B. Reserveflächen)
  - Nicht mehr genutzte Flächen
  - Extensiv genutzte Flächen
  - Nicht plangemäß genutzte Flächen
- Auch schon neu überplante, noch in Umsetzung befindliche Areale.

**Merkmalskatalog** Für diese Flächen wurde ein möglichst knapper Merkmalskatalog erarbeitet, welcher anhand der Erkenntnisse aus den ersten beiden Erhebungsphasen vor der Öffnung des Prozesses für alle Kommunen überarbeitet und ergänzt wurde. Auch hier kam somit das Prinzip des schrittweisen Vorgehens zum Tragen.

**Abbildung 31**  
**Der Merkmalskatalog**  
**für die Bauflächen-**  
**potenziale im Bestand**

Merkmal	Beschreibung	Bemerkung
Gemeindenummer	Kennziffer des statistischen Landesamtes	
Lfd.Nr.	ID	
Name	Straßenname o.ä.	
Größe	In Hektar	Wird bei Verortung automatisch berechnet
Lage	Kernbereich; Innere Bezirke; Randbereich; Noch nicht realisierte Außenentwicklung; Außenbereich	
Ausweisung im Flächennutzungsplan	W; M; MV; MK; G; GE; GI; SO; GBD; Versorgung; Verkehr; Grün	
FNP – Status	Geplant; Bestand	
Eigentübertyp	Gemeinde; Privat: ehemals Öffentlich (z.B. Bahn) und Mischformen	
Besonderheiten	Text	
Planungsstand	Einordnung in Phasen: Erkundungsphase; Konzeptphase; Phase Schaffung Voraussetzungen für Baurecht; Bau- und Realisierungsphase	Zusätzliches Textfeld für Besonderheiten zum Planungsstand
Altlastensituation	Einordnung in: unbekannt; Altlastenverdacht; Altlast bestätigt; Altlastenfreiheit bestätigt; Sanierungskonzept liegt vor; Sanierung läuft; Sanierte Altlast	
Haupthindernis	Text	
Folgenutzung	W; M; MV; MK; G; GE; GI; SO; GBD; Versorgung; Verkehr; Grün	Mehrfachauswahl möglich
Zugang	Administrator; Region; Gemeinden; Gast	Mehrfachauswahl möglich

Quelle: Eigene Darstellung

**Vorgehensweisen in der Erhebung** Im Verlauf des Modellvorhabens kamen drei unterschiedliche Vorgehensweisen zum Einsatz.

- Gespräche zur Anbindung bestehender Informationssysteme zu Innenentwicklungspotenzialen an die Plattform für die regionale Übersicht
- Erhebungsgespräche vor Ort in einer Gemeinde mit Kartierung der Potenziale in der Arbeitsplattform, im Nachgang Abgleich mit der Luftbildauswertung
- Gruppentermine mit mehreren Gemeinden mit gemeinsamer Einführung und anschließende Erhebung der Potenziale in parallelen Einzelgesprächen mit den Vertretern der jeweiligen Gemeinden, im Nachgang Abgleich mit der Luftbildauswertung

Der Schwerpunkt lag dabei auf Einzelgesprächen vor Ort. Gruppentermine konnten erst gegen Ende der Erhebungen vereinbart werden, haben sich dann aber als probates Mittel zur Beteiligung insbesondere kleinerer Kommunen erwiesen. Gegenüber einer Schulung und selbstständigen Erfassung der Potenziale bestanden auf Seiten der Gemeinden große Vorbehalte, so dass diese zusätzlich denkbare Vorgehensweise nicht eingesetzt werden konnte.

Die Gespräche dauerten in der Regel 1 bis 1,5 Stunden. Einer einleitenden Vorstellung des Projektes sowie der Ziele und Methodik der Erhebung folgte die Abfrage einiger Informationen zur Gemeinde wie Stand der Flächennutzungsplanung, Einschätzung der Bevölkerungsentwicklung, Voruntersuchungen und EDV-Ausstattung. Zu diesem Zeitpunkt wurde auch nach der summarischen Einschätzung des Umfangs an kleinen Baulücken im engeren Sinne (unbebaute Einzelparzellen unterhalb der Mindestflächengröße) gefragt. Darauf folgte die Erhebung der Potenziale. Die Flächen wurden auf topographischen Karten (1:10.000 bis 1:25.000) markiert, parallel in der Arbeitsplattform abgegrenzt sowie die Flächenmerkmale abgefragt und eingegeben.<sup>1</sup> Der Merkmalskatalog ermöglichte eine Erfassung im normalen Gesprächsfluss. Die topographischen Karten boten im Gespräch den Vorteil, dass auf ihnen, anders als auf dem Bildschirm, alle Beteiligten immer einen Gesamtüberblick über die Gemeinde und die bislang abgegrenzten Flächen hatten.

**Ablauf der Gespräche**

Die Kommunen bekamen im Nachgang zu den Erhebungsgesprächen Zugang zu ihren Informationen in der Arbeitsplattform. Angedacht war, die Plattform auch zu einer Kontrolle der Ergebnisse der Luftbildauswertung zu nutzen. Somit konnte in den Gemeinden, die diesen Prozess durchliefen, aus Luftbildauswertung und Erhebungsgespräch eine konsolidierte Übersicht zusammengeführt werden, welche dann die Bauflächenpotenziale im Bestand und die noch nicht realisierte Außenentwicklung umfasste. Es hat sich jedoch gezeigt, dass hierfür nur noch eine Minderheit der Gemeinden zu gewinnen war. Von den 73 Gemeinden, die an den Erhebungsgesprächen teilnahmen, haben nach Öffnung der Plattform 48 die Ergebnisse in der Arbeitsplattform eingesehen, nur 14 haben jedoch auch die Luftbildauswertung in der vorgesehenen Weise gegengeprüft. Die Ergebnisse müssen somit differenziert bewertet werden. Während die

**Nachbearbeitung**

---

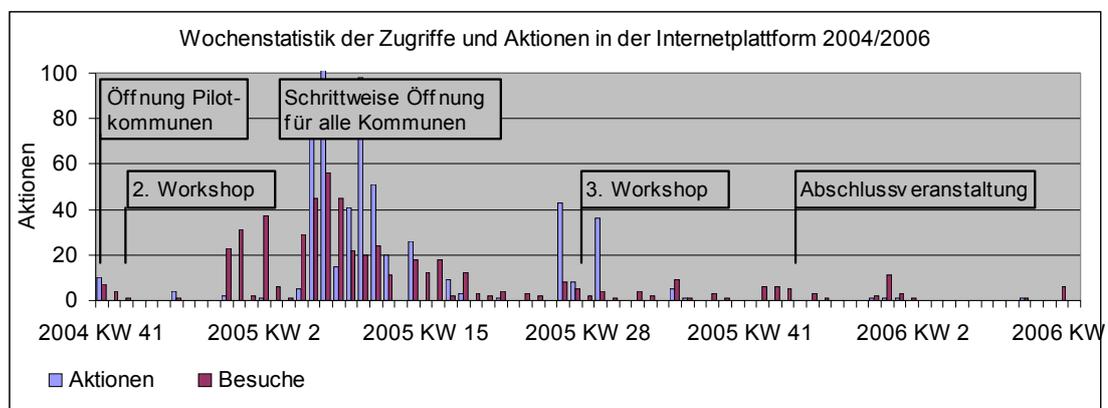
<sup>1</sup> Die Arbeitsplattform wurde hierfür als lokale Kopie auf Laptops installiert, um auch ohne Internetanbindung arbeiten zu können.

Ergebnisse zu den Bauflächenpotenzialen im Bestand im Dialog mit den Kommunen erarbeitet wurden und somit als belastbar gelten können, gilt für die Ergebnisse zur noch nicht realisierten Außenentwicklung der Vorbehalt, dass nur in einigen Fällen eine Korrektur und Bestätigung durch die Kommunen erfolgte.

### Nutzung der Arbeitsplattform

Ein wichtiges Argument, Kommunen für eine Mitarbeit zu gewinnen war, dass die Kommunen die Arbeitsplattform auch für ihre eigene Arbeit verwenden können. Von den 179 Kommunen der Region haben insgesamt 67, also etwa ein Drittel, auf die Plattform zugegriffen und damit die in der Plattform eingestellten Informationen mindestens eingesehen. Insgesamt 17 Kommunen waren in der Plattform aktiv, haben also Änderungen, Aktualisierungen oder Ergänzungen an den Informationen zu Innenentwicklungspotenzialen in ihrer jeweiligen Gemeinde vorgenommen. Die Zugriffstatistik zeigt, dass zwar auch noch nach Ende des Modellvorhabens Aktivität zu verzeichnen ist, diese jedoch nach der Phase der Öffnung der Plattform deutlich nachgelassen hat. Die Nutzung ist somit hinter den ursprünglichen Erwartungen und auch hinter dem nach den Interessenbekundungen in den Erhebungsgesprächen zu Erwartenden zurückgeblieben. Der Grund dürfte darin liegen, dass in den Kommunen, die noch keine eigenen Systeme eingeführt hatten, neben der Verfügbarkeit eines solchen Systems noch andere Hindernisse wie beispielsweise fehlende personelle Ressourcen zu überwinden sind. Dies spricht dafür, dass diese Kommunen zusätzlicher Unterstützung bedürfen. Zudem ist eine Häufung der Zugriffe vor den öffentlichen Veranstaltungen festzustellen. Es bedarf daher neben zusätzlicher Unterstützungsangebote regelmäßiger Anlässe, um mit den Kommunen in einen kontinuierlichen Prozess einsteigen zu können.

**Abbildung 32**  
Nutzungsstatistik der Arbeitsplattform



Quelle: Eigene Darstellung

Trotz der unter den Erwartungen liegenden Nutzung der Plattform zeigte sich, dass die Plattform durch Region und Gemeinden auch genutzt werden kann, um andere Vorhaben zu begleiten oder vorzubereiten. Beispielsweise waren Gemeinden, die auch am Vorhaben „Fläche im Kreis“ teilnahmen, unter den besonders aktiven in der Plattform. Ebenso wurden Informationen aus der Plattform, nach Freigabe durch die Gemeinden, in abstrahierter Form den Bearbeitern einer Teilraumuntersuchung der Region zugänglich gemacht.

### Weitere Siedlungsflächenpotenziale

Neben den Innenentwicklungspotenzialen wurden weitere Flächen in die Übersicht mit einbezogen. Dies waren insbesondere die noch nicht realisierte Außenentwicklung und Nachverdichtungspotenziale.

Für die noch nicht realisierte Außenentwicklung wurde eine Luftbildauswertung auf Grundlage der beim Verband Region Stuttgart vorliegenden Flächennutzungsplandaten und aktuellen Luftbildern mit Stand 2004 durchgeführt. Die Auswertung erfolgte anhand der transparent über die Luftbilder gelegten Flächennutzungsplandaten. Gesucht wurden anhand der Luftbilder erkennbare Flächenpotenziale sowohl im Außenbereich als auch innerhalb des Ortszusammenhangs.<sup>1</sup> Erhoben wurden dabei nur die aus der Luft erkennbaren Flächenmerkmale Ort, Größe, Lage im Ort, Ausweisung im Flächennutzungsplan, Stand der Erschließung und der Bebauungsgrad. Die Ergebnisse aus der Erhebung wurden nach Abschluss der Auswertung aus dem GIS in die Arbeitsplattform exportiert, so dass diese nach der Öffnung der Plattform auch den Kommunen zugänglich waren. Als problematisch hat sich im Zuge der Kontrolle der Luftbildauswertung durch die Kommunen herausgestellt, dass in einigen Fällen die der Luftbildauswertung zugrunde liegenden Flächennutzungsplandaten nicht aktuell waren. Dies liegt darin begründet, dass der Verband Region Stuttgart die Flächennutzungspläne der Kommunen erst in sein Kataster übernehmen kann, wenn ihm die genehmigten Planunterlagen zur Verfügung gestellt werden. Es resultieren daher in Abhängigkeit vom Genehmigungsprozess lange Verzugszeiten, so dass sich zwischen der Datengrundlage beim Verband Region Stuttgart und den für die Arbeit der Kommunen relevanten Plangrundlagen teilweise erhebliche Unterschiede ergeben können. Da wie bereits festgestellt die Kontrolle nur von einem Teil der Kommunen durchgeführt wurde, sind die Ergebnisse der Luftbildauswertung daher weniger belastbar als die im direkten Dialog mit den Kommunen ermittelten Bauflächenpotenziale im Bestand.

Noch nicht realisierte Außenentwicklung

Die Kategorie „Nachverdichtung“ kam im Laufe der zweiten Erhebungsphase hinzu, nachdem einige Gemeinden dieses Thema als problematisch angesehen hatten. Die Flächen wurden in einer separaten Kategorie der Plattform aufgenommen und in den Erhebungsgesprächen ebenfalls abgefragt. Unter Nachverdichtungspotenzialen wurden dabei Quartiere verstanden, die infolge ihrer großzügigen Grundstückszuschnitte und geringen Dichten Möglichkeiten für eine Nachverdichtung durch Um-, An-, oder Neubauten bieten. Im weiteren Verlauf der Erhebungen stellte sich jedoch heraus, dass die Umsetzung, anders als bei den größeren Flächenpotenzialen, durch die Gemeinden mit dem normalen Instrumentarium begleitet werden kann und bereits weitgehend zum Tagesgeschäft gehört. Gleichwohl bilden diese Baugebiete der 50er, 60er und 70er-Jahre mittelfristig durch den Generationenwechsel ein weiteres Potenzial für Innenentwicklung.

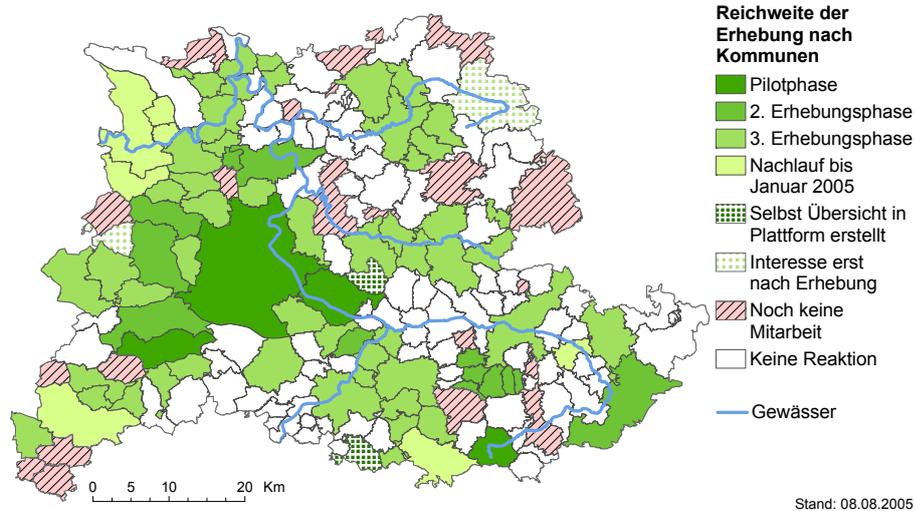
Nachverdichtung

---

<sup>1</sup> Da auch der Innenbereich mit einbezogen wurde, bestand die Möglichkeit, die Ergebnisse der Luftbildauswertung direkt mit den Ergebnissen der Erhebungsgespräche zu vergleichen. Dabei konnte bestätigt werden, dass die Luftbildauswertung für den Innenbereich *keine* brauchbaren Ergebnisse liefert. Zu viele Innenentwicklungspotenziale bleiben auf dem Luftbild unerkannt und zu viele vermeintliche Potenziale stellen sich vor Ort als Fehl-Erfassungen heraus. Aus diesem Grund wurden die Ergebnisse der Luftbildauswertung den Gemeinden auch nicht vorab, sondern erst nach den Erhebungsgesprächen zugänglich gemacht. Erste Versuche haben erwartungsgemäß gezeigt, dass ein Einstieg in das Gespräch mit den nicht belastbaren und in vielen Fällen fehlerhaften Luftbildauswertungen ein ungünstiges Gesprächsklima schafft und daher nicht angeraten ist.

### 3.2.4 Ergebnisse der Flächenerhebungen

**Abbildung 33**  
Reichweite der Erhebung



Stand: 08.08.2005

Quelle: Eigene Darstellung

**Erhebung in drei Phasen**

Die Erhebung wurde in drei Phasen durchgeführt. In der Pilotphase im März 2004 wurden Erhebungsmethodik, Merkmalkatalog und Arbeitsplattform in drei Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 2.200 und 90.000 Einwohnern getestet. In der zweiten Phase wurde die Erhebung auf knapp zwanzig Kommunen ausgeweitet. Für die dritte Erhebungsphase wurden alle 179 Kommunen der Region angeschrieben. Mit einer Nachlaufphase konnten bis Januar 2005 in allen der insgesamt 73 zur Mitarbeit bereitenden Gemeinden Erhebungsgespräche durchgeführt werden. Hinzu kommen die zwei Gemeinden, die nach Öffnung der Plattform selbstständig eine Übersicht erstellt haben. Die Erhebungsgespräche fanden somit in gut 40% der Kommunen statt und deckten drei Viertel der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Stuttgart ab. Es muss festgestellt werden, dass die Bereitschaft zur Mitarbeit und zu einem Erhebungsgespräch entlang der Entwicklungsachsen größer war als in den Achsenzwischenräumen. Trotz intensiven Nachfassens im Lauf der dritten Erhebungsphase konnte dieses Ungleichgewicht nicht gänzlich ausgeglichen werden. Kleine Gemeinden außerhalb der Entwicklungsachsen sind in der Erhebung daher unterrepräsentiert.

**Abbildung 34** Strukturmerkmale der beteiligten Kommunen

Merkmal		Kommunen auf Entwicklungsachsen mit		Gemeinden mit Eigenentwicklung	Summe Region
		mehr als 20.000 EW	weniger als 20.000 EW		
Anzahl Kommunen	Region	26	59	94	179
	Erhebung	21 ( 81% )	26 ( 44% )	28 ( 30% )	75 ( 42% )
Siedlungs- und Verkehrsfläche 2005 [tsd. ha]	Region	38,8	19,5	19,2	77,5
	Erhebung	36 ( 93% )	11,1 ( 57% )	8,6 ( 45% )	55,7 ( 72% )
Einwohner [Anzahl in tsd.]	Region	1611	563	460	2634
	Erhebung	1505 ( 93% )	316 ( 56% )	204 ( 44% )	2025 ( 77% )
Potenziale [ha]	Erhebung	1252	218	117	1587

Quelle: Eigene Darstellung

Die Ergebnisse hinsichtlich der Verteilung der Potenziale in der Region und der Merkmale der Flächen können zu fünf Punkten zusammengefasst werden.

- *Umfang der Potenziale:* Die quantitative Auswertung der Ergebnisse zeigt, dass sich im Umfang der Bauflächenpotenziale im Bestand auch zwischen strukturell vergleichbaren Kommunen erhebliche Unterschiede ergeben. Es muss gefolgert werden, dass die Entwicklungs- und Planungshistorie, Personen und letztlich auch Zufälle und Gelegenheiten einen größeren Einfluss auf den Umfang der Potenziale haben als strukturelle Merkmale wie beispielsweise die wirtschaftliche Entwicklung oder die Bevölkerungsentwicklung.
- *Folgenutzung:* Die Auswertung hinsichtlich der Folgenutzung bringt überraschende Erkenntnisse. Insbesondere wird deutlich, dass der Anteil der Flächen, für die eine Änderung der Nutzung vorgesehen ist, häufig überschätzt wird. Er liegt bei den erhobenen Flächen bei nur etwa 40%. Dabei ergeben sich zwischen den verschiedenen Nutzungsarten große Unterschiede.
  - Wohnen: Die Potenziale, die derzeit als Wohnbauflächen ausgewiesen sind (einbezogen schon vollzogene Änderungen im FNP) machen etwa 22% der Potenziale aus. Für über 90% dieser Flächen ist eine Wiedernutzung als Wohnbauflächen geplant.
  - Mischnutzung: Die Mischgebietsflächen machen etwa 16% der Potenziale aus. Mit drei Viertel der Flächen sollen diese ebenfalls überwiegend als Mischgebietsflächen wiedergenutzt werden. Etwa 10% der Flächen sollen zu Wohnbauflächen umgenutzt werden. Der Anteil der Mischgebietsflächen, die zu Gewerbe umgenutzt werden sollen, ist verschwindend gering. Hervorzuheben ist der Anteil von 5%, der als Grünflächen umgenutzt werden soll.
  - Gewerbe/Industrie: Die als Gewerbe- oder Industrieflächen ausgewiesenen Potenziale stellen etwa 43% der erhobenen Potenziale. Von ihnen sollen etwa zwei Drittel als gewerbliche Bauflächen wiedergenutzt werden. Ziel ist hier meist die Ordnung ungeordnet gewachsener Strukturen und eine Verbesserung der Branchenmischung. Etwa 20% der Potenziale sollen für Wohnen umgenutzt werden, nochmals etwa 15% zu gemischt genutzten Bauflächen. Die für eine Umnutzung für Wohnen vorgesehenen Flächen liegen oft sehr zentral im Ortsgefüge.
  - Sonstige Nutzungen: Die sonstigen Nutzungen stellen etwa 19% der Potenziale, etwa ein Fünftel davon sind Bahnflächen. Sie sind zu 90% zur Umnutzung vorgesehen, etwa je 20% für Wohn- und für Mischnutzungen, 50% für eine Nutzung als gewerbliche Bauflächen. Auch hier fällt ein Anteil von über 5% geplanter Umnutzung zu Grünflächen ins Auge.
- *Verfügbarkeit:* Es zeigt sich, dass fast 30% der Potenziale bei entsprechender Nachfrage sofort verfügbar wären. Ein den Zielen der Stadtentwicklung entsprechendes Baurecht besteht in diesen Fällen, Haupthindernis für die Aktivierung dieser Flächen sind Eigentumsverhältnisse und Preisvorstellungen sowie mangelnde Nachfrage. Dies führt regelmäßig auch dazu, dass die Planungsüberlegungen für diese Flächen wieder völlig neu begonnen werden müssen und eine Verfügbarkeit dann nicht mehr gegeben ist. 35% der Potenziale befinden sich in unterschiedlichen Stadien der planerischen Umsetzung und könnten unter günstigsten Bedingungen in 2 bis 5 Jahren realisiert werden. Für etwa 35% der Potenziale ist noch völlig unklar, wie die Rahmenbedingungen für eine Um- oder

Wiedernutzung zu setzen sind, die Planungen befinden sich noch im Erkundungsstadium. Diese Erkundung kann in der Regel in ein bis zwei Jahren erfolgen, für einen Großteil der Flächen dieser Kategorie sind jedoch aktuell keine Aktivitäten vorgesehen, da die jeweiligen Randbedingungen eine Aktivierung derzeit unwahrscheinlich machen.

- *Eigentumsverhältnisse:* Insgesamt befinden sich etwa 60% der Flächen in der Hand privater Eigentümer. Die Gemeinden halten im Mittel etwa 20% der Flächen, weitere 20% sind in Besitz von Post, Telekom, Bahn oder der öffentlichen Hand. Auch hier gibt es große Unterschiede zwischen den Gemeinden. Ein Viertel der Kommunen hat weniger als 8%, ein weiteres Viertel jedoch mehr als 30% der Innenentwicklungspotenziale in eigenem Besitz. Die Ergebnisse bestätigen, dass die Eigentumsverhältnisse eine Hauptquelle für die in der Innenentwicklung so häufigen Blockadesituationen darstellen. Die Erhebungsgespräche haben belegt, dass die wenigen Kommunen, die eine aktive Baulandpolitik betreiben, daraus in dreifacher Hinsicht erheblichen Nutzen ziehen können. Zum einen stellt sich die Mobilisierbarkeit und Planbarkeit der eigenen Grundstücke wesentlich günstiger dar. Darüber hinaus können mit der Mobilisierung städtischer Grundstücke regelmäßig private Folgeinvestitionen ausgelöst werden. Am schwersten wiegt jedoch nach Erfahrung der Kommunen der Umstand, dass die Verhandlungen zur Mobilisierung weiterer Potenziale, die in privater Hand liegen, wesentlich vereinfacht werden, da die Kommune durch die eigenen Flächenreserven auch im Innenbereich wesentlich weniger erpressbar ist.
- *Altlasten:* Die Auswertung zur Altlastensituation kann sich, da nicht in allen Erhebungsgesprächen entsprechende Informationen zur Verfügung standen, nur auf etwa die Hälfte der erhobenen Flächen stützen. Es wird jedoch deutlich, dass auf etwa 50% der Flächen Handlungsbedarf besteht. Hinzu kommen noch 17% mit unbekannter Altlastensituation. Hochgerechnet auf die gesamte Erhebung ergibt dies allein in den an der Erhebung beteiligten Kommunen zu bearbeitende Flächen zwischen 780 und 1.000 ha. Daraus wird die Dimension der Aufgabe deutlich, vor allem wenn berücksichtigt wird, dass nur für etwa 40% der Flächen eine Änderung der Nutzung angedacht ist und somit in vielen Fällen die Altlastensanierung nicht über eine „Veredelung“ der Fläche refinanziert werden können wird.

### 3.2.5 Regionaler Dialog und Strategieentwicklung

Ausgangspunkt für das Modellvorhaben MORO-RESIM war die Beobachtung, dass kommunales Flächenmanagement insbesondere wegen den aus der interkommunalen Konkurrenz resultierenden Fehlanreizen einer Flankierung durch die regionale Ebene bedarf. Die Koordination der Siedlungsentwicklung im Spannungsfeld der interkommunalen Konkurrenz ist eine der zentralen Aufgaben der Regionalplanung. Dem Träger der Regionalplanung kommt darum im Prozess der Erarbeitung, Vereinbarung und Umsetzung eines regionalen Flächenmanagements eine zentrale Rolle zu. In vielfacher Weise wirkt die Regionalplanung an den Schnittstellen zwischen den betroffenen Organisationen und Akteuren und kann darum wichtige Anstöße zur gemeinsamen Problem-sicht, zum kooperativem Arbeiten und der Vereinbarung gemeinsamer Ziele geben.

Dieses Verständnis der Rolle der Regionalplanung in einem nachhaltigen regionalen Flächenmanagement war die Grundlage für die Diskussion möglicher Instrumente und Verfahren im Laufe des Modellvorhabens. Vier Fragen wurden dieser Diskussion vorangestellt:

- Was kann die Region tun?
- Was kann die Region nicht tun?
- Was soll die Region tun?
- Was soll die Region nicht tun?

Diese Diskussion wurde zum einen in den verschiedenen Workshops des Projektes, aber auch im direkten Dialog mit den Gemeinden während der Erhebung der Bauflächenpotenziale im Bestand und nicht zuletzt in der Vertiefungsphase geführt.

Im Laufe des Modellvorhabens fanden insgesamt fünf öffentliche Veranstaltungen statt, darunter neben einer Auftakt- und einer Abschlussveranstaltung drei thematische Workshops. Zu allen Veranstaltungen wurden neben weiteren regionalen Akteuren auch alle Kommunen der Region eingeladen.

### Workshops

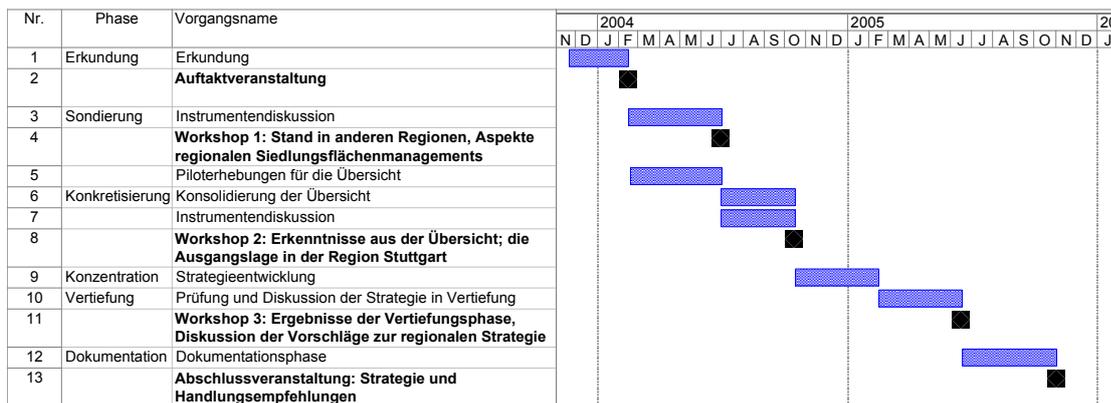


Abbildung 35  
Öffentliche  
Veranstaltungen des  
Modellvorhabens

Quelle: Eigene Darstellung

Die Workshops dienten dazu, die wesentlichen Erkenntnisse und Fortschritte des Modellvorhabens regelmäßig mit Vertretern aus der Region rückzukoppeln. Die thematischen Schwerpunkte der Workshops waren dabei:

- *Erster Workshop:* Im ersten Workshop stand im Mittelpunkt, das Projekt und die im Zuge der Pilotphase des Projektes erarbeitete Vorgehensweise in der Region vorzustellen. Zusätzlich sollten einige Aspekte regionalen Flächenmanagements, namentlich die Freiraumentwicklung und die Verkehrsentwicklung, diskutiert werden, um den integrativen Charakter des Modellvorhabens zu verdeutlichen. Die Diskussionen wurden in den drei thematischen Arbeitsgruppen „Freiraumplanung und Flächenmanagement“, „Mobilität und Flächenmanagement“ und „Strategien für ein nachhaltiges Flächenmanagement“ vertieft.
- *Zweiter Workshop:* Im zweiten Workshop stand im Mittelpunkt, die Erkenntnisse aus der Arbeit an der regionalen Übersicht zu den Bauflächenpotenzialen im Bestand sowie der Instrumentendiskussion vorzustellen und so die Grundlagen für die Phase der Strategieentwicklung in der Region rückzukoppeln. Ein weiterer, sehr gut angenommener Block im zweiten Workshop war mit dem Titel „Kommunaler Erfahrungsaustausch“ überschrieben und nahm somit einen in den Ge-

sprächen vor Ort häufig geäußerten Wunsch der kommunalen Vertreter auf. Die Themen der Arbeitsgruppen des Workshops waren „Instrumente nachhaltigen regionalen Flächenmanagements“, „Interkommunale Kooperation im Flächenmanagement“ und „Kommunaler Erfahrungsaustausch: 7 Praxisbeispiele“.

- *Dritter Workshop:* Im dritten Workshop stand die Vorstellung und Diskussion der Strategieentwicklung und der Vertiefungsphase im Mittelpunkt. Die in der Strategiephase entwickelten Vorstellungen für die regionale Strategie und die zugehörigen Handlungsempfehlungen wurden in der Vertiefungsphase mit ausgewählten Kommunen anhand ihrer jeweiligen konkreten Fragestellungen dahingehend überprüft, ob sie geeignet sind, die Kommunen in der Umsetzung der Strategie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ zu unterstützen. Die Arbeitsgruppen waren hierbei „Steuerungsinstrumente für ein regionales Flächenmanagement aus der Sicht des Landes“, „Interkommunaler Interessenausgleich“ und „Innenentwicklung aus Investorensicht“.

Das Interesse an den Workshops war, vor allem angesichts der Vielzahl von Veranstaltungen zum Thema des Flächenmanagements, bemerkenswert groß. Die Workshops zeigten somit deutlich, dass trotz der vielen Veranstaltungen zum Thema ein großes Interesse an einer regionalen Plattform besteht, auf der Erfahrungen ausgetauscht und gemeinsam an einer regionalen Strategie gearbeitet werden kann. Die Beteiligung wies zudem eine deutliche Korrelation zum Prozess zur Erarbeitung der regionalen Übersicht auf. Vielfach fand eine Teilnahme an den Workshops in zeitlicher Nähe zu den Gesprächen vor Ort statt. Die Übersicht war somit nicht nur wichtige materielle Grundlage für die Diskussionen, sie war zudem ein wichtiges Mittel, um Mitwirkende für den regionalen Dialog zu gewinnen. Die Kommunen, welche zur Mitwirkung an der Übersicht bereit waren, sind daher auch in den Workshops deutlich überrepräsentiert. Daraus folgt auch, dass sich am Dialogprozess vor allem Kommunen des engeren Verdichtungsraumes beteiligten. Dies muss bei der Bewertung der Ergebnisse berücksichtigt werden und führte beispielsweise zur Empfehlung, in der Umsetzung der regionalen Strategie zwischen dem engeren Verdichtungsraum und den eher ländlich geprägten Räumen der Region zu unterscheiden.

### Vor-Ort-Gespräche

Die Gespräche vor Ort dienten vor allem der Erarbeitung der regionalen Übersicht. Überraschend war der wichtige Beitrag, den diese Gespräche zur Erkundung von Handlungserfordernissen und zur Erarbeitung der Strategie und Handlungsempfehlungen lieferten. Dies lag vor allem daran, dass die Gespräche bis auf wenige Ausnahmen wesentlich konfliktfreier verliefen, als es die Akteurs- und Interessenkonstellation im Spannungsfeld zwischen Kommunen und Regionalplanung erwarten ließ. Als Beispiel sei genannt, dass im Zuge der Gesamtflächenbilanz in der Fortschreibung der Flächennutzungspläne auch Innenentwicklungspotenziale zum Ansatz gebracht und mit den erwarteten Flächenbedarfen verrechnet werden müssen. Dieser Konflikt wurde zwar in nahezu allen Gesprächen thematisiert, konnte aber überraschend unkompliziert mit dem Hinweis darauf entkräftet werden, dass die Innenentwicklungspotenziale den regionalen Vertretern der Größenordnung nach ohnehin bekannt seien, mit der Übersicht aber eine sachgerechte Grundlage für die Diskussion der Frage gelegt werden könnte, welcher Anteil der Innenentwicklungspotenziale im Planungshorizont mobilisierbar sei und da-

her zum Ansatz gebracht werden könnte.<sup>1</sup> Die wesentlichen in den Gesprächen vor Ort angesprochenen Themen waren:

- *Interkommunale Konkurrenz*: In vielen Fällen wurden die Gespräche genutzt, um auf aus der interkommunalen Konkurrenz resultierende Benachteiligungen hinzuweisen. Dabei wurde insbesondere deutlich, dass die eigenen Stärken und die aus eigenen Handlungen resultierenden Beeinträchtigungen der Nachbarn systematisch unterschätzt, die Vorteile der Nachbarn im Wettbewerb systematisch überschätzt wurden. Es wurde deutlich, dass die angedachte Flankierung von Innenentwicklung durch die regionale Ebene sich vielfach auf Konflikte auf der interkommunalen Ebene beziehen muss, das Instrumentarium der Regionalplanung hierauf jedoch hinsichtlich seiner räumlichen und vor allem zeitlichen Trennschärfe nicht ausgerichtet ist. Zudem überfordert die Vielzahl der sich zudem häufig um Detailfragen drehenden Konflikte die Ressourcen der Regionalplanung. Dies war einer der Hauptgründe, welcher zur Entwicklung der Empfehlungen hinsichtlich einer Stärkung der interkommunalen Ebene führte.
- *Genehmigungspraxis*: Immer wieder wurde auf unterschiedliche Maßstäbe in der Genehmigungspraxis hingewiesen. Dieser Konflikt wurde insbesondere an den Regionsgrenzen mit Blick auf die Nachbarregionen thematisiert. Auch aus die in Baden-Württemberg eingeführte Praxis, für kleinere Kommunen die Genehmigung der Flächennutzungspläne auf die Landratsämter zu verlagern, führt zu Konflikten zwischen Stadt und Umland. Diese wurden vor allem in Städten mittlerer Größe im Übergang zum ländlichen Raum thematisiert.
- *Interessenvertretung nach Außen*: Trotz des Spannungsverhältnisses zwischen Kommunen und Regionalplanung wurde in den Gesprächen vor Ort vielfach das Interesse geäußert, dass der Verband Region Stuttgart nach außen die Rolle eines Vertreters regionaler Interessen annehmen sollte. Als Adressaten wurden hier insbesondere die Regierungspräsidien und die Landesregierung genannt. Die Interessenvertretung wurde zum einen hinsichtlich der Nahtstellenkonflikte in Richtung der Nachbarregionen gewünscht, zum anderen hinsichtlich der Einführung neuer Steuerungsinstrumente wie beispielsweise der schon vor dem Modellvorhaben in Baden-Württemberg diskutierten Zertifikatslösungen zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme. Auch die künftige Ausgestaltung der Förderinstrumente des Landes wurde als Thema genannt, in dem die Kommunen eine aktive Vertretung ihrer Interessen auch durch den Verband Region Stuttgart befürworten. Diese Interessenlagen bieten einen Anknüpfungspunkt, um mit den Kommunen in einen kontinuierlichen Prozess einsteigen zu können.

Die Gespräche vor Ort dienten somit nicht nur der Erarbeitung der Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen, sie leisteten infolge des überraschend konstruktiven Gesprächsklimas auch einen wertvollen Beitrag zur Entwicklung der regionalen Strategie und der Handlungsempfehlungen.

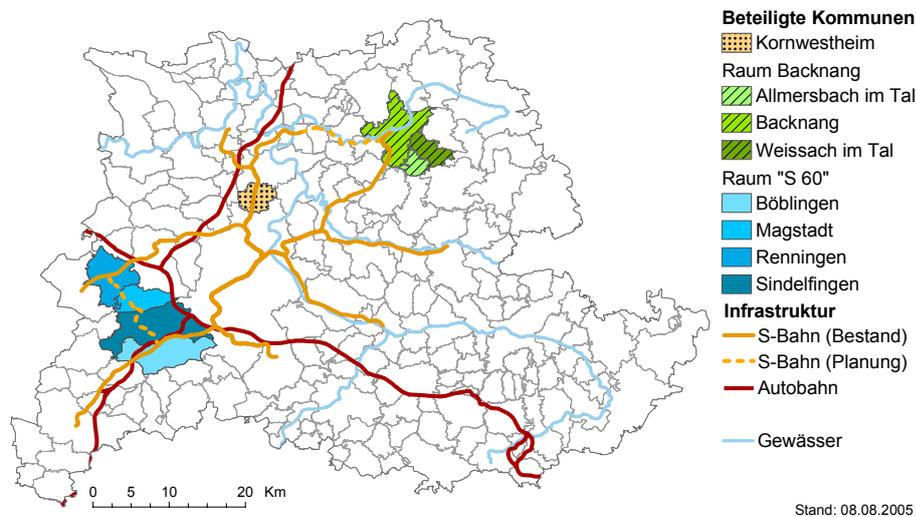
---

<sup>1</sup> Ein Hinweis darauf, dass hier tatsächlich weniger die Sachlage als ihre Interpretation und die aus ihr abzuleitenden Handlungen strittig sind (Vgl. auch Abschnitt 2.5.13)

## Vertiefung

In der Vertiefungsphase des Projektes sollten die Überlegungen zu Strategie und Handlungsprogramm dahingehend geprüft werden, ob sie den konkreten Problemlagen vor Ort gerecht werden. Kernelement der Vertiefungsphase war daher die exemplarische Erarbeitung von Konzeptskizzen zur Innenentwicklung mit ausgewählten Städten und Gemeinden. Anhand dieser Konzeptskizzen wurde geprüft, inwieweit die für die regionale Ebene entwickelten Handlungsempfehlungen zu den konkreten Aufgaben vor Ort in der Umsetzung passen. Kernfragen in den beteiligten Gemeinden und Gemeindegruppen waren die Verknüpfung zur regionalen Infrastrukturentwicklung, die Frage interkommunaler Abhängigkeiten und Kooperationsmöglichkeiten, das Thema „Innenentwicklung nach erfolgreicher Konversion – wie weiter?“ und Innenentwicklung unter nachlassender Nachfrage.

Abbildung 36 In der Vertiefungsphase beteiligte Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung

## Vorgehensweise

Für die Erarbeitung der Konzeptskizzen haben die Kommunen eigene Ressourcen eingesetzt und diese, mit Unterstützung der Projektgruppe, in eigener Verantwortung und Regie entwickelt. Die Teilnehmer sollten sich mit ihren Ideen und Konzeptskizzen mit der Projektgruppe austauschen können. In jeder Phase wurde daher die Gelegenheit geboten, in Werkstattgesprächen das bisher Erarbeitete vorzustellen und zu diskutieren. Diese Begleitgruppe wurde von Prof. Scholl (Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe) geleitet. Der Verband Region Stuttgart wurde durch seinen leitenden technischen Direktor Herrn Dr. Vallée vertreten. Außerdem nahmen die Mitarbeiter der Projektgruppe RESIM an den Treffen teil. Während der Laufzeit des Prozesses wurden die Teilnehmer auf Wunsch durch Mitarbeiter der Projektgruppe unterstützt. Die Laufzeit des Prozesses betrug gut vier Monate. Die Ergebnisse wurden im dritten Workshop des Modellvorhabens auch öffentlich vorgestellt und im Schlussbericht dokumentiert.

## Ergebnisse

Der Ansatz, auf der regionalen Ebene eine Plattform für den direkten Austausch zu bieten, hat sich bewährt und trifft auch auf Seiten der Kommunen auf Interesse. Mit der Vertiefungsphase konnte dabei ein Modell einer „interkommunalen Planungswerkstatt“ erprobt werden. Bemerkenswert ist, dass dieses Modell trotz der im Vergleich mit den anderen Dialogangeboten wie den Workshops und den Gesprächen vor Ort hohen Arbeitsintensität auf Seiten der Kommunen auf so großes Interesse stieß, dass die ur-

sprünglich vorgesehene Teilnehmerzahl aufgestockt werden musste und dass die Beteiligten den Prozess auch im Rückblick als lohnend bewerteten. Wichtig scheint dabei zu sein, sich nicht nur auf die Vorstellung erfolgreicher Fallbeispiele zu beschränken, sondern wie in der Vertiefungsphase über die konzeptionelle Arbeit auch Konflikte und Widersprüche auf die Tagesordnung zu bringen. Dann gelingt der Transfer von Erfahrungen und es kann langfristig eine Art regionaler Planungskultur wachsen.

Auch der Austausch in vertikaler Ebene war von Bedeutung und wurde durch die Beteiligten positiv bewertet. Die Kommunen bekamen einen Einblick in die große Bandbreite der Sichtweisen, Ansprüche und Vorgehensweisen, mit denen sich die überörtliche Planung konfrontiert sieht. Die Vertreter der Region hingegen erhielten einen tieferen Einblick in die verschiedenen lokalen Problemstellungen. Dabei werden die Konflikte zwischen Region und Kommunen nicht ausgeklammert oder gar negiert, über einen solchen Prozess lässt sich jedoch mehr Offenheit erreichen, als wenn ein konkretes Einzelvorhaben der Anlass für den Dialog ist.

Auch hinsichtlich konkreter Instrumente ergeben sich aus dem Prozess Schlussfolgerungen.

- Oftmals wird von der regionalen Ebene gefordert, auf eine Verknappung von Flächen im Außenbereich hinzuwirken, um die Innenentwicklung zu fördern. Es ist unbestritten, dass eine hohe Flächenverfügbarkeit im Außenbereich Innenentwicklung erschwert. Dies wurde auch in den Konzeptionen der beteiligten Kommunen deutlich. Allerdings haben diese auch gezeigt, dass das Instrument der Verknappung von Flächen sehr trennscharf und zielgerichtet eingesetzt werden muss. Eine pauschale Verknappung hätte nachteilige Nebeneffekte in anderen Marktsegmenten, die möglicherweise den Nutzen eines solchen Vorgehens ins Gegenteil verkehren. Hinzu kommt die Frage, wie solche Instrumente auf der Zeitachse treffsicher verortet werden können. Es wurde deutlich, dass die regionale Ebene eine Verknappung von Flächen nicht ausreichend zielsicher und trennscharf einsetzen kann und dies auf der kommunalen und insbesondere interkommunalen Ebene erfolgen muss.
- Auch die Beteiligten der Vertiefungsphase plädierten für den verbesserten und situationsgerechten Einsatz des bestehenden Instrumentariums. „Patentlösungen“ wurde eine klare Absage erteilt. Dies gilt beispielsweise auch für eine Einführung von Flächenzertifikaten oder einer Baulandausweisungsumlage.
- Die Unterschiede in der Ausgangslage sowie den Entwicklungszielen und Perspektiven sind zu groß, um pauschale Vorgaben zu erlauben. Eine regionale Vorgabe einer Quote zum Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung beispielsweise würde in vielen Fällen der lokalen Situation nicht gerecht.
- Die in den Handlungsempfehlungen an den Verband Region Stuttgart ursprünglich vorgesehenen Flächenpools für die Innenentwicklung stellen in der gegenwärtigen Situation für keinen der beteiligten Räume ein sinnvolles Instrument dar. Der Aufwand für eine Poollösung ist aus kommunaler Sicht nur gerechtfertigt, wenn durch Bündelung der Potenziale in der Vermarktung neue Möglichkeiten eröffnet werden. In den beteiligten Räumen wird die Nachfragesituation noch nicht so kritisch gesehen, als dass ein Pool notwendig scheint.

Mit der Vertiefungsphase konnte eine interessante Vorgehensweise zum Dialog zwischen Kommunen und Region erprobt werden. Das Modell einer *Planungswerkstatt* bietet dabei die Möglichkeit, den horizontalen Erfahrungsaustausch mit der Schärfung des Blickes für regionale Zusammenhänge zu verbinden. Denkbar ist der Einsatz ähnlicher Planungswerkstätten beispielsweise in der Anbahnungsphase interkommunaler Kooperationen.

### 3.3 Empfehlungen und Fazit

#### 3.3.1 Regionale Strategie und Handlungsempfehlungen

Die Empfehlungen an den Verband Region Stuttgart wurden unter den drei Schlagworten *aktiv*, *kooperativ* und *differenziert* formuliert.

- *Aktiv*: Aktiv vorzugehen bedeutet, dass der Verband als Träger der Regionalplanung Innenentwicklung als maßgebliches Standbein der künftigen Siedlungsentwicklung mit in seine Planungen einbezieht. Ebenso bedeutet aktives Vorgehen, dass Verband und Kommunen möglichst unmittelbar und frühzeitig mit dem Klären und Lösen der mit der Umsetzung eines Flächenmanagements verbundenen Konflikte beginnen. Hierzu bedarf es einer Ergänzung der formellen Schnittstellen um ein „Frühwarnsystem“ und eine zentrale Anlaufstelle.
- *Kooperativ*: Für die Kommunen wäre es ein großer Gewinn, wenn Erfahrungswissen in der Region gebündelt sowie eine Plattform für den Erfahrungsaustausch geschaffen werden könnte. Diese Aufgabe könnte der Verband als Kooperationspartner der Kommunen wahrnehmen. Die Ergebnisse des Projektes zeigten auch, dass viele der mit einem Flächenmanagement verbundenen Konflikte am Besten im Rahmen interkommunaler Kooperationen gelöst werden können.
- *Differenziert*: Innerhalb der Region lassen sich Teilräume mit unterschiedlichen Strukturmerkmalen, Entwicklungsperspektiven und Möglichkeiten im Flächenmanagement ausmachen. Dies erfordert unterschiedliche Schwerpunkte in Einsatz und Ausgestaltung der vorgeschlagenen Instrumente.

#### Handlungsprogramm

Zur Umsetzung der Strategie wurde ein Handlungsprogramm vorgeschlagen, welches auf drei Standbeinen ruht:

- Einem regionalen Kompetenzzentrum für Flächenmanagement für Erfahrungsaustausch, Kommunikation und Monitoring,
- Einem Programm zur Etablierung interkommunaler Kooperationen mit zwei Schwerpunkten: Interkommunal abgestimmtes Flächenmanagement und Kooperationen für Daseinsfürsorge
- Einem Förderprogramm für Innenentwicklungskonzeptionen für Einzelkommunen und gemeindeübergreifende Konzeptionen.

#### Regionales Kompetenzzentrum für Flächenmanagement

Mit der Einrichtung eines „Kompetenzzentrum für Flächenmanagement“ könnte der Verband Region Stuttgart als Kooperationspartner der Kommunen agieren und einem häufig geäußerten Wunsch der kommunalen Planung nachkommen. Das regionale Kompetenzzentrum für Flächenmanagement stellt eine Daueraufgabe dar. Kern der Arbeit des Kompetenzzentrums ist die Fortführung der Übersicht und die Schaffung

einer regionalen Plattform für den Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer. Als Aufgabenbereiche des Kompetenzzentrums wurden daher folgende Themenfelder benannt:

- Fortführung der Übersicht zu Flächenpotenzialen
- Organisation regelmäßiger Veranstaltungen, Schwerpunkt „Berichte aus der Praxis“
- Sammlung, Aufbereitung und Verteilung von Sachwissen unter Nutzung der Arbeitsplattform, Ansprechpartner und Beratungsstelle für die Kommunen

Viele Konflikte im Flächenmanagement berühren überörtliche Fragen. Die Instrumentendiskussion und die Vertiefungsphase zeigten jedoch, dass die interkommunale Ebene vielfach besser für eine Lösung der Konflikte geeignet ist als die gesamtregionale Ebene. Ein situations- und sachgerechter Einsatz der verfügbaren Instrumente fällt in Teilräumen leichter als auf Ebene der Gesamtregion. Die Regionalplanung sollte, auch mit geeigneten harten Steuerungsinstrumenten, in die Lage versetzt werden, Mindeststandards hinsichtlich einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung zu definieren und durchzusetzen. Gleichzeitig sollte sie die Möglichkeit haben, Kooperationen auf der interkommunalen Ebene zu befördern. Diese Förderung kann durch Unterstützung der Prozesse mit personellen und finanziellen Ressourcen im Rahmen eines Förderprogramms erfolgen. Zusätzliche Anreize können gesetzt werden, wenn, insbesondere in Bereichen des Verdichtungsraumes mit voraussichtlich anhaltendem Siedlungsdruck, interkommunalen Kooperationen über die Mindeststandards hinausgehende Spielräume für die Siedlungsentwicklung als Kooperationsgewinne in Aussicht gestellt werden können. Ein solches Vorgehen würde der Idee der „Kooperation im Schatten der Hierarchie“ entsprechen. Für die verschiedenen Teilräume der Region Stuttgart wurden drei unterschiedliche Themenschwerpunkte entwickelt.

**Förderung  
interkommunaler  
Kooperation**

- Kooperationen mit dem Schwerpunkt auf interkommunal abgestimmtem Flächenmanagement in den bestehenden Siedlungsachsen außerhalb des engeren Verflechtungsbereichs des Oberzentrums.
- Kooperationen für Entwicklung und Unterhalt der sozialen Infrastruktur in den peripheren Lagen (Achsenzwischenräume, Eigenentwicklung). Dabei müssen Siedlungsentwicklung und soziale Infrastruktur integriert betrachtet werden.
- Aufgabenbezogene Kooperationen im engeren Verdichtungsraum. Für die Kernbereiche der Siedlungsachsen, also im Wesentlichen den ersten Umlandring um das Oberzentrum Stuttgart, sind wegen der sich überschneidenden Verflechtungsbereiche von Oberzentrum und Mittelzentren andere Formen der Zusammenarbeit erforderlich. Unter dem Kernthema der integrierten Infrastruktur- und Stadtentwicklungsplanung sollten konkrete komplexe Entwicklungsaufgaben Anknüpfungspunkte für eine an konkreten Aufgaben orientierte Kooperation darstellen. Als ein mögliches Thema wurde im Lauf des Modellvorhabens beispielsweise die Entwicklung des Neckarraumes genannt, welcher im zentralen Verdichtungsraum enorme Aufgaben für eine interkommunal abgestimmte Stadtentwicklung birgt. Beispiele können auch interkommunale Gebietsentwicklungen im gewerblichen oder – ungleich komplexer – im Bereich Wohnen sein.

Die Erhebungsphase hat gezeigt, dass in vielen Gemeinden noch keine Konzepte für Innenentwicklung existieren. Für eine Qualifizierung der Entwicklungsmöglichkeiten

**Förderprogramm  
für Innenentwick-  
lungskonzepte**

und die Priorisierung der einzelnen Flächen fehlt dann die Grundlage. Überlegungen dieser Art werden in größeren Städten teilweise in Stadtentwicklungskonzepte integriert. Ein aktives Handeln auf der kommunalen Ebene benötigt jedoch eine solche Konzeption als Grundlage. Als dritte Handlungsempfehlung wurde daher ein regionales Förderprogramm für Innenentwicklungskonzepte ausgearbeitet. Einer Förderung durch die regionale Ebene wurde gegenüber einer Initiative für ein Landesprogramm der Vorzug gegeben, da eine Förderung auf der regionalen Ebene den Vorteil bietet, dass ein direkter Austausch über an die regionalen Spezifika angepasste Herangehensweisen etabliert werden kann. Für das Förderprogramm könnte im Hinblick auf die Ausgestaltung des Prozesses auf die positiven Erfahrungen der Vertiefungsphase zurückgegriffen werden. Es wurde vorgeschlagen, mit der Förderung auf eine Integration der Themen Freiraum, Siedlungsentwicklung sowie technische und soziale Infrastruktur in den Innenentwicklungskonzepten hinzuwirken. Das Förderprogramm sollte Raum lassen für unterschiedliche thematische Schwerpunktsetzungen, um den Aufgaben passende Konzepte entgegenstellen zu können. Die Ergebnisse des Projektes und insbesondere der Vertiefungsphase zeigten deutlich, dass eine rein lokale Betrachtung für ein erfolgreiches Flächenmanagement auf der kommunalen Ebene nicht ausreicht. Es wurde daher empfohlen, im Förderprogramm einen Schwerpunkt auf gemeindeübergreifende Konzeptionen zu legen.

### Konkretisierung zu einem Hand- lungsprogramm

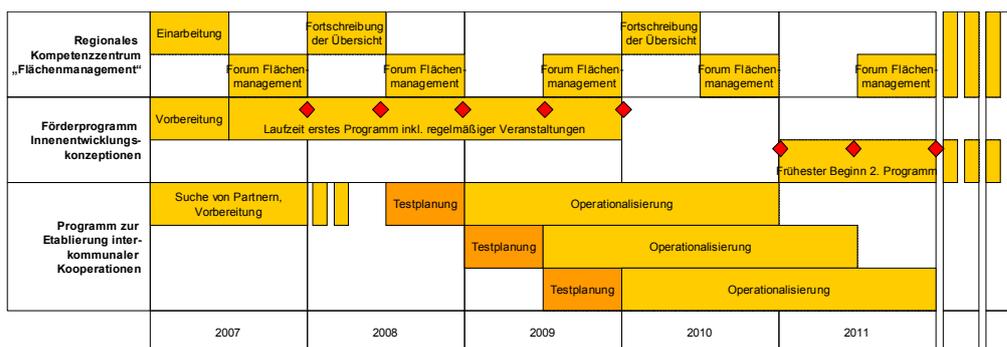
Die Empfehlungen wurden in der letzten Phase des Modellvorhabens zu einem Handlungsprogramm konkretisiert. Dabei wurde Wert darauf gelegt, nicht einen monolithischen Prozess zu entwickeln, sondern vielmehr eine unabhängige Umsetzung der drei Empfehlungen zu ermöglichen. Hierfür wurden die wesentlichen Arbeitsschritte für das Kompetenzzentrum und die beiden Förderprogramme benannt, Kosten und Zeitbedarfe abgeschätzt sowie Querbezüge und mögliche Synergieeffekte aufgezeigt. Es ergab sich ein beispielhaftes Programm, welches jedoch auch eine Realisierung in Teilen oder eine Veränderung der zeitlichen Reihung der Maßnahmen zulässt. Die notwendigen Ressourcen wurden dabei wie folgt abgeschätzt:

- Der Aufwand für diese Kernaufgaben des Kompetenzzentrums wurde dabei auf etwa 0,5 bis 1 Mitarbeiterstellen veranschlagt. Wenn das Kompetenzzentrum auch die beiden vorgeschlagenen Förderprogramme begleiten sollte, erhöht sich dieser Aufwand auf etwa 1 bis 1,5 Mitarbeiterstellen. Maßgabe war hier vor allem, ausreichende Ressourcen für eine Fortschreibung der Übersicht im Turnus von zwei, höchstens jedoch drei Jahren bereitzustellen.
- Für den Prozess zur Etablierung interkommunaler Kooperationen wurden drei Schritte vorgeschlagen. Diese Schritte waren
  - Die Suche der Kooperationspartner und die Verständigung über grundsätzliche Aufgaben sowie die Vorgehensweise
  - Testplanungen zur Erkundung der wesentlichen Konfliktpunkte und Entwicklung geeigneter Lösungskonzepte
  - Die Operationalisierung durch Entwicklung eines Handlungsprogramms durch die Kooperationspartner
- Um die unterschiedlichen in der Region bedeutsamen Themenschwerpunkte abdecken zu können, sollten mindestens drei Kooperationsräume beteiligt werden. Aus diesem vorgeschlagenen Vorgehen ergab sich eine Laufzeit des Pro-

gramms von etwa vier Jahren. Für ein solches Programm mit drei bis fünf Kooperationsräumen wurden der Aufwand auf insgesamt etwa 350.000 bis 500.000 € abgeschätzt, wobei eine Förderung im Rahmen von Programmen des Bundes oder des Landes als aussichtsreich bewertet wurden, so dass die vom Verband Region Stuttgart und den beteiligten Kommunen aufzuwendenden Mittel niedriger eingeschätzt wurden.

- Für das Förderprogramm zur Entwicklung von Innenentwicklungskonzeptionen wurden zwei Schwerpunkte benannt: zum einen die Förderung von Innenentwicklungskonzeptionen in Einzelkommunen, zum anderen die Förderung von gemeindeübergreifenden Konzeptionen. Für das Programm wurde eine Laufzeit von etwa zwei bis drei Jahren und eine anschließenden Evaluierung von einem Jahr veranschlagt. Die Kosten wurden bei einer angenommenen Förderquote von 50% auf insgesamt etwa 800.000 € veranschlagt.

Ausgehend von diesen Rahmenseetzungen für die Ausgestaltung der drei Bausteine des Handlungsprogramms wurde ein Vorschlag für den Ablauf entwickelt. Maßgabe war hier, die möglichen Synergien zwischen den auch unabhängig voneinander realisierbaren Bausteinen nutzbar zu machen.



**Abbildung 37**  
Ablaufvorschlag für  
das Handlungs-  
programm

Quelle: Eigene Darstellung

### 3.3.2 Fazit

Die Empfehlungen zum Handlungsprogramm sind auf die spezifische Situation in den Teilräumen der Region Stuttgart ausgerichtet und daher nur sehr eingeschränkt übertragbar. Zu unterschiedlich sind die Ausgangslagen hinsichtlich der Siedlungsstruktur und vor allem der organisatorischen Rahmenbedingungen. Diese Einschränkung gilt auch für die Auswertungen zu Struktur und Umfang der Potenziale, welche die Grundlage für das Handlungsprogramm bilden. Die wesentlichen Hindernisse wie mangelnde Verfügbarkeit und Zugriffsmöglichkeiten bei Flächen in Privatbesitz, die Altlastenproblematik, die Schwerpunktverschiebung von der Um- zur Wiedernutzung und die großen Streubreiten im Umfang der Potenziale auch in ähnlich strukturierten Kommunen können aber sicher auch in anderen Regionen festgestellt werden. Trotzdem konnten mit dem Modellvorhaben MORO-RESIM Erfahrungen gesammelt werden, die eine Verallgemeinerung erlauben.

**Übertragbare  
Ergebnisse**

- Eine wesentliche Erkenntnis ist, dass mit dem gewählten Vorgehen direkter Gespräche mit den Verantwortlichen vor Ort eine belastbare regionale Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen auch mit begrenzten Ressourcen geschaffen werden kann. Es hat sich bewährt, die Erhebung mit einer dezentral fortschrei-

bungsfähigen Internetplattform zu unterstützen. Somit kann eine wesentliche Grundlage für die im Zuge regionalen Flächenmanagements anzustoßenden Lernprozesse gelegt werden.

- Bezüglich der technischen Umsetzung ist vor allem die Nutzung eines spezifisch auf die Aufgabe zugeschnittenen Informationssystems zu nennen, welches die dezentrale und fortschreibungsfähige Pflege der erhobenen Informationen ermöglicht. Lösungen „von der Stange“ bieten höhere Komplexität, werden der Erfordernis der Zusammenarbeit mit unterschiedlichsten Adressaten und Fachdisziplinen jedoch nicht gerecht.
- Vor-Ort-Gespräche mit den für die Planung Verantwortlichen, gepaart mit der unvoreingenommenen Sichtweise Externer, liefern eine belastbare Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen. Gruppentermine mit mehreren Kommunen sind machbar. Die Gespräche stellen einen wichtigen Beitrag zum regionalen Dialog zum Thema Siedlungsentwicklung dar – mit Gewinn für beide Seiten.
- Das Vorgehen in der Strategieentwicklung, eng mit der Herstellung der Übersicht verknüpft und im offenen Dialog mit den Kommunen, kann als übertragbar angesehen werden. Die drei Elemente Gespräche vor Ort, regionale Workshops und Vertiefungsphase haben sowohl einen breiten als auch vertieften Dialog ermöglicht. Insbesondere die Gespräche vor Ort offenbarten dabei eine angesichts des vordergründig bestehenden Spannungsverhältnisses zwischen kommunaler und regionaler Ebene überraschende Offenheit auf Seiten der Kommunen. Sie waren auch infolge dieser Offenheit und durch die direkte Verknüpfung mit den konkreten Erhebungen ein fundierter und zielführender Beitrag zur Instrumentendiskussion.
- Einen weiteren wichtigen Beitrag hat die Vertiefungsphase des Projektes geleistet, in der mit ausgewählten Kommunen die Überlegungen zur Strategie anhand konkreter Konzepte für Innenentwicklung diskutiert und geprüft wurden. Die in der Vertiefungsphase erprobte „Planungswerkstatt“ ist dabei ein interessanter Ansatz, um über einen problemorientierten Erfahrungsaustausch Lernprozesse in Gang zu setzen. Interessant ist hierbei vor allem die Simultanität des Austausches in horizontaler Richtung zwischen den Kommunen und in vertikaler Richtung durch die Konfrontation des kommunalen und des regionalen Blickwinkels.
- Die Kooperationsbereitschaft der Kommunen konzentriert sich auf den Verdichtungsraum. Auch im Verdichtungsraum sind nicht alle Kommunen zu einer Mitwirkung bereit. Regionales Flächenmanagement kann daher nicht darauf setzen, eine flächendeckende Mitwirkung zu erzielen, vielmehr sollte es sich auf kooperationsbereite Kommunen konzentrieren. Es bedarf daher auch einer Flankierung durch die Durchsetzung von für alle Kommunen gültigen Mindeststandards mit den formellen Instrumenten der Landes- und Regionalplanung.
- Mit der Gründung des Verbands Region Stuttgart und seinen Vorarbeiten konnte das Modellvorhaben auf einer Basis aufbauen, welche in vielen anderen Verdichtungsräumen nicht gegeben ist. Dies muss beim Versuch, ein verallgemeinertes Prozessgerüst für regionales Flächenmanagement zu entwickeln, beachtet werden.

Das positive Echo auf Seiten der Kommunen und die große Bereitschaft zur Mitwirkung nicht nur in den Erhebungsgesprächen, sondern auch in den Workshops zeigt, dass regionales Flächenmanagement auch auf Seiten der Kommunen auf Interesse stößt. Dabei ist erkannt worden, dass regionales Flächenmanagement mehr ist als die Summe von 179 Lösungen für kommunales Flächenmanagement. Der Schritt von einem kommunalen Flächenmanagement hin zu einem regionalen steht spätestens dann an, wenn in einem Raum die zentralen Bereiche die Grenzen weiterer Außenentwicklung erreicht haben. Dieser Punkt in der Entwicklung ist nicht nur in der Region Stuttgart, sondern in vielen Verdichtungsräumen inzwischen erreicht. In den folgenden Kapiteln soll daher versucht werden, auf den Erkenntnissen des Modellvorhabens aufbauend ein Prozessgerüst für regionales Flächenmanagement in Verdichtungsräumen zu entwickeln.

## 4 Anforderungen an regionales Flächenmanagement in Verdichtungsräumen

Die Anforderungen an regionales Flächenmanagement ergeben sich aus der Tatsache, dass zur Umsetzung regionalen Flächenmanagements viele Akteure insbesondere der kommunalen und der regionalen Planungsebene zusammenarbeiten müssen. Mögliche instrumentelle, organisatorische oder institutionelle Ergänzungen müssen, damit sie erfolgreich umgesetzt werden können, von einer Mehrzahl der Akteure mitgetragen werden. Diese Akzeptanz erfordert, dass die Akteure zu der Einschätzung kommen, dass sich ein Engagement für sie lohnt. Für die Formulierung der Anforderungen an regionales Flächenmanagement sollten daher die verschiedenen Interessenlagen der jeweiligen Akteure den Ausgangspunkt bilden.

### 4.1 *Situation, Interessen und Aufgaben*

Zwei Möglichkeiten: Alle beteiligten oder begrenzten und ausweiten

Die verschiedenen an regionalem Flächenmanagement zu beteiligenden Institutionen werden durch Individuen vertreten. Diese vertreten einerseits die Interessen ihrer jeweiligen Institution, andererseits bringen sie auch ihre jeweiligen persönlichen Standpunkte und Verhaltensweisen ein. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, dass sich die maßgebende Interessenlage für einen einzelnen Akteur aus einer Mischung institutioneller und individueller Aspekte ergibt.

---

Insbesondere, wenn die Disposition von Institution und Individuum weit auseinander liegen oder sogar gegensätzlich sind, kann dies in der Zusammenarbeit zu überraschenden und oberflächlich betrachtet fast irrationalen Argumentationsketten oder auch Handlungen der betreffenden Akteure führen. Diese Beobachtung konnte in den Gesprächen im Zuge des Modellvorhabens MORO-RESIM mehrfach gemacht werden.

---

Nach dem Konzept der „bounded rationality“ spielen zudem die begrenzten Fähigkeiten der Individuen zum Verständnis komplexer Problemsituationen und zur Ableitung adäquater Handlungsansätze eine wichtige Rolle.<sup>1</sup> Die nicht objektiv<sup>2</sup> beschreibbare Realität, die durch den Einzelnen wahrgenommene Situation und die von ihm nach außen vertretene Position können sich jeweils erheblich voneinander unterscheiden. Während im zweiten Fall den Akteuren diese Unterschiede in der Regel noch bewusst sind, ist der erste Fall ein steter Quell von „Aha-Effekten“ respektive Anlass für Lernprozesse. MANDEL hat darauf hingewiesen, dass bei der Einbeziehung von Einflüssen verzerrter Wahrnehmung auf das Handeln und Entscheiden von Akteuren auch die Untersuchung der Abweichung zwischen Wahrnehmung und „Realität“ noch zu kurz greift. Er kommt vielmehr zu dem Schluss, dass die Betrachtung relativer Unterschiede in der Wahrnehmung weiter führt, also inwieweit die Einschätzung der Situation eines bestimmten Ak-

---

<sup>1</sup> Vgl. Fischer 2004 – Aspekte einer empirisch fundierten Entscheidungslehre, S. 14-22

<sup>2</sup> Vgl. Seite 132

teurs durch andere Akteure von seiner Selbsteinschätzung abweicht, da die Akteure auf dieser Grundlage ihre Positionen bestimmen.<sup>1</sup> Damit sind sie für das resultierende Interaktionsgefüge maßgebend.

Die Interessenlagen der Akteure lassen sich also weniger aus den tatsächlichen Problemsituationen herleiten, sondern ergeben sich aus den subjektiv gefärbten Einschätzungen der jeweiligen eigenen Situation. Dies rechtfertigt für die vorliegende Arbeit ein Vorgehen, welches weniger auf die Auswertung statistischer Daten setzt, als auf eine systematische, qualitative Diskussion der verschiedenen Problemsichten. Die Interessenlagen ergeben sich dabei aus vier wesentlichen Aspekten.

- Einschätzung der Rahmenbedingungen (Entwicklungsperspektiven, Marktumfeld) auf Grundlage von Strukturmerkmalen
  - Bevölkerungsentwicklung
  - Beschäftigtenentwicklung
  - Immobilienmarkt
  - Steuerkraft, Haushaltslage
- Einschätzung der eigenen Position und Rolle im regionalen Raumgefüge
  - Position im Zentralsystem
  - Verflechtungen mit Nachbargemeinden
  - Zukünftige Herausforderungen
  - Erreichbarkeit, Möglichkeiten der Verbesserung
- Einschätzung von Struktur und Umfang der Flächenpotenziale
  - Reserven im Außenbereich
  - Reserven im Innenbereich
  - Strukturmerkmale der Flächenreserven (bspw. Nutzungsmöglichkeiten, Verfügbarkeit)
- Institutionelle und individuelle Disposition (Ethik und Kultur)
  - Opposition aus fachlichen und/oder politischen Gründen
  - Zustimmung aus fachlichen und/oder politischen Gründen
  - Politische Opposition bei gleichzeitiger fachlicher Zustimmung
  - Interesse an Zusammenarbeit (Flankierung, Rückversicherung des KurSES, Argumentationshilfe, Tauschgeschäfte)
  - Interesse an Hilfe (Überforderung, Suche nach Synergieeffekten)

Als von den mit statistischen Kenngrößen beschreibbaren Rahmenbedingungen weitgehend, aber nicht gänzlich unabhängig haben sich Struktur und Umfang der Potenziale erwiesen.<sup>2</sup> Während sich zwischen den Strukturdaten einer Kommune und den Eigenschaften der Flächenpotenziale noch gewisse Korrelationen angeben lassen – so gibt es einen Zusammenhang zwischen der mittleren Größe von Flächenpotenzialen im Be-

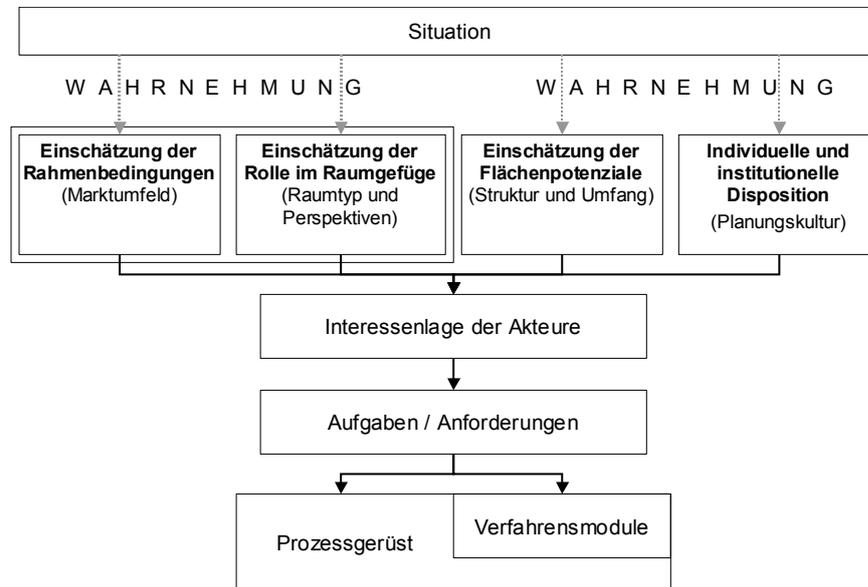
**Umfang der  
Innenent-  
wicklungs-  
potenziale**

<sup>1</sup> Vgl. Mandel 1979 – Perception, Decision Making and Conflict, S. 7

<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.4

stand und der Einwohnerzahl<sup>1</sup> – variiert der Umfang der Potenziale in Relation zum Bestand auch zwischen ähnlich strukturierten Kommunen sehr stark. Eindeutig quantifizierbare Einflussgrößen lassen sich dabei nicht ausmachen.<sup>2</sup> Werden anhand statistischer Strukturdaten Teilräume gebildet, so kann somit trotzdem innerhalb der verschiedenen Raumtypen nicht von identischen Interessenlagen ausgegangen werden.

**Abbildung 38**  
-Beziehung zwischen  
Situation, Interessen-  
lagen und Aufgaben



Quelle: Eigene Darstellung

Die Einschätzung der Rahmenbedingungen und der eigenen Position im Raumgefüge weist hingegen einen direkten Bezug zu quantifizierbaren Strukturmerkmalen auf. Bei der Berücksichtigung von statistischen Daten muss jedoch beachtet werden, dass diese nur insoweit die Interessenlagen beeinflussen können, als sie von den Handelnden sowohl *wahrgenommen* als auch *akzeptiert* werden.<sup>3</sup> Inwiefern die wahrgenommene Situation von der objektiv beobachtbaren Situation<sup>4</sup> abweicht, wird auch durch die institutionelle und individuelle Disposition beeinflusst. Die Interessenlagen der Akteure sind jedoch auch nicht beliebig oder zufällig. Sie folgen den durch die Strukturmerkmale vorge-

<sup>1</sup> Es muss jedoch beachtet werden, dass diese Korrelation in den verfügbaren Flächenerhebungen, ob-  
schon sicher vorhanden, doch stark überzeichnet wird. Kenntnis über Flächenpotenziale im Bestand  
haben allein die lokalen Akteure, deren Wahrnehmungsschwelle von der lokalen Situation beeinflusst  
wird. Beispielsweise stellt eine Baulücke, die in einer Großstadt im Tagesgeschäft mitbearbeitet wird,  
für eine kleine Gemeinde bereits eine besondere Herausforderung dar. Sie wird daher im einen Fall als Potenzi-  
al genannt werden, im anderen nicht.

<sup>2</sup> Vgl. Wilske, Scholl et al. 2005 – Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement, S. 72–75

<sup>3</sup> Vgl. Schönwandt 2002 – Planung in der Krise, S. 56.

<sup>4</sup> Hier wird vereinfachend angenommen, dass die Situation der Akteure objektiv quantifiziert werden  
könnte, was in realiter nicht möglich ist, schon allein da sich wesentliche Wirkungszusammenhänge im  
Flächenmanagement nur sehr eingeschränkt quantifizieren lassen. Dies ist für die hier formulierte These,  
dass sich die Interessenlagen der Akteure nur aus der jeweils wahrgenommenen Situation heraus erklären  
lassen, jedoch unerheblich. Gleichwohl wäre eine Untersuchung hierzu äußerst interessant, beispielsweise  
inwiefern – vermutlich systematische – Abweichungen zwischen wahrgenommenen Prognosedaten und  
den tatsächlichen Prognosedaten festgestellt werden können.

zeichneten Mustern, verzerrt durch mehr oder weniger große Abweichungen infolge der von Akteur zu Akteur subjektiv unterschiedlichen Wahrnehmung der Situation. Grundlage für die folgende Ableitung der Interessenlagen der Akteure und Aufgaben für regionales Flächenmanagement ist daher die durch die Beobachtungen im Modellvorhaben MORO-RESIM bestätigte Annahme, dass sich die Interessenlage aus der subjektiven Einschätzung mehr oder weniger gut quantifizierbarer Strukturmerkmale ergibt.

## **4.2 Teilraumeinteilung als Raster für die Systematisierung der Akteursinteressen**

### **4.2.1 Vorgehen**

Ausgehend von den geschilderten Zusammenhängen zwischen Situation, Wahrnehmung und Interesse der Akteure ist es sinnvoll, innerhalb eines Verdichtungsraumes anhand grundlegender statistischer Kenngrößen wie Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung und Pendlerbeziehungen Teilräume mit ähnlichen Strukturmerkmalen abzugrenzen. Diese Teilraumeinteilung sollten jedoch nicht als alleiniges Erklärungsmodell für die Anforderungen an Flächenmanagement verwendet, sondern um eine qualitative Analyse der Interessenlage der verschiedenen Akteure ergänzt werden.

Die hier vorgestellte Teilraumeinteilung stützt sich dabei auf die Erfahrungen des Modellvorhabens MORO-RESIM und wurde im Zuge des Modellvorhabens in der Region diskutiert.<sup>1</sup> Interessanterweise decken sich diese Ergebnisse weitestgehend mit den Ergebnissen des BMVBW-Forschungsvorhabens „Mobilität im suburbanen Raum“, in dem in einer Clusteranalyse sieben Typen suburbaner Gemeinden charakterisiert wurden.<sup>2</sup> Die Gemeindetypisierung soll jedoch nicht als Grundlage einer statistischen Auswertung der Gesprächsprotokolle und Erhebungsergebnisse dienen, sondern vielmehr als Gliederung einer qualitativen, abstrahierenden Argumentation.<sup>3</sup> Diese soll den Prozess nachvollziehen, welcher der Ausbildung der Interessenlagen der Akteure zugrunde liegt und so die geschilderten Zusammenhänge zwischen Situation, Wahrnehmung und Interessen der Akteure berücksichtigen. Ziel ist, mit dieser Argumentation typische Positionierungen der kommunalen Akteure hinsichtlich regionalem Flächenmanagement herauszuarbeiten. Damit sollen drei für die Ausgestaltung regionalen Flächenmanagements bedeutsame Thesen zu belegt werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Wilske 2004 – Regionales Siedlungsflächenmanagement, S. 11 oder auch Wilske, Scholl et al. 2005 – Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement, S. 72–73

<sup>2</sup> Siedentop, Stein et al. 2005 – Mobilität im suburbanen Raum

<sup>3</sup> Damit wird auch das Problem umgangen, dass eine auf statistischen Daten beruhende Gemeindetypisierung eine Auswahl von Merkmalen und Bestimmung von Schwellenwerten erfordert, welche sich auf das gegebene Problem beziehen sollten. Eine solche Teilraumabgrenzung ist also nur für eng formulierbare Problemstellungen sinnvoll. Da die Unmöglichkeit einer eng begrenzten Problemformulierung jedoch ein Merkmal regionalen Flächenmanagements ist, bietet sich die hier gewählte Lösung einer qualitativen, abstrahierenden Argumentation an.

- Die Interessen der kommunalen Akteure hinsichtlich regionalem Flächenmanagement ergeben sich aus höchst unterschiedlichen Ausgangssituationen. Es wird daher eine breite Palette unterschiedlicher Fragestellungen angesprochen.
- Auch Kommunen mit vergleichbaren Strukturmerkmalen nehmen bezüglich kommunalem Flächenmanagement unterschiedliche Positionen ein und verfolgen daher unterschiedliche Interessen. Die Interessenlagen sind jedoch auch nicht beliebig, sondern es lassen sich zu den verschiedenen Gemeindetypen typische Interessenlagen angeben.
- Es werden von den unterschiedlichen Kommunen jeweils unterschiedliche Planungsebenen von der normativen über die strategische und die taktische bis hin zur operativen Ebene angesprochen.

Neben dem Beleg dieser Thesen soll die Argumentation auch Hinweise für die Ausgestaltung möglicher Prozessmodule für regionales Flächenmanagement liefern.<sup>1</sup> Sie ist jedoch nicht als abschließende Verallgemeinerung in dieser Hinsicht zu verstehen, vor allem, da sie sich auf die Ergebnisse des Modellvorhabens MORO-RESIM und somit lediglich einen einzelnen Verdichtungsraum gründet. Gleichwohl können die Erkenntnisse als Ausgangspunkt für die Ausgestaltung konkreter Prozessmodule in einem Verdichtungsraum dienen.

## Raumtypen

Die von SIEDENTOP und STEIN entwickelte Typisierung der Umlandkommunen bietet den Vorteil, quantitative Grundlagen für eine Einschätzung der beiden Einflussgrößen *Einschätzung der Rahmenbedingungen* und *Einschätzung der Rolle im Raumgefüge* zu bieten.<sup>2</sup> Aus diesem Grund wird die dort vorgeschlagene Systematisierung hier übernommen, wobei von den sieben Gemeindetypen nur fünf für das Thema „Flächenmanagement in Verdichtungsräumen“ relevant sind.<sup>3</sup> Hinzu treten die Agglomerationszentren. Darauf aufbauend sollen die Einflüsse der Faktoren *Einschätzung der Flächenpotenziale* und *Disposition* qualitativ diskutiert werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 6.1

<sup>2</sup> Vgl. Siedentop, Stein et al. 2005 – Mobilität im suburbanen Raum, S. 143–145

<sup>3</sup> Gemeinden der weiteren von SIEDENTOP und STEIN beschriebenen Typen „Solitäre Landstädte“ und „ländliche Schrumpfungsgemeinde“ liegen nur in Ausnahmefällen innerhalb der Verdichtungsräume und werden daher hier nicht weiter vertieft.

	Dichte	Größe / Zentralität	Erreichbarkeit	Arbeitsmarkt- zentralität	Bewölkerungs- dynamik	Beschäftigung- dynamik	Prosperität	Altersstruktur (Alterung)	Tertiärisierung
Kernstädtische Ergänzungsorte	++	++	++	o	--	--	-	++	+
traditionelle Mittelstädte	+	++	++	++	o	-	o	+	+
zentrennahe Wachstumsgemeinden	o	o	+	+	+	++	++	o	++
periphere Wachstumsgemeinden	--	-	-	--	++	+	o	--	--
Wohnstandortgemeinden in Randlage	+	-	+	--	+	+	o	-	o

Abbildung 39  
Gemeindetypen

Quelle: Siedentop, Stein et al. 2005 – Mobilität im suburbanen Raum, S. 143

Für die Gemeindetypen soll nun erarbeitet werden, welche grundsätzlichen Interessenlagen hinsichtlich regionalem Flächenmanagement bestehen. Hierzu werden im Folgenden aufbauend auf den Erfahrungen des Modellvorhabens MORO-RESIM Thesen zu grundlegenden Interessenlagen für die unterschiedlichen Gemeindetypen formuliert.<sup>1</sup> Eine exakte Übertragung der Erkenntnisse der Ergebnisse des Modellvorhabens auf die Gemeindetypen ist dabei nicht möglich. Dies würde voraussetzen, die Gemeinden der Region Stuttgart ebenfalls mittels einer statistischen Analyse in diese Klassen einzuordnen. Die hierfür notwendigen Daten stehen jedoch nicht zur Verfügung und es würde auch nicht der hier beabsichtigten und eingangs geschilderten Verwendung der Gemeindetypen entsprechen. Diesem Vorgehen folgend ergibt sich auch, dass sich die Situation einer Kommune nicht trennscharf beschreiben lässt, sondern für jede Kommune Aspekte auch mehrerer Gemeindetypen relevant sein können – mit unterschiedlichen Gewichtungen.

Generell ist festzustellen, dass Akteure, die mit weiterem Wachstum rechnen, regionalem Flächenmanagement wegen der befürchteten Restriktionen tendenziell ablehnender gegenüberstehen. Städte und Gemeinden, die mit einer Phase der Stagnation oder Schrumpfung rechnen, sind gegenüber regionalem Flächenmanagement hingegen aufgeschlossener. Sie erhoffen sich Unterstützung, Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer, Schutz vor Konkurrenz der Nachbargemeinden innerhalb und außerhalb des Verdichtungsraumes sowie teilweise Unterstützung bei der Entwicklung von Kooperationsmodellen. Ein wichtiger Faktor für eine Bereitschaft, regionales Flächenmanagement mitzutragen, sind fehlende Flächenreserven auf der eigenen Gemarkung, eine hauptsächlich in den hochverdichteten Kernen anzutreffende Situation.

## 4.2.2 Kernstädte

Die gegenwärtige Situation der Kernstädte ist eine Folge der früheren Entwicklungsphasen der Städte, namentlich der Industrialisierung, der Suburbanisierung, des wirtschaftli-

Ausgangslage

<sup>1</sup> Die Aussagen werden jeweils mit Beispielen belegt, die in den Gesprächen vor Ort thematisiert wurden. Die einzelnen Kommunen können jedoch aus Gründen der Anonymisierung nicht benannt werden.

chen Strukturwandels und der Privatisierungswelle früherer Staatsbetriebe in den 1990er Jahren. Die Kernstädte haben in den letzten Jahren in Relation zum jeweiligen Verdichtungsraum in der Regel eine unterdurchschnittliche Entwicklung der Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen verzeichnet.<sup>1</sup>

### Rolle in der Region

Die Kernstädte prägen vielfach die Wahrnehmung der Verdichtungsräume von außen maßgeblich und spielen somit für ihre Regionen im intraregionalen Wettbewerb eine wichtige Rolle. Sie sind für ihre Region „die Koordinate im internationalen Netz“.<sup>2</sup> Andererseits konkurrieren sie im innerregionalen Wettbewerb mit dem näheren und weiteren Umland. Ihre Stärken ergeben sich dabei aus ihrer Zentralität, Nachteile den häufig begrenzten Flächenreserven und infolgedessen in Relation zum Umland höheren Bodenpreisen oder schlechteren Erreichbarkeit mit dem motorisierten Individualverkehr.<sup>3</sup> Die Bodenpreise eröffnen auch die Möglichkeit, spektakuläre städtebauliche Projekte durchzuführen, die erhebliche Aufmerksamkeit und Investitionen in die Kernstädte lenken.<sup>4</sup> Parallel versuchen die Kernstädte, sich bietende Chancen für Innenentwicklung auch zu nutzen, um Möglichkeiten für den Wohnungsbau zu eröffnen und so der in den vergangenen Jahren unterdurchschnittlichen Bevölkerungsentwicklung entgegenzuwirken.<sup>5</sup>

### Potenziale für Innenentwicklung

Im Bereich der Flächenreserven ist festzuhalten, dass die Kernstädte in der Regel nur noch über begrenzte Reserven für weitere Außenentwicklung verfügen.<sup>6</sup> Im Innenbereich stehen Innenentwicklungspotenziale erheblichen Umfangs zur Verfügung, deren Lage und Größe vom Verlauf der Industrialisierung und dem Umgang mit dem darauf folgenden Strukturwandel abhängen.<sup>7</sup> Es ist davon auszugehen, dass infolge der hohen Bodenpreise in den Kernstädten im Vergleich zum Umland schon ein größerer Anteil der Innenentwicklungsflächen einer neuen Nutzung zugeführt werden konnte. Trotzdem zeigten die Ergebnisse des Modellvorhabens MORO-RESIM, dass die Flächenreserven im Innenbereich der Kernstädte überdurchschnittlich sind.

---

<sup>1</sup> Vgl. Aring 2001 – Postsuburbia, S. 115–117

<sup>2</sup> Estermann – Gibt das Zentrum Zürich nur seinen Namen?, S. 156

<sup>3</sup> Vgl. Beyerle 2001 – Wirtschaftliche Strukturen im Wandel, S. 24

<sup>4</sup> Vgl. beispielsweise Scholl 2005 – Frankfurt: The Europaviertel Project und Reiß-Schmidt 2007 – Das Beispiel München, S. 50-51

<sup>5</sup> Dieses Thema wurde beispielsweise von den Vertretern der Stadt Böblingen als Schwerpunkt für die Vertiefungsphase im Modellvorhaben MORO-RESIM gewählt (vgl. Wilske, Scholl et al. 2005 – Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement, S. 112–116)

<sup>6</sup> Vgl. Kron 2007 – Zukunftsfähige Stadtplanung in Stuttgart, S. 19 oder auch Lüpke 2007 – Innenentwicklung, S. 32

<sup>7</sup> Vgl. bspw. Lüpke 2007 – Innenentwicklung, S. 32–34

---

Dies hat sich für die Region Stuttgart bestätigt. Nach den Erhebungskriterien des Modellvorhabens MORO-RESIM liegen die Innenentwicklungspotenziale bezogen auf die Gebäude- und Freifläche des Bestandes in den fünf größten Städten des Verdichtungsraums (Stuttgart, Esslingen, Ludwigsburg, Sindelfingen, Böblingen) bei etwa 8%, im direkten Umland dieser Kernstädte lediglich bei etwa 6%.

---

In anderen Kernstädten sind zwar noch Reserven im Innenbereich vorhanden, es ist jedoch abzusehen, dass die Städte mittelfristig nicht mehr im selben Umfang auf Innenentwicklungsflächen zurückgreifen werden können.<sup>1</sup>

In den Kernstädten haben sich dabei für die Mobilisierung spezifische Vorgehensweisen und Instrumente entwickelt, die auf die verschiedenen Ausgangslagen und Planungskulturen der jeweiligen Städte ausgerichtet sind.<sup>2</sup> Die Kernstädte befinden sich meist bereits in der Phase des operativen Umsetzens von Flächenmanagement. Hierfür sind Übersichten zu Flächenpotenzialen als Grundlage in der Regel vorhanden und werden regelmäßig fortgeschrieben.<sup>3</sup>

**Stand des kommunalen Flächenmanagements**

Wenn die Kernstädte über Innenentwicklungspotenziale verfügen, ergibt sich daraus ein Interesse, dass diese möglichst hochwertig genutzt werden können. Eine wichtige Voraussetzung ist dabei, dass diese über eine gute Erreichbarkeit verfügen und gleichzeitig nicht durch Verkehrsstrassen und ihre Immissionen beeinträchtigt werden. Daraus kann das Interesse der Kernstädte an einer Durchsetzung verkehrssparsamer Siedlungsentwicklung im Umland abgeleitet werden. Ebenso besteht ein Interesse, in der Infrastrukturentwicklung Lösungen zu verfolgen, welche weitere Potenziale für Innenentwicklung eröffnen oder zumindest die Nutzungsmöglichkeiten bestehender Potenziale nicht beeinträchtigen.<sup>4</sup>

**Position zu regionalem Flächenmanagement**

Die knappen Reserven für Außenentwicklung führen dazu, dass vielfach keine Möglichkeiten mehr gesehen werden, neue flächenintensive Nutzungen oder Ausbauten bestehender Einrichtungen auf der Gemarkung der Kernstadt zu realisieren. Daraus resultiert ein Interesse der Kernstädte, flächenintensive Einrichtungen ins Umland abzugeben, hierzu projektbezogen mit Umlandkommunen zu kooperieren und dabei Unterstützung durch die regionale Ebene zu erhalten.<sup>5</sup> Wenn die Flächenreserven auch bei Einbeziehung der Innenentwicklung gering sind, besteht darüber hinaus ein Interesse an der projektbezogenen Kooperation mit dem Umland auch in der Form interkommunaler

---

<sup>1</sup> Dieses Thema wurde beispielsweise durch die Stadt Kornwestheim im Zuge der Vertiefungsphase des Modellvorhabens vertieft bearbeitet (Vgl. Wilske, Scholl et al. 2005 – Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement, S. 119)

<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt 2.2.1

<sup>3</sup> Vgl. Stadtplanungsamt Frankfurt am Main (Hg.) 2004 – Wohnbauland-Entwicklungsprogramm 2004 oder Schulze Dieckhoff 2004 – Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart NBS, S. 27

<sup>4</sup> Vgl. Landeshauptstadt München 2005 – Bericht zur Stadtentwicklung 2005, S. 61

<sup>5</sup> Vgl. Kron 2007 – Zukunftsfähige Stadtplanung in Stuttgart, S. 19 und Steinacher 2002 – Handlungspotenziale in den Metropolregionen, S. 73–74

Baugebiete.<sup>1</sup> Kernstädte, welche mittelfristig mit erschöpften Reserven im Innen- und Außenbereich rechnen, beginnen über weitergehende Kooperationen mit dem Umland nachzudenken.<sup>2</sup>

Da wie bereits diskutiert die Kernstädte sich bezüglich Flächenmanagement bereits in der Umsetzung befinden, ist das Interesse der Kernstädte an einer Mitwirkung oft nach außen gerichtet. So begründete die Stadt Stuttgart ihre Mitwirkung am Modellvorhaben MORO-RESIM nicht zuletzt mit dem Interesse, damit auch für die Umlandkommunen ein Signal zu setzen.<sup>3</sup> Zudem besteht ein Interesse, im Zuge regionalen Flächenmanagements eine Plattform für die Diskussion mit den Umlandgemeinden zu erhalten.

### 4.2.3 Kernstädtische Ergänzungsorte

#### Ausgangslage

Unter kernstädtischen Ergänzungsorten werden größere, meist mit den Kernstädten zusammengewachsene Städte verstanden. Oftmals haben diese Städte in der Vergangenheit erheblich an der gesamtregionalen Entwicklung partizipieren können. Das Marktumfeld stellt sich in den kernstädtischen Ergänzungsorten heute jedoch ähnlich wie in den Kernstädten dar. Die Dichten sind ähnlich hoch, der Beschäftigtenbesatz nur geringfügig geringer.<sup>4</sup> Der Kranz von Mittelzentren rund um Stuttgart kann als prototypisch für diesen Raumtyp gelten.

#### Position zu regionalem Flächenmanagement

Ausgangslage, Perspektiven und die Situation hinsichtlich der Flächenpotenziale der kernstädtischen Ergänzungsorte sind mit den Kernstädten vergleichbar.<sup>5</sup> Dennoch waren im Modellvorhaben MORO-RESIM Unterschiede feststellbar.

Die kernstädtischen Ergänzungsorte befinden sich mehrheitlich ebenfalls bereits in der Umsetzungsphase und haben durch strategisch angelegte Entwicklungskonzepte und entsprechende politische Beschlüsse eine Grundlage hierfür gelegt. Die eingesetzten Instrumente und Vorgehensweisen sind dabei allerdings etwas weniger „spezialisiert“, sondern orientieren sich eher an dem aus der Literatur Bekannten. Daraus ergibt sich ein Interesse an Erfahrungsaustausch insbesondere zu Instrumenten und Verfahren zur Umsetzung von Flächenmanagement und auch ein Interesse an Argumentationshilfen zur Überzeugung der politischen Akteure und Gremien.

Konkurrenz durch überproportionale Flächenausweisungen im weiteren Umland trifft diese Städte etwas unmittelbarer als die Kernstädte, da sie über geringere Zentralitätsvorteile wie Nähe zu hochwertigen Einrichtungen, Erreichbarkeit oder Bekanntheits-

---

<sup>1</sup> Vgl. Kron 2007 – Zukunftsfähige Stadtplanung in Stuttgart, S. 19

<sup>2</sup> Vgl. Reiß-Schmidt 2007 – Das Beispiel München, S. 52–53

<sup>3</sup> Wilske 23.04.2004 – Mitwirkung der Stadt Stuttgart in MORO-RESIM

<sup>4</sup> Vgl. Siedentop, Stein et al. 2005 – Mobilität im suburbanen Raum, S. 143

<sup>5</sup> Vgl. Wilske, Scholl et al. 2005 – Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement, S. 78

grad verfügen. Daraus ergibt sich ein Interesse, in den eigenen Anstrengungen für Innenentwicklung durch ein regionales Flächenmanagement flankiert zu werden.<sup>1</sup>

Die Systeme des öffentlichen Verkehrs sind in der Regel radial auf die Kernstädte ausgerichtet. Damit ergeben sich für die kernstädtischen Ergänzungsorte unterschiedliche Erschließungsqualitäten in ihrem eigenen Verflechtungsbereich. Daraus folgt ein Interesse, die Systeme des öffentlichen Verkehrs auch in bezüglich der Kernstadt tangential verlaufender Richtung auszubauen und so größere Teile des Umlandes auch mit dem öffentlichen Verkehr an die kernstädtischen Ergänzungsorte anzubinden.<sup>2</sup>

#### 4.2.4 Traditionelle Mittelstädte

Die traditionellen Mittelstädte stellen eigenständige kleinere Zentren mit einem eigenen Verflechtungsbereich dar. Die Entwicklung der Städte erfolgte nicht unbeeinflusst von der Kernstadt, jedoch eigenständig. Sie weisen gegenüber dem eigenen Umland selbst Zentralitätsvorteile auf, was zu einem überdurchschnittlichen Beschäftigtenbesatz geführt hat. Die Entwicklungsperspektiven sind jedoch angesichts des anhaltenden Strukturwandels und einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsentwicklung unklar.<sup>3</sup>

Ausgangslage

Im Modellvorhaben MORO-RESIM wurde in den Erhebungsgesprächen deutlich, dass die lokalen Akteure in vielen Fällen befürchten, dass die Zentralitätsvorteile der Mittelstädte durch den Strukturwandel und die Konkurrenz des Umlandes unter einen kritischen Schwellenwert fallen könnte. Die Bodenmärkte in den Mittelstädten werden zudem durch überproportionale Flächenausweisungen im eigenen Umland noch direkter beeinflusst als in den Kernstädten und kernstädtischen Ergänzungsorten, da allein schon durch die größere räumliche Nähe Standorte im Umland und in der Mittelstadt in direkter Konkurrenz zueinander stehen.<sup>4</sup>

Rolle in der Region

Die Mittelstädte befinden sich in unterschiedlichen Stadien der Realisierung eines kommunalen Flächenmanagements. Viele Mittelstädte sind bereits in der Phase der Umsetzung von Flächenmanagement. Teilweise wurde in den Gesprächen im Zuge des Modellvorhabens MORO-RESIM aber auch das Interesse geäußert, Argumentationshilfen zu erhalten, um einen Strategiewechsel hin zu einer Priorisierung der Innenentwicklung erst herbeizuführen.<sup>5</sup>

Stand des kommunalen Flächenmanagements

<sup>1</sup> Vgl. Scholz 2004 – Innenentwicklung in der Stadt Esslingen, S. 30

<sup>2</sup> Ein Beispiel hierfür ist die geplante S-Bahn-Tangente „S-60“ zwischen Renningen und Böblingen, welche für die betroffenen Kommunen den Anlass für die Mitwirkung in der Vertiefungsphase des Modellvorhabens MORO-RESIM bildete (Vgl. Wilske, Scholl et al. 2005 – Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement, S. 102).

<sup>3</sup> Vgl. Siedentop, Stein et al. 2005 – Mobilität im suburbanen Raum, S. 143–144

<sup>4</sup> Vgl. bspw. Stanicki 2004 – Innenentwicklung in der Stadt Schorndorf, S. 32

<sup>5</sup> Für beide Fälle konnten im Zuge von MORO-RESIM in den Gesprächen vor Ort Beispiele gefunden werden.

Laufend aktualisierte und bilanzierte Übersichten zu Innenentwicklungspotenzialen fehlen häufig. Teilweise besteht dann ein Interesse an Unterstützung für die Erarbeitung einer solchen Übersicht, da die Notwendigkeit solcher Übersichten auch für die eigene Arbeit zwar gesehen wird, technische und personelle Ressourcen für eine eigenständige Entwicklung jedoch nicht ausreichen.<sup>1</sup>

Aus der Konkurrenz zwischen den Mittelstädten und ihrem direkten Umland können vier Interessen abgeleitet werden.

- Unterstützung im Konflikt mit den Umlandkommunen mit Argumentationshilfen und mittels der Durchsetzung von Entwicklungsrestriktionen im Umland.
- Unterstützung sowie Förderung der Anbahnung, Etablierung und Konsolidierung interkommunaler Kooperationen.
- Unterstützung bei der Mobilisierung der in manchen Fällen erheblichen Innenentwicklungspotenziale.<sup>2</sup> Unterstützungsangebote sollten hier Elemente des Erfahrungstransfers enthalten, da wegen der geringeren Fallzahl weniger Gelegenheiten zur Übertragung von Erfahrungen bestehen.<sup>3</sup>
- Insbesondere wenn sich im Einzugsbereich der Haltestellen Innenentwicklungspotenziale befinden, ergibt sich ein Interesse an einer guten Anbindung an den Kern des Verdichtungsraumes. Mit einer solchen Anbindung ist in der Konkurrenz mit dem Umland ein Standortvorteil gegeben.

Wenn Reserven im Außenbereich vorhanden sind und die Mittelstädte eine expansive Flächenpolitik verfolgen, ergeben sich bezüglich regionalen Flächenmanagements Vorbehalte. Es werden Einschränkungen im Wettbewerb mit den Umlandgemeinden befürchtet. In diesem Fall besteht die Möglichkeit, dass einzelne Gruppen in den Mittelstädten ein Interesse haben, durch regionales Flächenmanagement in der Anbahnung eines Strategiewechsels unterstützt zu werden. Möglichkeiten hierfür könnten die Entwicklung geeigneter Argumentationshilfen, die Zusammenstellung von Fallbeispielen oder Aufmerksamkeit erzeugende regionale Wettbewerbe sein.

#### 4.2.5 Zentrennahe Wachstumsgemeinden

Die zentrennahen Wachstumsgemeinden liegen ebenfalls im unmittelbaren Einzugsbereich der Kernstädte, sind aber im Mittel kleiner als die kernstädtischen Ergänzungsgemeinden. Anders als diese haben sie sich in der jüngeren Vergangenheit überdurchschnittlich

<sup>1</sup> Dies wird dadurch belegt, dass etwa die Hälfte der Kommunen, welche die Arbeitsplattform des Modellvorhabens MORO-RESIM aktiv nutzten, Strukturmerkmale traditioneller Mittelstädte aufweisen (Quelle: Eigene Auswertung der Nutzerstatistik der Arbeitsplattform des Modellvorhabens MORO-RESIM)

<sup>2</sup> So weisen von den fünf Kommunen, welche im Modellvorhaben MORO-RESIM das höchste Verhältnis zwischen Innenentwicklungspotenzialen und Siedlungsflächenbestand aufwiesen, drei Kommunen Merkmale der Kategorie „traditionelle Mittelstädte“ auf.

<sup>3</sup> Ein Beispiel für ein solches Unterstützungsangebot ist das Förderprogramm zur Wiedernutzung von Gewerbebrachen des Verbandes Region Stuttgart, mit dem der Verband gute Erfahrungen gemacht hat (Vgl. Verband Region Stuttgart – Förderung interkommunaler Gewerbegebiete, S.8).

entwickelt. Mit einer Fortsetzung dieser Entwicklung wird gerechnet. Obwohl die Zunahmen der Beschäftigtenzahlen noch überdurchschnittlicher ausfallen als die Bevölkerungsentwicklung, ist das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Arbeitsplätzen infolge der Bedeutung als Wohnstandorte in den früheren Phasen der Suburbanisierung ausgeglichener als bei den kernstädtischen Ergänzungsstädten.<sup>1</sup>

Grundlage der Entwicklung sind die Nähe zum Zentrum, gute Erreichbarkeit und Flächenangebote. Obwohl die Immobilienpreise fast auf dem Niveau der Kernstadt liegen, sind die verfügbaren Flächen nachgefragt. Die Gemeinden ziehen damit leistungsstarke Bevölkerungsgruppen und attraktive Arbeitsplätze sowie den großflächigen Einzelhandel an.

**Rolle in der Region**

Zwar findet in Kommunen dieses Typus ein intensiver Strukturwandel statt, ihm steht jedoch eine günstige Nachfragesituation gegenüber.<sup>2</sup> Die Potenziale für Innenentwicklung sind daher vom Umfang her unterdurchschnittlich.<sup>3</sup> Die Mobilisierung vorhandener Potenziale im Innenbereich gestaltet sich wegen der positiven Nachfragesituation jedoch einfacher als beispielsweise in den traditionellen Mittelstädten. Die Konkurrenz durch Flächenausweisungen im näheren Umland wird nicht als problematisch angesehen, da die eigene Entwicklung als stabil und die Attraktivität als davon unabhängig bewertet wird.

**Potenziale für Innenentwicklung**

Bezüglich Flächenmanagements wird durch die lokalen Akteure eine Notwendigkeit im gesamtregionalen Zusammenhang gesehen, nicht jedoch für die eigene Kommune. Wenn Kommunen eine expansive Strategie verfolgen bestehen gegenüber Beschränkungen durch ein regionales Flächenmanagement große Vorbehalte. In anderen Fällen binden sich Gemeinden dieses Typs selbst an Wachstumsbeschränkungen. Ziel ist die Wahrung lokaler Identität, deren Verlust bei zu schnellem Wachstum befürchtet wird.<sup>4</sup> Offenheit besteht in der Regel auch gegenüber interkommunaler Kooperation beispielsweise in der einfachen Form interkommunaler Gewerbegebiete, die zwar nicht aus eigenem Antrieb initiiert werden, jedoch in Kauf genommen werden, wenn sich anders gewünschte Entwicklungen auf der regionalen Ebene nicht durchsetzen lassen. Aus der großen Nähe zu den Kernstädten ergibt sich zudem ein Interesse, in projektorientierten Kooperationen die eigenen Flächenreserven durch die Anbindung an den öffentlichen Verkehr des Zentrums weiter aufzuwerten.<sup>5</sup>

**Position zu regionalem Flächenmanagement**

<sup>1</sup> Vgl. Siedentop, Stein et al. 2005 – Mobilität im suburbanen Raum, S. 144

<sup>2</sup> Vgl. Siedentop, Stein et al. 2005 – Mobilität im suburbanen Raum, S. 144

<sup>3</sup> Vgl. Wilske, Schöll et al. 2005 – Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement, S. 78

<sup>4</sup> Dieser Standpunkt wurde in mehreren Gesprächen vor Ort vertreten und auch in den Workshops des Modellvorhabens MORO-RESIM thematisiert (Vgl. bspw. Binninger 2004 – Flächenmanagement in der Gemeinde Nufringen, S. 22–23)

<sup>5</sup> Beispiel hierfür waren die Anbindung von Wohnquartieren in Umlandgemeinden an das U-Bahn oder das Tramnetz der Stadt Stuttgart. Ein Beispiel, in dem dies umgesetzt werden konnte ist das Stadtquartier „Scharnhäuser Park“ in Ostfildern. (Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002 – Umsetzungsstrategien zur Koordination von ÖV-Erschließung, S. 95)

## 4.2.6 Periphere Wachstumsgemeinden

### Ausgangslage

Die peripher gelegenen Wachstumsgemeinden stellen die Zielorte der Bevölkerungssuburbanisierung der vergangenen Jahre dar. Infolge niedriger Bodenpreise konnten die Gemeinden trotz vielfach erheblicher Erreichbarkeitsnachteile eine überdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung realisieren.<sup>1</sup>

Die peripheren Wachstumsgemeinden sehen häufig ihre expansive Flächenpolitik durch die Standortnachteile infolge der peripheren Lage gerechtfertigt. Sie sehen keine andere Möglichkeit, um den Folgen des demographischen Wandels entgegenzuwirken, auch wenn diese Strategie nicht langfristig wird tragen können. Daraus resultierende mögliche Flächenüberhänge werden in Kauf genommen. Gleichwohl werden die Flächenausweisungen mit der Bereitstellung von Flächen für ortsansässige Betriebe und der Nachfrage nach Bauland aus der Bevölkerung begründet. Die Vermarktung erfolgt aber nicht lokal, sondern auf dem regionalen Markt.<sup>2</sup>

### Potenziale für Innenentwicklung

Potenziale im Außenbereich sind in den eher ländlich geprägten Gemeinden vorhanden. Bei rein lokaler Betrachtung ist die Notwendigkeit für ein restriktives Flächenmanagement daher oft nicht begründbar, sofern die Flächenausweisungen im Außenbereich nicht zu einer Vernachlässigung des Bestandes wegen fehlender Investitionen führen. Das ist in den peripheren Wachstumsgemeinden in Verdichtungsräumen jedoch nur selten der Fall, sondern eher in den ländlichen Schrumpfungsgemeinden außerhalb der Verdichtungsräume anzutreffen.<sup>3</sup> Der Umfang der Potenziale im Innenbereich nach den Kriterien des Modellvorhabens MORO-RESIM ist unterdurchschnittlich, es dominieren kleinere Baulücken.<sup>4</sup>

### Stand des kommunalen Flächenmanagements

Akteure aus peripheren Wachstumsgemeinden vertreten häufig den Standpunkt, dass Flächenmanagement einen Luxus darstellt, den sich nur die zentral gelegenen Städte und Gemeinden leisten können. Die Unterschiede sind jedoch groß. Neben Gemeinden, die für ihren Innenbereich Ortsentwicklungskonzepte aufgestellt haben oder mit einfachen Mitteln ein Baulückenkataster führen ist ebenso festzustellen, dass andere Gemeinden sich kaum aktiv mit Fragen der Innenentwicklung beschäftigen. Ebenso stehen Kommunen, welche mit einer aktiven Baulandpolitik auf eine effiziente Nutzung ihrer Baugebiete hinwirken neben Kommunen, welche Flächenüberhänge und die Entstehung von Baulücken in Kauf nehmen.

### Position zu regionalem Flächenmanagement

Wenn Flächenmanagement auf der regionalen Ebene abgelehnt wird, so in der Regel wegen der Befürchtung, dass damit Restriktionen bezüglich der expansiven Flächenaus-

---

<sup>1</sup> Vgl. Siedentop, Stein et al. 2005 – Mobilität im suburbanen Raum, S. 144

<sup>2</sup> Auch dies konnte im Modellvorhaben mehrfach beobachtet werden.

<sup>3</sup> Vgl. Dahm 2006 – Bau- und Wohnflächenreserven in kleinen Kommunen, S. 71

<sup>4</sup> Die Mindestflächengröße der im Modellvorhaben MORO-RESIM erhobenen Innenentwicklungspotenziale lag bei 5.000 m<sup>2</sup>. Diese Festlegung wurde vor allem in den Gesprächen mit kleinen Kommunen im Übergang zum ländlichen Raum regelmäßig kritisch hinterfragt.

weisungen verbunden sind. Andererseits besteht Interesse an der Erprobung von Vorgehensweisen zur Vermeidung und Mobilisierung von Baulücken um die Vorleistungen für die Infrastrukturen zu verringern. Sofern die Gemeinde über Innenentwicklungspotenziale wie Gewerbebrachen verfügt, kommt sie schnell an die Grenzen ihrer Problemlösungskapazität. In diesen Fällen besteht Interesse an einer Unterstützung von außen. In Einzelfällen stehen die lokalen Akteure regionalem Flächenmanagement aber auch offen gegenüber und erhoffen sich beispielsweise Unterstützung in der Entwicklung integrierter Gemeindeentwicklungskonzepte sowie von Argumentationshilfen zur Überzeugung der Gemeinderäte und der Öffentlichkeit.<sup>1</sup>

#### 4.2.7 Wohnstandortgemeinden in Randlage

Die Wohnstandortgemeinden in Randlage zur Kernstadt sind ähnlich strukturiert wie die kernstädtischen Ergänzungsorte und siedlungsstrukturell durch frühere Phasen der Suburbanisierung gekennzeichnet. Nach den dynamischen Veränderungen in diesen Phasen entwickeln sich die Gemeinden in den letzten Jahren durchschnittlich. Der Beschäftigtenbesatz ist unterdurchschnittlich, es dominiert die Wohnnutzung. Die Entwicklungsperspektiven werden ebenfalls als durchschnittlich eingeschätzt.<sup>2</sup>

Ausgangslage

Die Position der Wohnstandortgemeinden in Randlage ähnelt der der peripheren Wachstumsgemeinden. Ein Unterschied ergibt sich aus den unterschiedlichen Entwicklungsperspektiven. Eine von diesen Kommunen im Zuge des Modellvorhabens MORO-RESIM häufig thematisierte Herausforderung ist der Umgang mit den Quartieren, die im Zuge der früheren Phasen der Suburbanisierung aufgesiedelt wurden. Hier stehen Fragen der Nachverdichtung und kleinteilige Transformationsprozesse im Vordergrund. Infolge der durch die Lage jedoch gegebenen Nachfrage wurde die Situation von den Kommunen in der Regel jedoch nicht als kritisch eingeschätzt.<sup>3</sup> Es ergibt sich, beispielsweise wenn infolge der geringeren Wachstumsaussichten die Auslastung der sozialen Infrastrukturen zurückgehen, das zusätzliche Interesse hier mittelfristig mit Nachbarkommunen zu kooperieren.

Position zu regionalem Flächenmanagement

Häufig fehlen in diesen Kommunen fortschreibungsfähige und bilanzierbare Übersichten zu Siedlungsflächenpotenzialen im Innen- und Außenbereich. Auch integrierte Gemeindeentwicklungskonzepte als strategische Grundlage für Flächenmanagement fehlen teilweise, insbesondere bei kleineren Gemeinden. Teilweise besteht daher Interesse an

<sup>1</sup> So wurde in den Gesprächen vor Ort in Kommunen dieses Typus verschiedentlich thematisiert, inwiefern auch für die Rahmenbedingungen des Verdichtungsraumes Stuttgart Erkenntnisse zur Wirkung neuer Baugebiete auf die kommunalen Haushalte vorliegen, um hier bessere Entscheidungsgrundlagen zu erhalten. Dieses Thema war in der Veranstaltungreihe „Quo vadis Region Stuttgart“ in der Region Stuttgart thematisiert worden (Vgl. Gertz 03.05.2007 – Verkehrliche Wirkungen von Siedlungskonzepten, S. 29 oder auch ausführlicher Gutsche 2005 – Auswirkungen neuer Wohngebiete, S. 20–22)

<sup>2</sup> Vgl. Siedentop, Stein et al. 2005 – Mobilität im suburbanen Raum, S. 145

<sup>3</sup> Aus diesem Grund wurde auch das Thema der Nachverdichtung nach Abschluss der Pilotphase der Erhebungen im Modellvorhaben MORO-RESIM aus dem Fragenkatalog herausgenommen (Vgl. Wilske, Scholl et al. 2005 – Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement, S. 68)

Unterstützung bei strategischen Planungen und der Umsetzung der daraus abgeleiteten konkreten Projekte durch Erfahrungsaustausch, Wissenstransfer oder finanzielle Unterstützung.

### **4.3 Interessenlagen und Aufgaben für regionales Flächenmanagement**

In den verschiedenen Teilräumen innerhalb der Verdichtungsräume lassen sich somit anhand der verschiedenen Interessenlagen wesentliche Aufgaben ableiten, denen regionales Flächenmanagement gerecht werden muss. Es wird dabei deutlich, dass sich die Interessen und damit die Aufgaben räumlich und siedlungsstrukturell differenziert auf unterschiedliche Aspekte von Flächenmanagement beziehen, alle Planungsebenen von der normativen über die strategische bis zur operativen betreffen und sowohl Fragen des Setzens von Entwicklungsschwerpunkten als auch Fragen des räumlichen Ausgleichs betreffen. Die Aufgaben unterscheiden sich somit sowohl in räumlichen als auch in methodischen Gesichtspunkten erheblich.

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass die im Folgenden entwickelten Aufgaben noch kein Handlungsprogramm darstellen. Die Zusammenstellung der Aufgaben, die sich aus den Interessenlagen der Akteure ergibt, kann nicht widerspruchsfrei sein, da sie aus der Problemsicht der verschiedenen Akteure resultiert. Diese Problemsicht bezieht sich jeweils auf thematisch und räumlich begrenzte Teilausschnitte der Gesamtsituation im Verdichtungsraum. Regionales Flächenmanagement arbeitet dabei in zwei Richtungen. Zum einen sollte versucht werden, durch geeignete Strukturierung des Gesamtprozesses einen auf Lösungen orientierten Umgang mit diesen Widersprüchen zu erreichen, zum andern sollten die Widersprüche als Anlass für Lernprozesse genutzt werden.

Gleichwohl können die Interessensgegensätze nicht aufgelöst werden. Ohne eine völlige Neuordnung der politischen Strukturen bleiben die kommunalen Akteure ihren jeweiligen politischen Gremien verpflichtet und damit einer lokalen Sichtweise. Eine Auflösung dieses Zusammenhangs bringt Probleme hinsichtlich der demokratischen Legitimation von Handlungen und Entscheidungen mit sich. Grundlegende Neuordnungen können sinnvoll sein, verlagern jedoch den Umgang mit den Konflikten nur in andere, nicht immer besser zur Konfliktlösung geeignete Entscheidungsstrukturen.

#### **4.3.1 Siedlungsentwicklung**

Insbesondere aus den Interessenlagen der Zentren ergibt sich bezüglich der Siedlungsentwicklung als Aufgabe, im Umland verkehrssparsame Siedlungsstrukturen durchzusetzen. Hintergrund ist, dass Konkurrenz durch Flächenangebote an dezentralen Standorten vermieden und vor allem die negativen Folgen verkehrsintensiver Siedlungsstrukturen verhindert werden sollen. Die Folgen von verkehrsintensiver Siedlungsentwicklung fallen nicht an den dezentralen Standorten, sondern vor allem in den hoch verdichteten Zentren an. Dort beeinträchtigen sie erhebliche Teile des Siedlungsgefüges, erschweren die Prozesse der inneren Erneuerung und mindern so die Konkurrenzfähigkeit der Zentren.

Ein weiterer Aspekt ist die Verlagerung flächenintensiver Nutzungen aus der Kernstadt ins Umland. Ziel ist hier, Einrichtungen, die für die Wettbewerbsfähigkeit des Verdichtungsraumes insgesamt von Bedeutung sind, weiterentwickeln zu können und Konflikte infolge störender Nutzungen im Siedlungsgefüge zu lösen. Beispiele sind Messen, Flughäfen, Universitäten und ähnliche Einrichtungen, für deren Weiterentwicklung innerhalb des Siedlungsgefüges oft keine Möglichkeit mehr gesehen wird.<sup>1</sup> Aufgabe für regionales Flächenmanagement ist in diesem Zusammenhang mit integrierten Planungsansätzen dafür Sorge zu tragen, dass die Standortsuche nicht nur mit den Blickwinkeln der Kernstadt und der Standortgemeinde erfolgt, sondern auch die Interessen des gesamten Verdichtungsraums mit einbezogen werden.

Verlagerung von Nutzungen

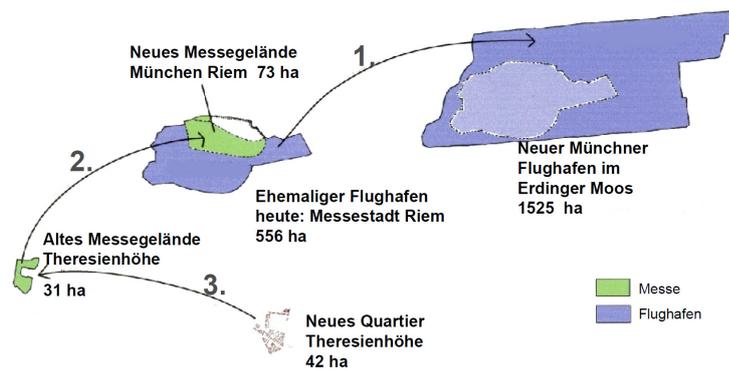


Abbildung 40 Verlagerungen flächenintensiver Nutzungen in München

Quelle: Reiß-Schmidt 15.05.2003 – Strategisches Flächenmanagement und Innenentwicklung, S. 13

Die Verlagerung flächenintensiver Nutzungen mit niedriger Wertschöpfung und teilweise zusätzlich schwer wiegenden Beeinträchtigungen des Umfeldes stellen einen anderen Aspekt regionalen Flächenmanagements dar. Beispiele sind die Infrastrukturanlagen der Ver- und Entsorgung, oder auch flächenintensive gewerbliche Nutzungen wie Logistikbetriebe. Anders als bei der Verlagerung attraktiver Nutzungen können die Beeinträchtigungen hier kaum kompensiert werden. Im Fall nicht attraktiver Nutzungen können daher durch ein kooperatives Vorgehen Konsenslösungen nur erreicht werden, wenn zusätzliche Kompensationsmöglichkeiten gefunden werden.

Ein offensichtliches Handlungsfeld für regionales Flächenmanagement ist das Offenhalten strategischer Flächenreserven. Interessen aus Sicht der Kommunen bezüglich regionalen Flächenmanagements ergeben sich auch in diesem Zusammenhang in zweifacher Hinsicht.

Strategische Flächenreserven

- Wenn ökonomisch attraktive Einrichtungen ins Umland verlagert oder neu angesiedelt werden, so zieht dies in der Folge oftmals die Bildung neuer Wachstumspole im Verdichtungsraum nach sich. Diese sekundären, induzierten Entwicklungen sind durch die Planungen für die eigentlichen Einrichtungen oft

<sup>1</sup> Beispiele wie die Messe Frankfurt, die infolge der Flächenfreisetzung durch die Bahn an ihrem integrierten Standort erneuern und erweitern kann, stellen die Ausnahme dar. München mit seiner durch den neuen Flughafen ausgelösten „Verlagerungskaskade“ kann hierfür als prototypisch gelten (Vgl. Abbildung 40)

nicht abgedeckt. Aufgabe für regionales Flächenmanagement ist hier, eine Plattform für die koordinierte Behandlung dieser Fragestellungen zu bieten.

- Wenn flächenintensive Nutzungen aus kleineren Kommunen, beispielsweise den traditionellen Mittelstädten verlagert werden, so ergibt sich für regionales Flächenmanagement die Aufgabe, diese Kommunen bei der Wieder- oder Umnutzung der Altstandorte zu unterstützen. Schwierigkeiten ergeben sich dabei aus der Kombination geringer Nachfrage, Konkurrenzstandorten im Außenbereich, fehlenden Erfahrungen aufgrund der geringen Fallzahl und geringen Ressourcen in der kommunalen Verwaltung. Aufgaben für regionales Flächenmanagement liegen dann im Bereich des Erfahrungstransfers und der Unterstützung und Begleitung des Mobilisierungsprozesses.

### Projektbezogene Kooperationen

Der dritte für regionales Flächenmanagement relevante Aspekt im Bereich Siedlungsentwicklung ist die projektbezogene Kooperation in interkommunalen Baugebieten. Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden. Zum einen haben Kommunen, deren Flächenreserven erschöpft sind, Interesse daran, durch Beteiligung an interkommunalen Baugebieten auch an den wegen Flächenmangel ins Umfeld verdrängten Entwicklungen zu partizipieren. Interesse an einer solchen Kooperation auf Seiten der Kommunen, die noch über geeignete Flächen verfügen, lässt sich nur indirekt erzeugen. Eine Möglichkeit ist, im Rahmen der hierarchischen Steuerung für die Entwicklung Restriktionen zu setzen, die durch Kooperation außer Kraft gesetzt werden können. Im zweiten Fall, nämlich der Entwicklung interkommunaler Baugebiete in Teilräumen mit nachlassender Nachfrage, besteht wiederum ein eigenes Interesse der Partner an einer Kooperation. Dies stellt einen Anknüpfungspunkt für ein regionales Flächenmanagement dar. Gleichwohl dürfte der erste Schritt darin bestehen, die Akteure erst einmal davon zu überzeugen, dass diese gemeinsame Interessenlage besteht.

Im Zusammenhang mit der bilateralen projektbezogenen Zusammenarbeit ist regionales Flächenmanagement weniger für die konkrete Ausgestaltung der Vorhaben von Belang. Es kann aber eine Plattform für die Konfliktlösung um Fragen der Aufgabenverteilung und notwendiger Kompensationsmechanismen bieten, vor allem, da diese oftmals nicht im alleinigen Aufgabenbereich der Kooperationspartner liegen. Hier wäre die Hauptaufgabe die Bereitstellung redundanter Strukturen für die Problemlösung und Konsensfindung. Zudem ist der Übergang in breiter angelegte interkommunale Kooperationen fließend. Typisch für Kooperationen, auch auf der Projektebene, ist, dass Vor- und Nachteile durch Tauschgeschäfte kompensiert werden müssen. Dies gelingt umso leichter, als es gelingt, das Themenspektrum und somit die Spielmöglichkeiten zu erweitern.

### 4.3.2 Infrastrukturentwicklung

Die Siedlungsflächenentwicklung ist sowohl auf der lokalen als auch auf der regionalen Ebene eng mit der Entwicklung der Infrastrukturen verbunden. Im Zusammenhang mit regionalem Flächenmanagement sind dabei zwei Aspekte von besonderer Bedeutung.

- Die notwendigen Anpassungen im regionalen Infrastruktursystem sollten genutzt werden, um in den hochverdichteten Bereichen des Verdichtungsraumes möglichst durch Entlastung von Siedlungsteilen zusätzliche Potenziale für die innere Entwicklung zu eröffnen, jedenfalls aber nicht durch zusätzliche Belas-

tungen die Spielräume zu verringern. Hierfür ist eine Voraussetzung, dass auf der regionalen Ebene eine hierfür geeignete Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen verfügbar ist. Die Kommunen haben ein Interesse, dass eine Abstimmung zwischen ihren Entwicklungsperspektiven und den Vorhaben der Aufgabenträger stattfinden kann.

- Bei der Weiterentwicklung von Struktur und Betrieb des Infrastruktursystems sollte auch sachgerecht berücksichtigt werden können, welche Chancen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung die unterschiedlichen Entwicklungsvarianten eröffnen.<sup>1</sup> Nur dann wird die Regionalplanung in die Lage versetzt, für die Siedlungs-, Verkehrs- und Freiraumentwicklung integrierte Planungsansätze auch dann zu verfolgen, wenn zukünftig die Innenentwicklung noch stärker zur dominanten Komponente der Siedlungsentwicklung wird. Die Motivation des Verbands Region Stuttgart an einer Mitwirkung im Modellvorhaben MORO-RESIM lag nicht zuletzt hierin begründet.<sup>2</sup>

In der Infrastrukturentwicklung ist festzustellen, dass einer unüberschaubaren Zahl von Ideen, Wünschen und Projekten begrenzte finanzielle Spielräume gegenüberstehen. In Verdichtungsräumen kommt hinzu, dass in zentralen Bereichen ein weiterer Ausbau der Infrastruktursysteme auch an räumliche Grenzen stößt, da geeignete Flächen kaum mehr zur Verfügung stehen und so beispielsweise kostenintensive Tunnellösungen gewählt werden müssen. Die Frage, auf welche Maßnahmen die verfügbaren Ressourcen konzentriert werden sollen, ist daher von besonderer Bedeutung. Verdichtungsräume, die über Entscheidungsgrundlagen und Entscheidungsstrukturen verfügen, die in dieser Situation Fehlinvestitionen und damit die Verschwendung knapper Ressourcen vermeiden helfen, verfügen daher über einen wichtigen Standortvorteil. Diese Erkenntnis, gepaart mit dem Wissen, dass Innenentwicklung weiter an Bedeutung zunehmen wird, ist für viele Akteure regionalen Flächenmanagements ein wichtiger Anreiz zur Mitwirkung. Dies sollte insbesondere bei der Frage der gesamträumlichen Übersicht berücksichtigt werden, da regionales Flächenmanagement hier einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der regionalen Handlungsfähigkeit leisten kann.

### 4.3.3 Steuerungsformen

Die im Bereich der Siedlungsentwicklung und der Infrastrukturentwicklung skizzierten Aufgabenfelder für regionales Flächenmanagement betreffen im Kern Standardaufgaben der Regionalplanung. Diese resultieren aus dem Umstand, dass die Summe der Einzelinteressen von Privatwirtschaft, Wohnbevölkerung und Kommunen offensichtlich nicht zu Ergebnissen führt, die diesen Konfliktsituationen gerecht werden. Die vielen die Siedlungsentwicklung bestimmenden Einzelentscheidungen müssen, wenn dieses Ziel dennoch erreicht werden soll, durch zusätzliche Maßnahmen zur Beeinflussung von

---

<sup>1</sup> So sollte beispielsweise bei Trassenuntersuchungen für den öffentlichen Personennahverkehr berücksichtigt werden können, welche zusätzlichen Kundenpotenziale über eine bauliche Verdichtung an den Haltepunkten gewonnen werden können.

<sup>2</sup> Vgl. Wilske, Scholl et al. 2005 – Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement, S. 17

Angebot und Nachfrage gelenkt werden. Diese Maßnahmen führen, da sie von den jeweiligen Einzelinteressen abweichende Entscheidungen zum Ziel haben, regelmäßig zu Verteilungskonflikten. Regionales Flächenmanagement kann dabei zwei grundsätzliche Zielrichtungen verfolgen, um hierarchische Steuerung sinnvoll zu ergänzen.

- Eine Verringerung der Diskrepanzen zwischen Einzelinteressen der jeweiligen Akteure und den Interessenlagen aus der Perspektive des Gesamttraumes. Dieser Zielrichtung liegt die Annahme zugrunde, dass die verschiedenen Akteure vielfach in Unkenntnis wichtiger Zusammenhänge und unter Fehleinschätzung der eigenen Position in der Konkurrenz Entscheidungen zugunsten von Handlungen fällen, deren Wirkungen Interessen des Gesamttraumes verletzen.<sup>1</sup> Aufgabe für regionales Flächenmanagement ist in dieser Situation die Schaffung von mehr Transparenz, die Vermittlung von Wissen und das Anstoßen von Lernprozessen. So können die Einschätzungen, die zu den jeweiligen einzelnen Interessenlagen führen, auf eine breitere Basis gestellt werden.
- Die Eröffnung neuer Handlungsalternativen, die eine Berücksichtigung der Einzelinteressen ermöglichen und dennoch mit weniger negativen Nebeneffekten verbunden sind. Im Unterschied zur erstgenannten Zielrichtung, die an der Wahrnehmung und den Entscheidungsgrundlagen ansetzt, stehen hier die Handlungsoptionen im Mittelpunkt.

Hiermit ist ein Anknüpfungspunkt für die Erkundung und Erprobung neuer Instrumente und Verfahren gegeben. Hier ist zu beachten, in wie weit Überschneidungen mit Aktivitäten des Landes und auch des Bundes gegeben sind. Es muss für die verschiedenen in Frage kommenden Instrumente jeweils geprüft werden, ob eigene Aktivitäten zielführender als das Einbringen der eigenen Interessen in die Programme von Bund und Ländern sind. Die Aufgabe für regionales Flächenmanagement kann sich daher sowohl auf die Bündelung von Ressourcen durch Unterstützung bei der Einwerbung von Fördermitteln als auch auf die Entwicklung eigener Programme beziehen. Regionales Flächenmanagement sollte somit nicht nur nach innen, sondern auch nach außen wirken. Innerhalb des Prozesses für regionales Flächenmanagement können zwischen den Beteiligten gemeinsame Standpunkte gegenüber Vorschlägen zu neuen Instrumenten, Verfahren und Steuerungsmechanismen gefunden werden.

---

Die Vertretung der Interessen der Region nach außen wurde durch die Kommunen wesentlich häufiger als Grund für eine Mitwirkung am Modellvorhaben MORO-RESIM genannt. Nicht zuletzt der „gemeinsame Feind“, also Land und Nachbarregionen halfen offensichtlich, Vorbehalte gegenüber regionaler „Einmischung“ zu überwinden.

---

Ebenso können die Argumente in der Abstimmung mit Nachbarregionen mit größerem Nachdruck vertreten werden, wenn sie auf einer gemeinsamen Position des gesamten Verdichtungsraumes beruhen. Von Seiten der Kommunen besteht ein erhebliches Interesse, an der Formulierung solcher gemeinsamen Argumentationsgrundlagen beteiligt zu

---

<sup>1</sup> Vgl. auch Abbildung 14 Ansatzpunkte für regionales Flächenmanagement

sein. Dies stellt daher einen wichtigen Anknüpfungspunkt dar, um Kommunen für eine Mitarbeit zu gewinnen.

#### 4.3.4 Information, Wissen und Erfahrung

Die von kommunalen Akteuren am häufigsten genannten Interessen an regionalem Flächenmanagement zielen auf den Umgang mit Informationen, Wissen und Erfahrung. Ein Grund hierfür ist in Teilen die taktisch begründete Ablehnung harter Instrumente durch die kommunale Ebene, was zur Bevorzugung des unverbindlichsten Instruments – dem Erfahrungsaustausch – führt. Diese Argumentation greift jedoch zu kurz und erklärt nicht die tatsächlich zu verzeichnende Resonanz auf Angebote, die einen solchen Erfahrungsaustausch ermöglichen.<sup>1</sup>

---

Das große Interesse an einem solchen Erfahrungsaustausch zeigt die Tatsache, dass die zusätzlich zu einer Vorstellung von Fallbeispielen durch Vertreter der Kommunen spontan eingerichtete Arbeitsgruppe „kommunaler Erfahrungsaustausch“ im zweiten Workshop des Modellvorhabens MORO-RESIM die mit Abstand größte Resonanz fand.

---

Voraussetzung für die Möglichkeit kooperativer Steuerung ist, zwischen den Beteiligten im Optimum eine gemeinsame Problemsicht, jedenfalls aber Wissen um und Verständnis für die jeweils unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Interessenlagen und Blickwinkel herzustellen.<sup>2</sup> Es geht dabei also um einen kontinuierlichen Lernprozess. Dieser Lernprozess fußt auf drei unterschiedlichen Elementen:

- *Erfahrungsaustausch:* Dem Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren durch die regelmäßige Vorstellung von Fallbeispielen. Ein systematischer Austausch zwischen direkten Nachbarn und innerhalb des Verdichtungsraumes braucht Anlässe, deren Schaffung eine der Aufgaben für regionales Flächenmanagement ist. Dies stellt einen ersten Schritt zur Entwicklung einer auf die spezifischen Anforderungen eines Verdichtungsraumes ausgerichteten Planungskultur dar. Im Zuge der Einführung eines regionalen Flächenmanagements ist die Schaffung einer Plattform für diesen Erfahrungsaustausch ein erster Erfolg versprechender Anknüpfungspunkt. In diesem Zusammenhang sind auch regionale Wettbewerbe zur Auszeichnung beispielhafter Vorhaben zu nennen.
- *Bewusstseinswandel:* Das zweite Element firmiert unter dem Etikett „Bewusstseinswandel“. Aus mehreren Gründen ist es eine wichtige Aufgabe für regionales Flächenmanagement, nicht nur in Richtung der beteiligten Akteure zu wirken, sondern auch darüber hinaus. Die tatsächlichen Wirkungen im Raum stellen sich als Folge einer Vielzahl privater Einzelentscheidungen ein. Diese Entscheidungen werden den eigenen Präferenzen folgend getroffen. Neben einer indirekten Lenkung dieser Einzelentscheidungen über das Verändern von Rah-

---

<sup>1</sup> Die fünf Veranstaltungen, die im Rahmen des Modellvorhabens MORO-RESIM durchgeführt wurden, zeigten dies eindrücklich. Neben regionalen Akteuren und interessierten Fachleuten war die Teilnahme der kommunalen Akteure beachtlich.

<sup>2</sup> Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 89–91

menbedingungen kann eine Änderung auch durch die Beeinflussung der Präferenzen erfolgen.<sup>1</sup> Regionales Flächenmanagement hat somit zwei Angriffspunkte. Dem Konzept der „bounded rationality“ Rechnung tragend ist die Vermittlung von Sachwissen Erfolg versprechend. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Folgen einer Standortentscheidung vielfach nicht vollständig und nicht richtig in die Entscheidungsfindung einbezogen werden können. TOPP nennt als Beispiel hierfür die Mobilitätskosten, die vielfach nicht korrekt bilanziert werden.<sup>2</sup> Dies gilt, wie Untersuchungen zur Wirkung von Neubaugebieten auf die kommunalen Finanzen zeigen, auch für die Kommunen, welche dieser Nachfrage ein Angebot entgegensetzen.<sup>3</sup> Der zweite Ansatzpunkt ist auf die Veränderung der Präferenzen selbst hinzuwirken. So könnte versucht werden, dem tradierten Bild des „Wohnens im Grünen“ ein positiv besetztes Bild alternativer Wohnformen entgegenzusetzen.<sup>4</sup>

- *Argumentationshilfen*: Das dritte Element sind Argumentationshilfen, die sich nicht an die Öffentlichkeit, sondern gezielt an die Vertreter der politischen Gremien richten. Die Aufgabe liegt zum einen vielfach auch im kommunalen Interesse, begegnet aber auch dem kooperativen Steuerungsmechanismen innewohnenden Grunddilemma der Grenzgängerproblematik.<sup>5</sup> Bezogen auf die kommunalen Akteure im regionalen Flächenmanagement bedeutet das, dass die Vertreter in erhebliche Konfliktsituationen geraten, wenn Entscheidungen notwendig werden, die nicht mit Festlegungen der Kommunalparlamente in Einklang gebracht werden können. Es ist daher Aufgabe für regionales Flächenmanagement, auch Argumentationshilfen bereitzustellen, die sich an die politischen Gremien der lokalen Ebene richten und damit eine Hilfestellung zu geben, diesem Dilemma zu begegnen. Auch hier bieten regionale Wettbewerbe und Aktionsprogramme die Möglichkeit, zu unterstützen und über Auszeichnungen und Förderung den Rückhalt der Akteure in ihrer jeweiligen Hierarchie zu stärken.

### 4.3.5 Unterstützung und Dienstleistung

Ein häufig angeführter Aspekt managementorientierter Regionalplanung ist die Übernahme von beratenden Funktionen und einer Rolle als Dienstleister der Kommunen durch die Regionalplanung. Eine solche Vorgehensweise trifft auch auf Interesse seitens der Kommunen. Während es bei der Beratung in der Hauptsache um den bereits diskutierten Wissens- und Erfahrungstransfer geht, stehen im Bereich der Dienstleistungen

---

<sup>1</sup> Vgl. Jung 19.05.2006 – Systematisierung der Instrumente räumlicher Planung, S. 2–3

<sup>2</sup> Vgl. Topp 2004 – Mobilität und Flächenmanagement, S. 25

<sup>3</sup> Vgl. Gutsche 2005 – Auswirkungen neuer Wohngebiete, S. 20–22

<sup>4</sup> Vgl. Institut für Planung Kommunikation und Prozeßmanagement (Hg.) 2004 – Wanderausstellung Flächensparendes Bauen

<sup>5</sup> In diesem Dilemma stehen vor allem die von den Institutionen als Vertreter entsandten Einzelpersonen. Dies kann, insbesondere wenn Vertreter über geringe Entscheidungsspielräume verfügen oder die Diskrepanzen zu groß werden, zu erheblichen Konflikten führen oder sogar die Teilnahme an der Kooperation insgesamt in Frage stellen (Vgl. auch Seite 82)

technische Instrumente im Vordergrund, deren Entwicklung, Einrichtung und Betrieb die Kapazitäten insbesondere kleinerer Kommunen übersteigen. In Bezug auf Beratung und Dienstleistungen steht die regionale Ebene in Konkurrenz zur Landes- und Bundesebene. Es muss im darim im Einzelfall sorgsam geprüft werden, wo Ergänzungen sinnvoll sind und in wie weit Überschneidungen begründet werden können.

Bezüglich des Interesses an Beratungsleistungen und des Interesses an Dienstleistungen gibt es jedoch Unterschiede. Für das Interesse an technischen Dienstleistungen ist Voraussetzung, dass seitens der Kommune ein Handlungsdruck gesehen wird, der ihre Kapazitäten offensichtlich übersteigt. Am Beispiel der Übersicht zu Flächenpotenzialen<sup>1</sup> wird dies sehr deutlich. Die Akteure in sehr kleinen Kommunen sehen in der Regel keine Notwendigkeit, eine solche Übersicht zu führen oder gar besondere technische Instrumente dafür einzusetzen. Sie vertreten die Ansicht, dass sie die maßgeblichen Potenziale und ihre Strukturmerkmale „im Kopf“ und daher eine solche Übersicht nicht brauchen.<sup>2</sup> Ab einer gewissen Größenordnung haben Kommunen dann aber bereits eine Größe erreicht, die ihnen die eigenständige Entwicklung und Pflege einer solchen Übersicht ermöglicht. Auch wenn größere Kommunen nicht über Instrumente zum Schaffen und Wahren der Übersicht verfügen, ziehen sie Lösungen in Eigenregie einer Unterstützung von Außen in der Regel vor. Interesse an Unterstützung von außen besteht also nur in Kommunen mittlerer Größe.<sup>3</sup>

**Voraussetzungen**

Anders stellt sich die Aufgabe dar, Beratungsleistungen anzubieten. Hier besteht durchaus Interesse an Erfahrungstransfer. Im Unterschied zum Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen liegt ein Vorteil in dem Angebot von Beratungsleistungen durch überörtliche Akteure darin, dass der Austausch zwischen Kommunen einer Region immer auch durch die Konkurrenz, in der sich die Kommunen untereinander befinden, und die daraus resultierenden latenten und offenen Konflikte beeinträchtigt wird. Dies zeigt die rege Nutzung der Erhebungsgespräche des Modellvorhabens MORO-RESIM in der Region Stuttgart auch für diesen Zweck. Die regionale Ebene kann hier Dinge offen ansprechen und eine neutralere Rolle einnehmen. Die bereits erwähnten oftmals politisch begründeten Vorbehalte gegenüber einer Einmischung des Trägers der Regionalplanung in kommunale Vorhaben verhindert jedoch in der Regel, dass über einen informellen Austausch hinaus die regionale Ebene tatsächlich in beratender Funktion in Vorhaben der Kommunen eingebunden wird. Auch hier ist wiederum ein Ansatzpunkt für regionales Flächenmanagement gegeben, durch breiter angelegte Netzwerke und eine Ergänzung der ins hierarchische Planungssystem eingebundenen Regionalplanung Angebote machen zu können, die eher akzeptiert werden.

**Vorteile einer regionalen Plattform**

<sup>1</sup> Zum Problem flächendeckender fortschreibungsfähiger Übersicht siehe ausführlich Abschnitt 4.4

<sup>2</sup> Vgl. Besler, Wiegandt 2006 – Brachflächen- und Baulückenkataster, S. 136

<sup>3</sup> Dies zeigt die Nutzung der Arbeitsplattform des Modellvorhabens MORO-RESIM. Kommunen, die dieser Größenklasse von etwa 15.000 bis 50.000 Einwohnern zugeordnet werden können, sind hier mit einem Anteil von etwa 80 Prozent überproportional vertreten (Quelle: Eigene Auswertung der Nutzerstatistik der Arbeitsplattform des Modellvorhabens MORO-RESIM).

### 4.3.6 Projekte und Programme als Unterstützungsangebote

Mit der Frage der Unterstützung der Kommunen bei eigenen Aktivitäten eng verbunden sind Projekte und Programme. Unterstützungsangebote werden in vielen Fällen sinnvoller Weise den Charakter von Projekten oder Programmen haben. Die Kommunen haben ein Interesse, für ihre eigenen Projekte Unterstützung zu bekommen und sie in einen größeren Zusammenhang einbetten zu können. Dies kann als Möglichkeit genutzt werden, Widerstände gegen regionales Flächenmanagement abzubauen.

#### Erfahrungstransfer

Viele der kleineren Kommunen haben insbesondere in der Anbahnungsphase von Projekten Interesse an einer Unterstützung durch Externe. Dies liegt nicht zuletzt darin begründet, dass wegen der geringen Zahl an Maßnahmen nur in den wenigsten Fällen auf Erfahrungen aus ähnlich gelagerten Maßnahmen zurückgegriffen werden kann. Für Vorhaben wie die Umnutzung eines zentrumsnahen Gewerbestandortes liegen in den großen Städten in der Regel Erfahrungen zu geeigneten Organisationsformen und Abläufen vor und es kann auf erprobte und weitgehend routinisierte Verfahrensbausteine zurückgegriffen werden. Auch wichtige Akteure wie die lokalen Immobilienentwickler haben sich auf diese Vorgehensweisen eingestellt.<sup>1</sup> Im Gegensatz dazu stellt die Anbahnung eines solchen Umnutzungsprojektes eine kleine Gemeinde vor erhebliche Herausforderungen. Anknüpfungspunkte für regionales Flächenmanagement ergeben sich, wenn bezüglich der geeigneten Aufbau- und Ablauforganisation Unsicherheit besteht und für Projektbausteine wie beispielsweise Wettbewerbsverfahren nicht auf Routinen zurückgegriffen werden kann. Die genannten Punkte begründen somit ein Interesse der Akteure an „Planungsmanagement“, also der Unterstützung in der Anbahnung, Förderung und Finanzierung sowie der Durchführung von Projekten. Es verwundert nicht, dass vor allem unter dem Schlagwort des „Regionalmanagement“ genau diese Punkte als eine wichtige Aufgabe regionaler Kooperation gesehen werden.<sup>2</sup>

#### Einwerben von Fördermitteln

Ein weiteres Interesse besteht bezüglich der Einwerbung von Fördermitteln. Dies ist ein Bereich, in dem die Möglichkeiten für Synergien offensichtlich sind und daher die Beteiligten direkt profitieren können, indem durch Kooperation und Spezialisierung Erfahrungen kultiviert und genutzt werden können und damit die Chancen für eine erfolgreiche Fördermitteleinwerbung steigen. Noch weiter in diese Richtung gehen eigene Förderprogramme, welche im Rahmen regionalen Flächenmanagements ebenfalls denkbar sind.<sup>3</sup> Die Vorteile gegenüber den bestehenden Förderprogrammen vor allem der Länder liegen darin, dass die Förderschwerpunkte und Förderkriterien an die Verhältnisse in den Verdichtungsräumen angepasst werden können. Der in Verdichtungsräumen häufige Fall, dass sich kleine Kommunen mit „typisch“ städtischen Problemlagen konfron-

<sup>1</sup> Prominentes Beispiel ist die „Sozial gerechte Bodennutzung“ in München (Vgl. Landeshauptstadt München 2007 – Die Sozialgerechte Bodennutzung)

<sup>2</sup> Vgl. Fürst 1993 – Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement, S. 557–558

<sup>3</sup> Als Beispiel kann das bereits erwähnte Förderprogramm zur Wiedernutzung von Gewerbebrachen des Verbands Region Stuttgart dienen (Vgl. Seite 140).

tiert sehen, könnte beispielsweise mit regionalen Förderprogrammen zielgerichteter berücksichtigt werden.

Neben der direkten Unterstützung bei Projekten besteht auch ein Interesse daran, lokale Projekte in einen größeren Zusammenhang stellen zu können. Dies hat wiederum verschiedene Gründe.

**Einbettung und Ausrichtung**

- Viele Förderprogramme der Länder, des Bundes und insbesondere der Europäischen Union fordern inzwischen eine solche regionale Einbettung in ihren Förderbedingungen.
- Eine Einbettung in übergeordnete Zusammenhänge ermöglicht es den an einem Projekt beteiligten Akteuren, methodisch relevante Elemente von Projekten wie erhöhte Aufmerksamkeit oder Zeitdruck wirksam im Projekt zu verankern.<sup>1</sup>
- Regionale Kooperationen sind nicht den lokalen Einzelinteressen, sondern den Interessen des Gesamttraumes verpflichtet. Von Seiten der Beteiligten besteht daher die berechtigte Befürchtung, dass sie durch eine Mitwirkung nicht direkt bezüglich ihrer lokal relevanten Ziele profitieren, sondern allenfalls sehr indirekt. Projekte bieten die Möglichkeit, den regionalen Prozess mit lokalen Problemstellungen zu verknüpfen. Die Beteiligten bekommen so die Möglichkeit, über Projekte ihre jeweiligen Fragestellungen einzubringen und nicht nur indirekt, sondern auch direkt zu profitieren. Eine Mitwirkung kann somit auch einfacher legitimiert werden.

Verdichtungsräume zeichnen sich durch enge und vielfältige Verflechtungen aus. Dies führt dazu, dass sich die Akteure in der Regel schon in einer Vielzahl von Kooperationen befinden und in den unterschiedlichsten Konstellationen und Formen zusammenarbeiten. Dies trifft insbesondere auf diejenigen Akteure zu, die kooperativen Vorgehensweisen gegenüber aufgeschlossen sind, und kann zur Überlastung der einzelnen Personen führen. Die Zersplitterung der Aktivitäten stellt im Zusammenhang mit regionaler Kooperation einen häufig kritisierten Missstand dar. Zudem wird häufig bemängelt, dass den verschiedenen Aktionsbündnissen, Projektgruppen, Arbeitsgemeinschaften, Verbänden, Vereinen und Zweckverbänden eine gemeinsame Orientierung fehlt und somit Synergiepotenziale ungenutzt bleiben oder sich die Initiativen sogar durch kontraproduktive Aktivitäten gegenseitig behindern. Die mangelhafte Verknüpfung der verschiedenen Initiativen rührt nicht zuletzt daher, dass die zentrale Schnittstelle zwischen den Initiativen in der Regel das Thema der Flächennutzung ist, eben dieses Thema wegen seiner Konflikträchtigkeit jedoch häufig ausgeblendet wird.<sup>2</sup> Es liegt daher im Interesse dieser Akteure, dass allgemein betrachtet ein gemeinsamer Rahmen für die

**Bündelung**

<sup>1</sup> Die Einbettung in übergeordnete Zusammenhänge eröffnet, bei geeigneter Differenzierung der Rollen, dabei auch Spielräume, diese Rahmenseetzungen durchzusetzen und trotzdem direkte Konflikte zwischen den Projektpartnern zu vermeiden. Beispielsweise vereinfacht der Verweis auf externe Zeitordnungen die Durchsetzung von Fristen oder den Abbruch gescheiterter Projekte.

<sup>2</sup> Siehe dazu auch Seite 37

verschiedenen Aktivitäten gefunden wird, der insbesondere für eine Rhythmisierung und Harmonisierung der Zeitabläufe sorgt und die Akteure damit entlastet.

### Projekte als Bausteine regionalen Flächenmanagements

Aus dem Blickwinkel eines überörtlichen Prozesses wie regionalem Flächenmanagement besteht ebenfalls ein Interesse, Projekte als Prozessbausteine zu integrieren. Der regionale Prozess profitiert in mehrfacher Hinsicht von einer Verknüpfung mit der lokalen Ebene über Projekte. Grundsätzliche Strategien und Lösungsoptionen können so nicht nur abstrakt bewertet, sondern auch an konkreten Problemsituationen geprüft werden. Erfolgreiche Projekte ermöglichen, bereits zur Laufzeit Teilerfolge zu erzielen und zu kommunizieren, während wesentliche Erfolge eines solchen Prozesses nur langfristig, indirekt und kaum exakt quantifizierbar sind. Der Prozess kann somit schon zur Laufzeit über erfolgreiche Projekte legitimiert und die Akzeptanz verbessert werden. Dabei müssen Kritikpunkte an projektorientierter Planung beachtet werden.<sup>1</sup> Die in diesem Zusammenhang wichtigsten sind

- die Selektivität projektorientierter Planung in inhaltlicher und räumlicher Hinsicht,
- die „Abnutzung“ des Instrumentes bei zu häufigem Einsatz,
- die Gefahr, dass Projekte und Projektorganisationen sich verselbstständigen und somit eine Koppelung zwischen dem übergeordneten Prozess und den einzelnen Projekten nicht dauerhaft gewährleistet werden kann,
- die Sollbruchstelle der Verstetigung von Projektergebnissen, also der Überführung von Erkenntnissen aus der Sondersituation des Projektes in das Tagesgeschäft, sowie
- die Möglichkeit, dass ein Scheitern von Projekten den Gesamtprozess gefährdet.

Diesen Kritikpunkten kann jedoch durch eine geeignete Aufbau- und Ablauforganisation regionalen Flächenmanagements begegnet werden.

### 4.3.7 Konkurrenz

Die Konflikte innerhalb der Verdichtungsräume resultieren aus Konkurrenz zwischen den einzelnen Kommunen um begrenzte Ressourcen wie Geld, Personal und Infrastruktureinrichtungen. In dieser Konkurrenz haben die Kommunen unterschiedliche Rahmenbedingungen, Spielräume und Möglichkeiten. Ein weiterer wichtiger Themenbereich für regionales Flächenmanagement wird von den kommunalen Akteuren unter den Schlagworten *Schutz*, *Fairness* oder *Gerechtigkeit* angesprochen. Dabei resultieren die Konflikte nicht zuletzt aus unterschiedlichen Konzepten von Gerechtigkeit, welche die Akteure, in der Regel ohne sie explizit auszusprechen, ihrer Argumentation zugrundelegen. Hinter diesen Konzepten stehen dabei unterschiedliche Gesellschaftsbilder und Saatsverständnisse. Es ergeben sich daraus auch unterschiedliche Standpunkte, was die Aufgabe der Planung in einer Problemsituation sein sollte, ja vielfach werden gänzlich un-

<sup>1</sup> Vgl. Siebel, Ibert et al. 2001 – Staatliche Organisation von Innovation, S. 537–541

terschiedliche Probleme definiert werden.<sup>1</sup> Eine wichtige Aufgabe für regionales Flächenmanagement ist daher, eine Plattform zu bieten, auf der zumindest deutlich werden kann, dass die Akteure hier unterschiedliche Auffassungen haben und wie sich diese voneinander unterscheiden. Damit kann regionales Flächenmanagement eine Basis für eine zielgerichtete Kommunikation und letztlich die Entwicklung gemeinsamer Positionen schaffen.

Die verschiedenen Interessen, die sich hinter den von den kommunalen Vertretern angesprochenen Problemsituationen verbergen, richten sich sowohl nach innen als auch nach außen. Die Aufgaben für regionales Flächenmanagement liegen dabei im Bereich der Sensibilisierung, also im Erkunden und Aufzeigen von Missständen, der Beurteilung der bestehenden organisatorischen und prozessualen Strukturen und der Formulierung von gemeinsamen Positionen gegenüber externen und internen Akteuren.

---

Ein Beispiel aus dem Modellvorhaben MORO-RESIM kann dies verdeutlichen. In Städten, die dem skizzierten Typus „traditionelle Mittelstädte“ entsprechen, wurde im Zuge des Projektes häufig die Frage aufgeworfen, wie gleiche Maßstäbe in der Genehmigungspraxis für die Flächennutzungspläne erreicht werden könnten. Hintergrund ist der Umstand, dass für diese Mittelstädte das Regierungspräsidium Genehmigungsbehörde ist, für die kleineren Umlandgemeinden jedoch die Landratsämter. Daraus ergeben sich ungleiche Maßstäbe beispielsweise in der Bewertung der Bedarfsrechnungen oder von Einzelhandelsvorhaben, um nur zwei besonders kritische Themenbereiche zu nennen. Hier wurde von den betroffenen Kommunen eine „Gerechtigkeitslücke“ gesehen und der Wunsch formuliert, dass von Seiten des Verbandes Region Stuttgart auf eine Angleichung der Maßstäbe hingewirkt wird.

---

Prinzipiell ergeben sich ähnlich gelagerte Fragestellungen an allen Grenzen, seien es Kreisgrenzen, Regionsgrenzen oder Landesgrenzen. Für regionales Flächenmanagement ergibt sich hier die Aufgabe, innerhalb seines Bezugsraumes und nach außen auf vergleichbare Maßstäbe hinzuwirken. In der Hauptsache können drei Fälle unterschieden werden.

- Im ersten Fall treten die mit diesen Widersprüchen verbundenen Konflikte innerhalb des Verdichtungsraumes auf. Thematisiert werden diese Fragen vor allem durch die traditionellen Mittelstädte, die sich durch direkte Umlandkommunen einer teilweise ruinösen Konkurrenz um Einwohner ausgesetzt sehen. Es handelt sich dabei um kleinräumige Stadt-Umland-Konflikte, die auf gesamtregionaler Ebene nur schwer gelöst werden können, aber interessante Ansatzpunkte für interkommunale Kooperationen unter dem „Schirm“ regionalen Flächenmanagements bieten.
- Der zweite Fall ergibt sich, wenn die Grenzen der Verdichtungsräume nicht mit den formellen Grenzen der Planungsinstitutionen, namentlich der Regionalplanung, zusammenfallen. Dies ist in der Regel der Fall. Der Übergang in der

---

<sup>1</sup> Die dem Begriff „Gerechtigkeit“ innewohnenden Widersprüche können hier nur andiskutiert werden. Vgl. ausführlich hierzu Davy 1997 – Essential injustice, S. 255–265. Er diskutiert drei verschiedene Konzepte von Gerechtigkeit („elitist“, „utilitarian“, „social“) und zeigt auf, welche Implikationen die Entscheidung für eines dieser Konzepte für den Planer mit sich bringt.

Schwerpunktsetzung zwischen den beiden Grundstrategien „Ausgleich“ und „Konzentration“ erfolgt dann nicht mehr fließend, sondern sprunghaft.

- Der dritte Fall bezieht sich auf in Gänze oder Teilen strukturschwache Verdichtungsräume. Während in strukturschwachen ländlichen Räumen<sup>1</sup> eine kleinräumige Betrachtung ausreicht, ist in Verdichtungsräumen, die in Gänze oder Teilräumen als strukturschwach gelten müssen, eine regionale Bilanzierung unabdingbar. Es kann mit erheblichen Potenzialen für Innenentwicklung gerechnet werden, welche die zu erwartende Nachfrage übersteigen. In dieser Situation müssen Schwerpunkte gesetzt werden. Die Grenze zwischen sinnvollem – da Spielräume eröffnendem – Flächenangebot und einem Überangebot, welches Flächenmanagement unmöglich macht, ist in diesen Räumen besonders schwer zu ziehen.<sup>2</sup>

Regionales Flächenmanagement sollte auch nicht mit der pauschalen Verhinderung auch minimaler Flächenüberhänge verbunden werden. Managementorientierte Planung heißt auch, über Spielmöglichkeiten und Alternativen zu verfügen und zu frühe Festlegungen zu vermeiden. Ziel muss vielmehr sein, Flächenangebot und Nachfrage so zu kanalisieren, dass Spielmöglichkeiten bestehen, Gelegenheiten genutzt werden können, Vorinvestitionen minimiert werden und über das für Beweglichkeit notwendige Maß hinausgehende Flächenüberhänge vermieden werden. Hierfür ist eine differenzierte Betrachtung des Flächenangebotes notwendig, insbesondere müssen die Potenziale im Bestand mit den Potenzialen für Außenentwicklung bilanziert werden. Hier liegt eine Kernaufgabe für regionales Flächenmanagement, da eine belastbare und bilanzierbare Übersicht zum Flächenangebot in der Regel nicht existiert.

## **4.4 Übersicht**

### **4.4.1 Übersichten im Flächenmanagement**

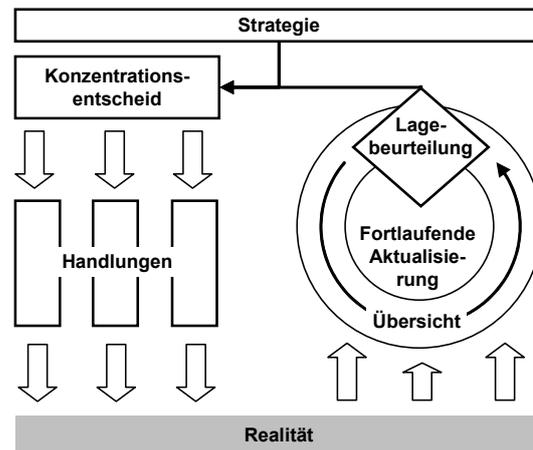
Ein weiterer für alle eben skizzierten Aspekte relevanter Punkt ist die Frage der Übersicht. Ohne Übersicht ist keine Grundlage für ein zielgerichtetes Entscheiden und Han-

---

<sup>1</sup> In strukturschwachen ländlichen Räumen kann die Flächeninanspruchnahme nicht als Begründung für eine Begrenzung der Flächenausweisungen durch regionales Flächenmanagement dienen. Außer in topographischen Sondersituationen stehen den Siedlungs- und Verkehrsflächen in der Regel auch bei massiver Außenentwicklung noch Freiflächen in adäquatem Umfang gegenüber. Flächenmanagement ist hier nicht regional, sondern lokal begründet. Außenentwicklung belastet die zukünftigen Haushalte der Kommunen, erschwert die Erneuerung des Bestandes und stellt bei nachlassender Nachfrage eine zunehmend riskante Strategie dar, die zu völlig unrentablen und nur marginal genutzten Baugebieten führen kann. (Vgl. Dahm 2006 – Bau- und Wohnflächenreserven in kleinen Kommunen, S. 253) Aus dieser stärker lokalen Begründung des Flächenmanagements ergeben sich Aufgabenprofile für regionales Flächenmanagement, die gegenüber Verdichtungsräumen zwar Gemeinsamkeiten, aber auch große Unterschiede aufweisen. In der vorliegenden Arbeit sollen jedoch die Verdichtungsräume im Mittelpunkt stehen, darum wird dieser Argumentationspfad nicht weitergeführt.

<sup>2</sup> Vgl. Löffler, Stahl 2006 – Entwicklung eines regionalen Flächenmanagementsystems, S. 46–47

deln gegeben.<sup>1</sup> Dies gilt umso mehr für umsetzungsorientierte Planungsansätze, welche das Problemlösen in Akteursnetzwerken in den Mittelpunkt stellen. Diesem Verständnis von Planung ist eigen, dass die Unsicherheit von Informationen anerkannt, die Begrenzung der Akteure zur Berücksichtigung von Informationen bedacht und ein prozessorientiertes Vorgehen der Produktion von Plänen vorgezogen wird.<sup>2</sup> In diesem Kontext erfüllen Übersichten unterschiedliche Zwecke. Sie dienen im Wesentlichen der Vorbereitung von Entscheidungen und der Koordination von Handlungen.<sup>3</sup>



**Abbildung 41**  
Übersichten als  
Entscheidungs- und  
Handlungsgrundlagen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Elgendy, Seidemann et al. 2004 – New challenges, S. 5<sup>4</sup>

Im Flächenmanagement müssen typischerweise viele Beteiligte in unterschiedlichen Rollen einbezogen werden. Dabei spielt die Entwicklung einer gemeinsamen Problem-sicht bereits auf der kommunalen Ebene eine große Rolle. Eine gemeinsame Informationsbasis ist ein wichtiger Schritt, diese zu erreichen.<sup>5</sup> Übersichten müssen daher die Möglichkeit bieten, ihre Inhalte in der jeweils geeigneten Form und Informationstiefe zu präsentieren sowie sensible Informationen zu schützen. Auch die Zahl der Vorhaben, die berücksichtigt werden muss, ist angesichts des zunehmenden Anteils an Innenentwicklung größer, da hier gegenüber reiner Außenentwicklung ein Maßstabssprung festzustellen ist. Die einzelnen Projekte werden kleiner und zahlreicher.

Übersichten beinhalten hierfür Sachinformationen zu konkreten Gegenständen, von Einzelfällen unabhängige Fachinformationen (Regeln oder Methodenwissen) sowie Prozessinformationen. Ganz allgemein gilt für Planungsverfahren, dass im Laufe des Planungsprozesses diese Informationsdomänen unterschiedliche Gewichtung haben.<sup>6</sup> Wäh-

**Informationsdo-**  
**mänen**

<sup>1</sup> Vgl. Maurer 1995 – Maximen für Planer, S. 55

<sup>2</sup> Elgendy 2003 – Planning information systems, S. 27, vgl. auch aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommend Siebel, Ibert et al. 2001 – Staatliche Organisation von Innovation, S. 530 ff, Maurer 2002 – Chancen für die Raumplanung, S. 1–4 oder auch Scholl 2002 – Anforderungen an die Raumplanung, S. 47

<sup>3</sup> Elgendy 2003 – Planning information systems, S. 92

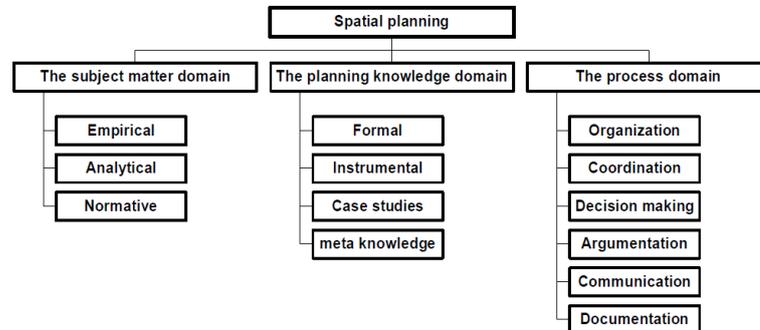
<sup>4</sup> Vgl. auch Schönwandt 2006 – Handlungsansätze und Planung, S. 32–34

<sup>5</sup> Vgl. Scharpf 1992 – Koordination durch Verhandlungssysteme, S. 90

<sup>6</sup> Vgl. Elgendy 2003 – Planning information systems, S. 91

rend in der Orientierungsphase das methodische Wissen der Fachdomäne von größerer Bedeutung ist, steht in der Phase der Konzeptentwicklung die Sachdomäne im Mittelpunkt. In der Umsetzung dann verschieben sich die Gewichte zur Domäne der Prozessinformationen.

**Abbildung 42 Informationsdomänen in der räumlichen Planung**



Quelle: Elgendy 2003 – Planning information systems, S. 60

Dies gilt ausdrücklich nicht nur für die Projektentwicklung – hier ist der geschilderte Umstand offensichtlich – sondern auf einer anderen Abstraktionsebene auch für die Gestaltung und Durchführung von konzeptionellen, strategischen oder normativen Planungsprozessen. Da die Zuständigkeiten zwischen den Phasen jedoch in der Regel wechseln, decken die Übersichten in vielen Fällen nicht alle drei Domänen ab. Dies rührt daher, dass von der Struktur des Akteursnetzwerks, welches die Übersicht erstellt und führt, abhängt, welche Informationen abgedeckt werden können. Einerseits wird Informationen, die außerhalb des Verantwortungsbereiches der Akteure liegen, nur geringe Aufmerksamkeit gewidmet, andererseits stellen die Grenzen von Netzwerken auch Grenzen von Kompetenzbereichen dar, außerhalb derer ein Einfluss nicht akzeptiert wird.<sup>1</sup>

---

Wiederum am einfachen Beispiel der Mobilisierung einer einzelnen Innenentwicklungsfläche verdeutlicht: In der Phase der Strategieentwicklung kann beispielsweise eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe zuständig sein, die ein Stadtentwicklungskonzept erarbeitet, in der Konzeptphase hat dann die Stadtplanung die Federführung, für die Phase der Investorensuche und Umsetzung dann die Wirtschaftsförderung. Die „Hoheit“ über die eigenen Informationen stellt für die jeweiligen Akteure ein hohes Gut dar, mit dem indirekt die Frage von Macht und Kompetenzbereichen verbunden ist. Zu beobachten ist, dass sowohl Informationen nur widerwillig geteilt werden, andererseits aber auch nicht akzeptiert wird, wenn als Reaktion auf die Verweigerung die Informationen durch Dritte geführt werden. Dies kann auch als Hebel zur Initiierung von Zusammenarbeiten genutzt werden.

---

Fehlt nun ein Akteur im Netzwerk, so fehlen auch die entsprechenden Informationen in der Übersicht oder die entsprechende Informationsdomäne wird nicht im gleichen Umfang berücksichtigt. Typisch ist beispielsweise der Fall, dass Wirtschaftsförderung und Planungsamt separate Übersichten zu Entwicklungsflächen führen, aber jeweils nur die Informationen aus dem eigenen Verantwortungsbereich erfassen können. Während im

<sup>1</sup> Vgl. Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 162

einen Fall Angaben zu stadtplanerischen Entwicklungszielen fehlen dürften, sind es im anderen Fall Informationen zum Verlauf des Mobilisierungsprozesses und zu künftigen Aktivitäten. Bei aller Rivalität der Ämter untereinander sind beide jedoch auf die Informationen des jeweils anderen angewiesen. Dieser Umstand ist regelmäßig Anlass für Versuche, Übersichten miteinander zu verknüpfen und integrierte Lösungen zu entwickeln. Dabei muss eine solche integrierte Übersicht von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe geführt werden. Die dabei zu beobachtenden Konflikte rühren daher, dass sich aus der Zusammenarbeit an der Übersicht, und damit im sensiblen Bereich der Informationen, die Notwendigkeit zur Entwicklung eines entsprechenden Akteursnetzwerkes ergibt. Damit wird deutlich, dass Übersichten Anlass sein können, institutionelle Grenzen zu überwinden und Netzwerke zu erweitern. Die Verbesserung der Zusammenarbeit in der Verwaltung und mit Externen war daher auch in vielen Kommunen der Anlass, kommunale Flächenübersichten zu entwickeln.

#### 4.4.2 Arten von Übersichten im Flächenmanagement

Kommunales Flächenmanagement stellt eine der Aufgaben dar, für deren erfolgreiche Lösung Übersichten besonders wichtig sind. Es sind regelmäßig eine große Anzahl von Akteuren aus unterschiedlichen Disziplinen zu beteiligen, sie erfordert die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und Privaten und die Aktivitäten müssen zwischen den für die strategischen, konzeptionellen und operativen Planungsebenen Zuständigen koordiniert werden. In diesem Zusammenhang sind Übersichten Instrumente um

- die interne Information und Koordinierung zu verbessern,
- die Kommunikation mit Externen zu verbessern,
- Gelegenheiten schnell und zielgerichtet nutzen zu können und dabei
- über Richtschnüre für das Handeln (Strategie) zu verfügen.

Die kommunalen Flächenübersichten dienen dabei in der Hauptsache drei unterschiedlichen Elementen von Flächenmanagement als Grundlage, der *Strategieentwicklung*, der *Umsetzung* und der *Erfolgskontrolle*. In der Strategieentwicklung dient die Erarbeitung von Übersichten dem Erkunden von Konflikten und Handlungsoptionen, dem nachvollziehbaren Bilden von Schwerpunkten und schließlich dem Festlegen der Agenda durch eine Priorisierung von Maßnahmen und Instrumenten. In der Umsetzung dienen Übersichten dem Prozessmanagement und als Vermarktungsinstrument. Es werden für einzelne Maßnahmen prozessrelevante Informationen intern gesammelt, vorgehalten und verfügbar gemacht sowie ausgewählte Informationen veröffentlicht. Für die Erfolgskontrolle werden die vielen verschiedenen Einzelprozesse und -maßnahmen dokumentiert und ausgewertet.

**Einsatzfelder**

Daraus ergeben sich als wesentliche Aufgaben an kommunale Flächenübersichten<sup>1</sup>,

- Flächenpotenziale räumlich zu lokalisieren,
- den Prozess der Qualifizierung der Potenziale hinsichtlich Nutzungsmöglichkeiten, Konflikten und Risiken zu unterstützen,
- den frühest möglichen Zeitpunkt der Marktzuführung sowie mögliche Hemmnisse zu identifizieren,
- die beteiligten Akteure wie Eigentümer und Investoren zu eruieren,
- die erforderlichen Ressourcen für Planungen und Aktivitäten zu quantifizieren sowie
- den Umsetzungsprozess zu dokumentieren.

**Voraussetzungen** Übersichten stellen nur eine Grundlage für Flächenmanagement dar. Damit sie im Sinne des oben erläuterten Vorgehens als Grundlage für ein an Strategien orientiertes Handeln dienen können, müssen weitere Elemente hinzutreten. Es braucht zum einen eine dauerhaft arbeitende Gruppe von Akteuren, in der Regel interdisziplinär aus verschiedenen organisatorischen Einheiten zusammengesetzt, welche die Übersicht führt. Diese Arbeitsgruppe sollte zum anderen darauf aufbauend regelmäßige Lagebeurteilungen erarbeiten. Diese Lagebeurteilungen dienen dazu, wesentliche Kenngrößen<sup>2</sup> und ihre Entwicklung zu bilanzieren, die grundsätzliche planerische Argumentation und die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente zu prüfen sowie Widerstände und offene Fragen zu formulieren.<sup>3</sup> Erst mit einer solchen Lagebeurteilung werden die Informationen in der Übersicht in eine entscheidungsrelevante Form gebracht. Ohne Akteure, die sich den Inhalten der Übersicht verpflichtet fühlen und ohne eine regelmäßige Rückkopplung in die Entscheidungsprozesse stellen Flächenübersichten keine wirksamen Instrumente dar.<sup>4</sup>

Die aufgezeigten Anforderungen an Übersichten für kommunales Flächenmanagement führen schnell zu modernen planerischen Informationssystemen. In vielen Fällen existieren diese Übersichten jedoch in kleineren Kommunen auch in vereinfachter Form. Im Folgenden soll dies an einigen Beispielen verdeutlicht werden. Dabei ist in der Hauptsache zu differenzieren, ob Übersichten sich auf eine Informationsdomäne be-

---

<sup>1</sup> Vgl. Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt, Ministerium für Umwelt und Verkehr B-W 2003 – Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart, S. 26

<sup>2</sup> Im Falle des Flächenmanagements sind wesentliche Kennzahlen beispielsweise Größe, Anzahl und Nutzungsmöglichkeiten der Innenentwicklungspotenziale, Verfügbarkeit und Planungsstand dieser Potenziale und Kenngrößen zur Abschätzung der Nachfrage. Weitere wichtige Inhalte der Lagebeurteilung sind die Fortschreibung der Priorisierung der einzelnen Flächen sowie die Überprüfung der Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente.

<sup>3</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 210–218

<sup>4</sup> Es handelt sich bei solchen nicht in die Prozesse eingebundenen Übersichten um die oft befürchteten „Datenfriedhöfe“, die nach kurzer Zeit nur noch veraltete und nicht mehr korrekte Informationen enthalten.

schränken oder Fach-, Sach-, und Prozessdomäne<sup>1</sup> verknüpfen und ob es sich um statische oder dynamische Übersichten handelt.

	Inhalte	Struktur	Aktualität	Aktualisierung
Kataster in Papierform (grafisch und /oder tabellarisch)	Sachdomäne	Zentral	statisch	zyklisch
Geografische Informationssysteme (GIS)	Sachdomäne	Zentral	statisch, ggfls. quasi-dynamisch	zyklisch, ggfls. kurze Zyklen
Planerische Informationssysteme (ggfls. basierend auf einem GIS)	Sachdomäne, Prozessdomäne	Dezentral	dynamisch	laufend

**Abbildung 43**  
Übersichten im Flächenmanagement

Quelle: Eigene Darstellung

Die einfachste Form einer Flächenübersicht ist ein Katasterplan, in dem Siedlungsflächenpotenziale der verschiedenen Kategorien markiert werden. Solche Übersichten sind vor allem in kleineren Gemeinden zu finden, teilweise werden sie vom Bürgermeister in Eigenregie geführt.

**Der Katasterplan**

---

Nicht immer existiert eine Übersicht explizit als Instrument. In vielen Fällen gibt es sie nur implizit in der Form gemeinsamen Wissens, welches unkoordiniert und vielfach ineffizient zwischen den einzelnen Personen ausgetauscht wird. Je kleinräumiger der Bezugsraum, umso häufiger ist dieses Vorgehen. So kann eine Übersicht zu Baulücken in einer kleinen Gemeinde in der Regel auch „im Kopf“ geführt werden, einerseits wegen der geringen Anzahl von Flächen, andererseits da in der Regel außer Bürgermeister und Ortsplaner keine weiteren Personen über die Übersicht verfügen müssen. In Kauf genommen wird dann jedoch die Gefahr von „blinden Flecken“, von Wahrnehmungsverzerrungen und von Informationsverlusten beim Wechsel von Personen.

---

Diese einfachen Übersichten sind statisch und werden nur in Ausnahmefällen kontinuierlich geführt. Außer in sehr kleinen Kommunen können sie nur in mehr oder weniger großen Abständen aktualisiert werden. Diese sehr einfachen Übersichten beschränken sich zudem auf die Sachdomäne. Außer Verteilung und Umfang der Flächenpotenziale können keine weiteren Informationen entnommen werden. Sie sind somit nur schlecht geeignet, um die interdisziplinäre Zusammenarbeit zu unterstützen. Schon Kommunen mittlerer Größe ab etwa 15.000 Einwohnern stoßen an die Grenzen einer solchen Vorgehensweise.

Den Defiziten wird mit zwei unterschiedlichen Vorgehensweisen begegnet: Die Ergänzung von Strukturmerkmalen sowie die Einführung regelmäßiger Anlässe für die Aktualisierung der Informationen.

- Eine erste Erweiterung stellt die Ergänzung um Strukturmerkmale wie beispielsweise Flächengröße, aktuelle Nutzung, Baurecht, Nutzungsmöglichkeiten oder Eigentumsverhältnisse. Oft werden die Flächenübersicht und die tabellarischen Daten dabei separat geführt.

---

<sup>1</sup> vgl. Abbildung 42

- Die Einführung eines regelmäßigen Zyklus zur Aktualisierung der Übersicht bedingt in der Regel den Einsatz eines geografischen Informationssystems. Diese stehen im Flächenmanagement jedoch vielfach nicht zur Verfügung.<sup>1</sup>

---

Am Beispiel der Region Stuttgart wird dies gut deutlich. Die technische Ausstattung der Kommunen ist infolge der vergleichsweise positiven ökonomischen Situation relativ gut. In etwa 60% der Kommunen stehen geographische Informationssysteme zur Verfügung. Von diesen werden aber viele ausschließlich für technische Zwecke wie Kanal- oder Baumkataster eingesetzt. Vor allem in kleinen Kommunen hat die Planung keinen Zugriff auf GIS.

---

Anlässe für die Aktualisierung können beispielsweise Prozesse sein, in denen eine Übersicht zu Flächenpotenzialen durch Testentwürfe qualifiziert wird. Dies wird verschiedenen Arbeitshilfen<sup>2</sup> empfohlen und vielfach auch bereits umgesetzt. In vielen Fällen wird die entsprechende Übersicht dabei als Grundlage für Gemeinde- oder Stadtentwicklungskonzepte erarbeitet und im Zuge dieser Planungsprozesse qualifiziert.

### Die Aktualisierung

Dieses Vorgehen ist mit der skizzierten Abfolge einer kontinuierlich geführten Übersicht und darauf aufbauenden regelmäßigen Lagebeurteilungen zur Vorbereitung der Entscheidungen über das weitere Handeln vergleichbar. Die kontinuierliche Vorgehensweise ist jedoch durch eine zyklische ersetzt. Die Übersicht wird nicht kontinuierlich geführt, sondern nur im Vorlauf auf das Gemeinde- oder Stadtentwicklungskonzept als Planungsgrundlage erarbeitet. Die Schwerpunktsetzung, Priorisierung von Maßnahmen und Qualifizierung der Flächenübersicht durch Testentwürfe oder Testplanungen erfolgt im Rahmen der Konzeptentwicklung. In der Umsetzung wird dann das (statische) Konzept genutzt, die anstehenden Einzelentscheidungen mit den im Konzept festgelegten Strategien zu vergleichen. Nur in größeren Zeitabständen wird die Übersicht aktualisiert, im Modellvorhaben MORO-RESIM haben sich dabei Aktualisierungszyklen von mehr als vier Jahren als typisch herausgestellt. Der Vorteil einer solchen Vorgehensweise ist, dass der Aufwand einer kontinuierlichen und dauerhaften Aktualisierung der Flächenübersicht entfällt. Damit wird dieses Vorgehen insbesondere von Städten mittlerer Größe von etwa 15.000 bis 50.000 Einwohnern verfolgt. Diese stehen vor dem Problem, dass mit dem skizzierten statischen Instrumentarium eine „quasidynamische“ Übersicht kaum möglich ist, die personellen und technischen Ressourcen zur Entwicklung aufwändigerer dynamischer Instrumente jedoch in der Regel nicht zur Verfügung stehen.

Wenn in die tabellarisch erfassten Strukturmerkmale für den Mobilisierungsprozess relevante Informationen aufgenommen werden, kann von einer Verknüpfung der Sach- und Prozessdomäne gesprochen werden. Bedingung ist dann allerdings eine laufende Aktualisierung, was außer in kleineren Kommunen jedoch einen erheblichen Aufwand verursachen kann. Dies liegt darin begründet, dass die Übersichten grundsätzlich stati-

---

<sup>1</sup>

<sup>2</sup> Vgl. bspw. Lehle 2003 – Kommunales Flächenmanagement, S. 18, Duhnkrack 2002, Kommunales Flächenressourcen-Management, S. 19

scher Natur sind. Das gilt offensichtlich für in Papierform geführte Übersichten, jedoch auch für die Mehrzahl der in GIS geführten Übersichten. Diese Aussage mag überraschen. Unter dynamischen Systemen werden hier jedoch Systeme verstanden, die eine ständige Aktualisierung der Informationen erlauben und den Nutzern den jeweils aktuellen Stand der Informationen zur Verfügung stellen. Diese Anforderung erfüllen GIS, allerdings mit der Einschränkung, dass die Nutzer Zugang zum System haben sowie die Bedienung und das Eingeben von Informationen beherrschen müssen. In den Kommunen haben jedoch oft nur einzelne Spezialisten Zugang zum GIS. Nur in Ausnahmefällen sind dies auch die Personen, die für die Entwicklung der strategischen Leitlinien für Flächenmanagement und für die Umsetzung zuständig sind. Damit entfällt die direkte Möglichkeit der Aktualisierung durch diejenigen, die über die Informationen verfügen. Diese muss durch ein Berichtswesen ersetzt werden, was in der Regel dazu führt, dass die Übersicht nicht mehr kontinuierlich, sondern zyklisch aktualisiert wird. Damit kann in der Übersicht der Umsetzungsprozess zwar noch nachvollzogen, aber nicht mehr unterstützt werden. Wenn die Zuständigkeiten zwischen Konzeptentwicklung und Umsetzung geteilt sind, wie es häufig der Fall ist, verliert die Übersicht für einen der Akteure ihre Vorteile. Es ist wahrscheinlich, dass die für die Umsetzung Zuständigen die Flächenübersicht dann nicht mehr mit unterstützen und sich nicht mehr verantwortlich für die Inhalte oder an die Aussagen gebunden fühlen. Damit verliert die Übersicht nicht nur an Aktualität, sondern wird auch nicht mehr der zentralen Anforderung gerecht, Sach- und Prozessdomäne miteinander zu verknüpfen.

Durch enge Aktualisierungszyklen können die statischen Übersichten in quasi-dynamischer Weise genutzt werden. Dies gelingt jedoch nur in Situationen von überschaubarer Komplexität. Daher ist diese Vorgehensweise nur in kleineren Kommunen mit unter 15.000 Einwohnern sinnvoll. Trotz ihrer Einfachheit erlauben diese Übersichten dennoch eine Bilanzierung, können die Grundlage für eine Lagebeurteilung bilden und stellen in vielen kleinen und mittleren Kommunen eine Grundlage für erfolgreiches Flächenmanagement dar. Gemeinsam ist ihnen, dass die Potenziale hinsichtlich der Nutzungsmöglichkeiten nur wenig qualifiziert werden. Die Nutzungsmöglichkeiten werden, wenn sie überhaupt berücksichtigt werden, lediglich pauschal ermittelt.

Aus den skizzierten Defiziten der verschiedenen Vorgehensweisen, um Übersicht zu schaffen und zu wahren, lassen sich wesentliche Anforderungen an kommunale Flächenübersichten ableiten. Diese gelten unabhängig von der Größe einer Kommune. Wie gezeigt wurde, bestehen jedoch in kleinen Kommunen Möglichkeiten, diese Defizite auszugleichen, in dem beispielsweise eigentlich statische Instrumente durch sehr kurze Fortschreibungszyklen quasi-dynamisch genutzt werden. Die wesentlichen Anforderungen an kommunale Flächenübersichten für Flächenmanagement sind

#### Anforderungen

- Die Verknüpfung von Sach- und Prozessdomäne<sup>1</sup> auch über die Grenzen von Zuständigkeitsbereichen hinweg. Dies ist von Bedeutung, da die Übersichten

---

<sup>1</sup> Eine Verknüpfung mit methodischem Fachwissen (Fachdomäne), beispielsweise mittels einer Dokumentensammlung oder einer Sammlung von Fallbeispielen ist dabei eine wünschenswerte Erweiterung, jedoch keine zwingende Voraussetzung.

nur aktiv genutzt werden, wenn die Nutzung einen Mehrwert für die Beteiligten darstellt.

- Die Verwendung dynamischer Systeme, die eine kontinuierliche und unmittelbare Aktualisierung der Informationen erlauben, um sowohl für regelmäßige Lagebeurteilung als auch für die Umsetzung aktuelle Informationen bereitstellen zu können.<sup>1</sup> Eine einfache Bedienbarkeit und ein auf das notwendige Maß beschränkter Funktionsumfang sind daher komplizierten Systemen vorzuziehen. Ein weiterer Aspekt dynamischer Systeme ist, dass sich auch die Struktur der Übersicht flexibel an neue Erkenntnisse anpassen lassen muss. Ein modularer Aufbau und eine schrittweise Entwicklung der Übersichten sind daher geeignete Vorgehensweisen.
- Dezentrale Systeme, die eine direkte und unmittelbare Eingabe und Ausgabe der Informationen ermöglichen, so dass ein aufwändiges und den Informationsfluss in der Regel filterndes Berichtswesen nicht notwendig wird. Nur mit einer direkten Beteiligung kann erreicht werden, dass die Aktualität der Informationen im eigenen Interesse der Beteiligten liegt und die Beteiligten sich an aus der Übersicht abgeleitete Aussagen gebunden fühlen. Damit wird die Entwicklung einer gemeinsamen und integrierten Problemsicht ermöglicht. Voraussetzung für eine direkte Beteiligung über Zuständigkeitsgrenzen hinweg ist ein Regelschema, welches die Zugriffsrechte auf Informationen regelt.
- Hinzu kommt die Anforderung, die Übersichten offen zu konzipieren und so die Verknüpfung mit bestehenden Instrumenten zu vereinfachen. Diese Anforderung ist für den Einsatz einer Übersicht im Prozess des Flächenmanagements weniger von Bedeutung, jedoch für die Einführung, Etablierung und Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und neue Aufgaben von größter Wichtigkeit.
- Als letzte Anforderung muss die Verknüpfung der Übersicht zu den Entscheidungsprozessen zum weiteren Vorgehen und der verfolgten Strategie genannt werden. Diese Anforderung kann die Übersicht nur durch die Berücksichtigung hierfür relevanter Informationen unterstützen. Regelmäßige Lagebeurteilungen auf Grundlage der Übersicht haben sich hierfür bewährt.

Flächenübersichten, die diesen Anforderungen gerecht werden, finden sich fast ausschließlich in den Großstädten. Dies hat mehrere Gründe. Die Zuständigkeiten sind hier thematisch stark fragmentiert, da wichtige Aufgabenbereiche wie die Stadtplanung, die Stadtentwicklung, der Umweltschutz und die Wirtschaftsförderung typischerweise von unterschiedlichen organisatorischen Einheiten wahrgenommen werden. Hinzu kommt auf dieser Ebene auch eine mehr oder weniger starke räumliche Ausdifferenzierung der

---

<sup>1</sup> Dies bedeutet, dass es sinnvoll sein kann, ergänzend zur kontinuierlichen Informationseingabe auch Anlässe für eine gesamthafte Fortschreibung zu setzen. Dies ist insbesondere sinnvoll, wenn sich in der täglichen Arbeit unterschiedliche Grade der Benützung des Systems zwischen verschiedenen Einzelpersonen einspielen. Dies ist in der Regel der Fall und die entstehenden Ungleichgewichte in der Übersicht können durch eine solche, beispielsweise jährlich durchgeführte Fortschreibung, wieder angeglichen werden.

Zuständigkeiten in Stadtbezirke. Die Bezirke besitzen dabei eine unterschiedlich stark ausgeprägte Eigenständigkeit. Jedenfalls muss eine die Gesamtstadt erfassende Übersicht durch eine Zusammenarbeit dieser unabhängigen und miteinander in Konkurrenz stehenden Bezirke erfolgen. Nicht zuletzt ist das Thema des Flächenmanagements für die Großstädte wegen der begrenzten Flächenreserven auch von besonderer Bedeutung.

Interessant ist, dass bei der Einführung dieser Übersichten in den Großstädten die auftretenden Konflikte und Schwierigkeiten ähnlich gelagert sind, wie dies auch für die regionale Ebene zu erwarten ist. Die Konfliktsituation wird jedoch dadurch stark gemildert, dass es mit dem Stadtparlament und der Exekutive auf Ebene der Gesamtstadt ein Gremium mit Entscheidungs- und Durchsetzungskompetenzen gibt. Dies ist auf der regionalen Ebene, selbst in reformierten Regionen wie Stuttgart oder Hannover, nicht in vergleichbarer Form der Fall.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in den Kommunen mittlerer Größe<sup>1</sup> bezüglich der Aufgabe „*Schaffen und Wahren der Übersicht*“ die Situation am problematischsten ist. Einerseits ist die Situation in diesen Kommunen bereits von einer Komplexität, die eine Vorgehensweise mit den skizzierten einfachen Mitteln nicht mehr zulässt, andererseits stehen die besonderen Ressourcen zur Entwicklung und Pflege von aufwändigeren Instrumenten nicht zur Verfügung. Es überrascht daher nicht, dass gerade diese Kommunen an dem Thema „Übersicht“ das größte Interesse haben. So haben im Modellvorhaben MORO-RESIM Kommunen dieser Kategorie die Arbeitsplattform des Projektes überproportional häufig aktiv genutzt.

### 4.4.3 Regionale Flächenübersichten

Auf der kommunalen Ebene existieren, bei allen diskutierten Schwierigkeiten und Defiziten, in vielen Fällen Flächenübersichten als Grundlage für Flächenmanagement. Auf der Ebene der Verdichtungsräume fehlen sie hingegen weitgehend. Dies führt zu drei Fragen:

- Fehlen Flächenübersichten für regionales Flächenmanagement, da sie nicht notwendig sind und die zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen auch ohne Flächenübersichten verfolgt werden können?
- Wären Übersichten für Flächenmanagement auf der Ebene ganzer Verdichtungsräume hilfreich, sind aber nicht realisierbar?
- Wie müssten sich solche Flächenübersichten, wenn sie hilfreich und realisierbar sind, von kommunalen Übersichten unterscheiden?

Zur Frage der Notwendigkeit sei auf die skizzierten Anforderungen an kommunale Flächenübersichten erinnert. Ruft man sich die Gründe, die zur Erstellung kommunaler Flächenübersichten geführt haben, in Erinnerung, wird schnell klar, dass die Herausforderungen auf der regionalen Ebene nicht kleiner, sondern eher größer sind. Die Zustän-

**Notwendigkeit**

---

<sup>1</sup> etwa 15.000 bis 50.000 Einwohner (siehe auch S. 162)

digkeiten sind räumlich und thematisch auf eine noch größere Zahl von Akteuren verteilt. Die Zahl der zu berücksichtigenden Gegenstände ist um Größenordnungen höher.

---

In den Flächenübersichten, die im Rahmen des Modellvorhabens MORO-RESIM erarbeitet wurden, liegt die Anzahl der Flächen in den kleineren Gemeinden (bis 10.000 Einwohner) in der Hälfte der Fälle im Bereich zwischen 3 und 7, in den mittleren und großen Städten zwischen 7 und 16. Für die Stadt Stuttgart liegt die Zahl hingegen bei 250, für die Region bei mehr als 1.000.

---

Ebenso ist die Themenvielfalt infolge der auf regionaler Ebene viel größeren Unterschiede in Ausgangslage und Entwicklungsperspektiven wesentlich größer. Oft herrscht Unsicherheit darüber, welche Themen eigentlich für die gesamtregionale Entwicklung die größte Bedeutung haben, während auf kommunaler Ebene zumindest die groben Entwicklungsziele und Problemfelder bekannt sind und der Schwerpunkt eher auf der Erkundung der Handlungsoptionen liegt.

Zu dieser, allgemein auf die Ebene der Zusammenarbeit im Verdichtungsraum bezogenen Sichtweise, muss bezüglich regionaler Flächenübersichten die Sichtweise der Regionalplanung kommen. Für eine integrierte überörtliche Planung wird eine Kenntnis der Entwicklungsmöglichkeiten im Innenbereich der Kommunen umso wichtiger, je mehr sich in den Kommunen die Entwicklungsschwerpunkte in den Innenbereich verschieben. Die Instrumente der formellen Planung sind unter Wachstumsbedingungen entstanden, also zu Zeiten, in der die Außenentwicklung dominierte. Ihre Instrumente erfassen daher auch den Innenbereich kaum, so dass ein zunehmender Anteil der Entwicklung in Bereichen stattfindet, die sich einer Koordinierung im Zuge der formellen Regionalplanung weitgehend entziehen. Der überörtlichen Planung fehlen so wesentliche Informationen, die sie für die immer wieder geforderten integrierten Planungsansätze eigentlich benötigt.

---

Ein Beispiel sei angeführt: Für Planungen für den öffentlichen Personennahverkehr ist das Nachfragepotenzial eine wichtige Eingangsgröße. Fehlen Informationen zu den Potenzialen für Innenentwicklung, so können nur unterschiedliche Szenarien für die Außenentwicklung miteinander verglichen werden. Je mehr sich die Entwicklungsschwerpunkte in den Innenbereich verschieben, desto schmaler wird damit die Grundlage für eine integrierte Planung von Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung.

---

Wie für die kommunale Ebene erläutert, sind Flächenübersichten, die nicht in geeigneter Weise mit den Entscheidungsprozessen gekoppelt sind, nicht sinnvoll. Die Koppelung erfordert zum einen eine interdisziplinär besetzte Gruppe von Akteuren, welche die Pflege und Weiterentwicklung der Übersicht betreiben und koordinieren sowie regelmäßige Berichte an die Entscheidungsgremien auf Grundlage der Übersicht. Die drei Elemente Übersicht, interdisziplinäre Akteursgruppe sowie regelmäßige Lagebeurteilung sind eng miteinander verknüpft und stärken sich gegenseitig. Übersichten bleiben unverbindlich, sowohl nach außen als auch bezüglich der Selbstbindung der Beteiligten, wenn die Einbindung in Entscheidungsprozesse fehlt. Mit der Verbindlichkeit der Inhalte entfällt ein wichtiger Grund, Ressourcen zur Pflege der Übersicht einzusetzen und es ist unwahrscheinlich, dass eine interdisziplinäre Zusammenarbeit dauerhaft aufrechterhalten wird. Damit wird klar, dass ohne Entscheidungskompetenzen die Notwendig-

keit einer Übersicht nicht gegeben und eine dauerhafte Realisierung unwahrscheinlich ist. Die Entscheidungskompetenzen regionalen Flächenmanagements hängen zwar von der gewählten Organisationsform der Institutionalisierung ab, sind jedoch sehr begrenzt. Sie sind zudem in der Regel indirekt, da sie meist nur durch eine informelle Selbstbindung der Akteure der kommunalen, regionalen und Landesebene zustande kommen. Die Übertragung von Kompetenzen dieser Akteure auf ein stärker institutionalisiertes regionales Flächenmanagement dürfte die Ausnahme sein.<sup>1</sup> Welche Gründe sprechen nun dennoch dafür, auch auf der überörtlichen Ebene eine Übersicht als Grundlage für regionales Flächenmanagement zu schaffen? Welche Interessen bestehen an einer regionalen Übersicht?

- Die formelle Regionalplanung bedarf aus den bereits diskutierten Gründen einer Übersicht, die für regionales Flächenmanagement insbesondere auch den Innenbereich erfassen muss. Sie kann diese Übersicht nicht in Eigenregie, sondern nur im Zusammenspiel mit den Kommunen schaffen. Eine dezentrale Vorgehensweise ist notwendig, da ansonsten wegen der mangelnden Kenntnis der Einzelsituationen, die auch durch aufwändige Ortsbegehungen oder Ähnliches nicht ausgeglichen werden kann, maßgebliche Entwicklungspotenziale nicht erkannt werden.
- Die Kommunen haben ein Interesse, dass nicht die eigenen, jedoch die Innenentwicklungspotenziale der Konkurrenten möglichst vollständig in Gesamtfächenbilanzen Eingang finden. Dies erzeugt einen Konkurrenzdruck, der für die Schaffung einer Übersicht genutzt werden kann.
- Einige Kommunen haben zudem ein großes Interesse, selbst über eine Flächenübersicht zu verfügen, die den skizzierten Anforderungen genügt. Vielfach fehlen ihnen die Ressourcen, eine solche Übersicht selbst zu entwickeln, so dass eine regionale Übersicht bei geeigneter Strukturierung für diese Kommunen ein interessantes Angebot darstellt. Diese Übersichten sind dann auf der lokalen Ebene direkt in die Entscheidungsprozesse eingebunden.

Es ist offensichtlich, dass ein Hauptkritikpunkt an regionalen Flächenübersichten nicht von vorneherein aufgelöst werden kann. Die Schaffung einer Übersicht unter Nutzung von Informationen, über die nur die lokalen Akteure verfügen, wird als Eingriff in die Entscheidungsautonomie verstanden. Der Teil der Verhandlungsmacht gegenüber Akteuren der überörtlichen Ebene, welcher aus Informations-asymmetrien resultiert,<sup>2</sup> wird durch die Existenz einer solchen Übersicht geschmälert. Kommunale Entscheidungen und die Entscheidungsgrundlagen werden mit einer solchen Übersicht nachvollziehbarer und auch damit Verhandlungsspielraum eingeschränkt. Es besteht die Befürchtung,

---

<sup>1</sup> Ziel regionalen Flächenmanagements sollte nicht der Ersatz bestehender Steuerungsstrukturen sein. Sinnvoller ist eine Ergänzung der bestehenden Strukturen, um so im Fall von Blockadesituationen, die regelmäßig erwartet werden müssen, über alternative Kanäle für die Konfliktlösung zu verfügen. Darum ist eine Rolle der Regionalplanung, die der Managementfunktion „Führung“ entspricht, auch mit Konfliktpotenzial behaftet. Siehe dazu ausführlicher Abschnitt 6.3.

<sup>2</sup> Vgl. Benz 1992 – Mehrebenen-Verflechtung, S. 176

dass die Informationen, die zu einer regionalen Übersicht beigesteuert werden, später zu Entscheidungen führen, die zwar für den Gesamttraum sinnvoll, jedoch nicht im Interesse der einzelnen Kommune sind. Diese Vorbehalte sind grundsätzlicher und Natur können nicht im Vorfeld ausgeräumt werden. Ihre Klärung ist eine der Herausforderungen für regionales Flächenmanagement, sind sie doch eng mit der grundsätzlichen Akzeptanz überörtlicher Planung verbunden.

Es wird deutlich, dass integrierende Übersichten als Grundlage für die Erkundung von Problemfelder und Handlungsoptionen auf der regionalen Ebene ebenfalls notwendig sind und von den verschiedenen Akteuren – trotz der geschilderten Vorbehalte – Interesse an einer Übersicht auf der regionalen Ebene besteht.

### Anforderungen

Eine solche Übersicht muss sich jedoch von einer kommunalen Flächenübersicht in wichtigen Punkten unterscheiden. Ein Vergleich mit der beschriebenen Situation in den Großstädten macht die mit einer regionalen Flächenübersicht verbundenen Schwierigkeiten und Konflikte deutlich.

- Die Zuständigkeitsgrenzen sind noch stärker ausgeprägt, da die kommunalen Akteure, anders als die Bezirke einer Großstadt, eigenständig demokratisch legitimiert und daher auch ihrem jeweiligen Souverän verpflichtet sind.
- Die Zahl der zu beachtenden Gegenstände ist noch wesentlich größer. Damit steigt die Gefahr, Handlungen und Entscheidungen auf pauschale Annahmen zu gründen und die sehr vielgestaltigen Einzelsituationen nicht angemessen zu berücksichtigen.
- Die Beteiligten stehen in Konkurrenz zueinander und versuchen, Schwächen der Konkurrenten zum eigenen Vorteil zu nutzen. Dabei sind die Ausgangspositionen im Vergleich zu Stadtbezirken noch unterschiedlicher.
- Die Beteiligten kennen die Situation der Konkurrenten und die Einschätzung der Konkurrenten bezüglich ihrer eigenen Position nicht. Die eigenen Erfahrungen sind nur sehr bedingt geeignet, diese Einschätzungen zu verbessern, da die Ausgangslagen und die Entwicklungspfade sich stark unterscheiden. Fehleinschätzungen sind daher die Regel und nicht die Ausnahme. Die Herstellung einer gemeinsamen Problemsicht über fachliche, politische und räumliche Grenzen hinweg stellt unter diesen Voraussetzungen eine besondere Herausforderung dar und ist gleichzeitig von großer Bedeutung.
- Die Zahl der zu beachtenden Themen und Rahmenbedingungen ist vielgestaltiger. Es sind einander widersprechende Themen und Zielsetzungen zu berücksichtigen. Die Akteure kennen nur einen Ausschnitt der relevanten Themen aus eigener Anschauung.

### Realisierbarkeit

Die diesen Schwierigkeiten zugrunde liegenden Konflikte bestehen unabhängig davon, ob eine regionale Übersicht existiert oder nicht. Eine regionale Übersicht löst somit keine Probleme, die ansonsten gar nicht bestanden hätten, sondern deckt vielmehr bestehende Konflikte und Defizite auf. Sie bildet für die Akteure einen Anlass, sich mit der Lösung dieser Konflikte frühzeitig zu befassen. Das bedeutet auch, dass die Konflikte sich nicht nur auf die Frage der Übersicht beziehen, sondern grundsätzlicherer Natur sind. Der Prozess zur Schaffung und Wahrung der Übersicht ist damit allein nicht geeignet, Lösungen für diese Konflikte zu entwickeln oder gar entsprechende Vorge-

hensweisen zu vereinbaren. Er bietet jedoch auf konkrete örtliche Problemlagen bezogene Anlässe. Wenn diese eng mit anders gearteten Anlässen verknüpft werden, ergibt sich ein Prozess, der ein breites Spektrum möglicher Fragestellungen abdecken kann. Diese verschiedenen Prozesse und Anlässe sowie ihre Verknüpfungen bilden regionales Flächenmanagement, in dem eine dezentrale fortschreibungsfähige Flächenübersicht einen zentralen Platz einnimmt.

Fehlen regionale Übersichten, weil effiziente Instrumente zur Umsetzung fehlen und daher der Ressourceneinsatz unangemessen groß würde? Wie bereits erläutert, müssen Übersichten, die als Grundlage für regionales Flächenmanagement dienen können, vor allem dynamisch an neue Erkenntnisse angepasst, laufend aktualisiert und dezentral geführt werden können. Dies ist aus den erläuterten Gründen mit herkömmlichen Katastern nicht möglich. Hierin liegt sicher einer der Hauptgründe für das weitgehende Fehlen solcher Übersichten auf der regionalen Ebene. Mit den modernen Techniken der geographischer Informationssysteme und des Internets stehen jedoch Mittel zur Verfügung, die in Kombination solche Übersichten ermöglichen. Mit dem Modellvorhaben MORO-RESIM konnte gezeigt werden, dass mit Einsatz eines solchen internetgestützten planerischen Informationssystems eine derartige regionale Übersicht realisiert werden kann.<sup>1</sup>

#### **4.4.4 Technische und methodische Grundlagen regionaler Flächenübersichten**

Der Einsatz von Techniken wie GIS und Internet muss sorgfältig geprüft werden. Es bestehen bei beiden Techniken verschiedene Risiken. Zwei seien genannt: Das ist zum einen der Umstand, dass häufig die technische Umsetzung in den Vordergrund rückt. Merkmalskatalogen wird dann oft mehr Aufmerksamkeit gewidmet als Problemen und anstehenden Entscheidungen. Zudem ist zu beobachten, dass einmal gefundene Strukturen nur selten tatsächlich dynamisch an neue Erkenntnisse angepasst werden. Dies liegt vor allem an einer oft mangelhaften Verzahnung der Prozesse zur technischen Entwicklung der Übersichten mit dem eigentlichen Planungsprozess. Als zweiter Umstand sei genannt, dass beide Techniken selektiv sind und daher systematisch bestimmte Akteursgruppen nicht ausreichend einbinden. Bei geographischen Informationssystemen ist das wegen der besonderen finanziellen und personellen Ressourcen, die eingesetzt werden müssen, offensichtlich. Allein die Nutzerstatistiken des Internets belegen jedoch, dass auch hier nicht davon auszugehen ist, dass alle Akteure in gleicher Weise offen gegenüber einer internetgestützten Lösung sind. Es muss vielmehr damit gerechnet werden, dass ein signifikanter Anteil der Akteure aufgrund von Unvermögen oder Unwillen eine solche Lösung mehr oder weniger stark ablehnt. Diese Risiken müssen, wenn ein Einsatz von GIS und Internet erwogen wird, bedacht werden. Insbesondere der Gestaltung der Prozesse und ihrer Verknüpfung kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

---

<sup>1</sup> Siehe dazu Abschnitt 3.2.2

## Geographische Informationssysteme

Geographische Informationssysteme (GIS) dienen dazu, mit geographischen Daten zu arbeiten. Diese zeichnen sich gegenüber anderen Daten dadurch aus, dass sie sich auf Eigenschaften oder Ressourcen der Erdoberfläche beziehen sowie auf die Benützung dieser Ressourcen durch den Menschen. Geographische Daten sind daher *geokodiert*, lassen sich also mittels ihrer Koordinaten lokalisieren. Die Eigenschaften geographischer Datensätze teilen sich in zwei Kategorien. Die Kategorie der raumbezogenen Daten beschreibt Form und Ort eines Objektes sowie seine Beziehungen zu anderen Objekten. Die Kategorie der beschreibenden Attribute ist mit in normalen Datenbanken verwalteten Daten vergleichbar und enthält die das Objekt definierenden qualitativen und quantitativen Attribute. Geographische Informationssysteme bestehen aus Software und Hardware. Sie erlauben den Nutzern, geographische Daten zu erfassen, verwalten, bearbeiten, auszuwerten und auszugeben.<sup>1</sup>

In Bezug auf dezentrale dynamische Übersichten liegt der Vorteil von Techniken der GIS vor allem darin, dass einzelne Übersichten einfach überlagert und zusammengeführt werden können. Das gilt in thematischer Hinsicht, wenn beispielsweise Flächenübersichten mit Infrastrukturnetzen überlagert werden, um Flächen im Einzugsbereich des öffentlichen Verkehrs zu identifizieren. Andererseits können, da alle Datensätze über ihre Koordinaten eindeutig verortet sind, auch für einzelne Teilbereiche erarbeitete Übersichten problemlos zu einer Gesamtübersicht vereinigt werden. Somit können die einzelnen Akteure dezentral für ihren jeweiligen – thematisch und räumlich begrenzten – Zuständigkeitsbereich eigenverantwortlich Übersichten erarbeiten und damit gleichzeitig einen Beitrag zur Gesamtübersicht leisten.

## Internet

Die wesentliche Innovation des Internets<sup>2</sup> besteht darin, dass mit den Techniken des Internets eine Verknüpfung der vielen lokalen Computernetzwerke hergestellt wird. Hierfür werden für die verschiedenen Dienste des Internets wie das World Wide Web (WWW) oder E-Mail verschiedene standardisierte Kommunikationsprotokolle verwendet. Die einfachste Möglichkeit dieser Verknüpfung ist die eines Clients mit einem Server. Der Client stellt damit aus seinem Netzwerk<sup>3</sup> heraus eine Verbindung zu einem Server her, der bestimmte Informationen und Dienste anbietet. Im einfachsten Fall sind dies statische Informationen wie beispielsweise so genannte Hypertext-Seiten. Hypertext-Seiten können dabei Text und Grafiken enthalten sowie Verknüpfungen („Links“) zu weiteren Hypertext-Seiten oder sonstigen Computerdateien auf dem gleichen oder anderen Servern. Durch Verknüpfung mit Datenbanken und die Einbettung von Programmcode („Scripts“) in Hypertext-Seiten können die Informationen auch dynamisch für jede Anfrage neu und somit aktuell erzeugt werden. Damit eröffnet sich die Möglichkeit für den Nutzer am Client-Rechner, Daten auf dem Server einzugeben, zu analysieren und zu verändern. Das Internet bietet damit einmalige Möglichkeiten, die Zu-

---

<sup>1</sup> Vgl. Dahm, Elgendy 15.09.2003 – Geographische Informationssysteme GIS

<sup>2</sup> Vgl. zum Folgenden Meinel 2004 – WWW, S. 2–19 und S. 1021–1022

<sup>3</sup> Beispielsweise ein Firmennetzwerk oder das Netzwerk eines Internetproviders, in welches sich der Client beispielsweise über eine Modemverbindung eingewählt hat.

sammenarbeit einer Vielzahl von Akteuren unabhängig von Ort und Zeit zu ermöglichen.

Die beschriebenen Anforderungen an Übersichten zur Unterstützung regionalen Flächenmanagements können mit der Kombination von Techniken der GIS und des Internets umgesetzt werden. Diese noch relativ jungen Techniken erlauben damit, regionales Flächenmanagement auf eine solidere Grundlage zu stellen, als dies bislang möglich war. Gleichzeitig hat regionales Flächenmanagement mit der Übersicht einen guten Ansatzpunkt, um den Einstieg in Dialog, Problemfindung und Problemlösung zu finden.

Dabei stellen die verfügbaren Lösungen für Online-GIS in der Regel keinen geeigneten Ansatz dar. Dies liegt vor allem darin begründet, dass sie als universell einsetzbare Systeme eine Vielzahl von Funktionen bieten und infolgedessen für die Bedienung Grundkenntnisse in der Arbeit mit GIS voraussetzen. Dieses Wissen ist jedoch, wie erläutert, bei vielen relevanten Akteuren nicht gegeben. Vielmehr muss die regionale Übersicht auf einen auf das Notwendigste begrenzten Satz von Funktionen reduziert werden. Dieses Vorgehen führt dazu, dass die Übersicht auch ständig an neue Erkenntnisse angepasst werden sollte. Es handelt sich bei einer solchen Übersicht damit weniger um ein geographisches als um ein planerisches Informationssystem.<sup>1</sup> Die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale gegenüber GIS zeigt der folgende Vergleich.

Aspekt	PIS	GIS
Charakter	Normativ	Positiv
Ziel	Veränderungen im Raum	Beschreiben des Raums
Informationen	Informationen, die während eines Planungsprozesses verarbeitet oder produziert werden (Raum, Zeit, Organisation etc.)	Informationen, die die Welt, ihre Eigenschaften und die Aktivitäten auf ihr beschreiben
Bezug	Spezifischer planerischer Kontext, Prozess oder Gegenstand	Bezogen auf einen spezifischen räumlichen Kontext
Vorgehensweisen zur Informationsbeschaffung	Prozess-, problem- oder aufgabenorientiert <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffen und Wahren der Übersicht in komplexen Planungssituationen</li> <li>• Kollaborative Erkundung von planerischen Problemstellungen</li> <li>• Prozessunterstützung (Koordination, Kommunikation, Dokumentation)</li> <li>• Management von Planungswissen</li> </ul>	Räumlich orientiert Management räumlicher Daten und Informationen Räumliche Analysen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visualisierung, Überlagerung</li> <li>• Puffer</li> <li>• Netzwerkanalysen</li> <li>• Standortsuche</li> </ul>
Entwicklung	Iterativ / Explorativ (Das System kann mit Schlüsselinformationen sowie Kernfunktionen starten und sich während der Benutzung weiterentwickeln)	Umfassend (Das System muss vollständig sein, um nützlich zu sein)

**Internetgestützte  
Planerische Informationssysteme**

**Abbildung 44 Unterschiede zwischen planerischen und geographischen Informationssystemen**

Quelle: Elgendy 2003 – Planning information systems, S. 123, eigene Übersetzung aus dem Englischen

<sup>1</sup> vgl. ausführlich zu planerischen Informationssystemen als Instrument zur Unterstützung von Planungsprozessen: Elgendy 2003 – Planning information systems

Wesentliche Charakteristika von planerischen Informationssystemen sind<sup>1</sup>:

- Trennung und modularer Aufbau von Struktur, Funktionen und Daten
- Iterativer Ansatz bezüglich Informationen und Funktionen. Planerische Informationssysteme werden von Kernfunktionen und Kerninformationen ausgehend schrittweise weiterentwickelt.
- Regelschema für den Umgang mit Informationen, um räumliche, sachliche und organisatorische Zuständigkeitsbereiche abbilden zu können
- Schichtweiser Aufbau der Informationen in räumlicher und thematischer Hinsicht. (Detailinformationen nur für räumliche oder thematische Vertiefungsbereiche, Kerninformationen und Abstraktionen für die Gesamtübersicht)
- Die Integration unterschiedlicher Repräsentationen der Informationen (beispielsweise Zahl und Graph), um assoziatives Arbeiten zu unterstützen.

Mit diesen Eigenschaften eignen sich planerische Informationssysteme wesentlich besser als GIS, um regionales Flächenmanagement zu unterstützen.<sup>2</sup> Dabei sind zwei Eigenschaften von besonderer Bedeutung. Die Etablierung einer auf einer gemeinsamen Problemsicht gründenden Agenda stellt eine der Kernaufgaben für regionales Flächenmanagement dar. Im Zuge regionalen Flächenmanagements ist daher davon auszugehen, dass regelmäßig neue Problemlagen identifiziert und neue Themen auf die Tagesordnung gesetzt werden. Planerische Informationssysteme sind wegen ihres prozessorientierten, iterativen und explorativen Ansatzes von vornherein darauf angelegt, neue Funktionen und Informationsklassen zu integrieren.

---

So wurde im Modellvorhaben MORO-RESIM entschieden, das Thema „Nachverdichtung“ bei Projektstart nicht in die Übersicht aufzunehmen, da hier die Notwendigkeit regionaler Koordination nicht gesehen wurde. Im Zuge der ersten Vor-Ort-Gespräche wurde jedoch von kommunaler Seite wiederholt angeregt, diesen Aspekt mit zu berücksichtigen. Das Thema konnte wegen der Flexibilität des planerischen Informationssystems im Zuge der weiteren Erhebungen berücksichtigt werden. Im weiteren Verlauf stellte sich jedoch heraus, dass die meisten Kommunen im Bereich Nachverdichtung keinen Handlungsbedarf auf regionaler Ebene sehen und mit dem bestehenden Instrumentarium und den verfügbaren Ressourcen dem Thema der Nachverdichtung gerecht werden können. Daher wurde für die Handlungsempfehlungen an die Region das Thema Nachverdichtung qualifiziert verworfen und auch aus der Übersicht entfernt. Der modulare Aufbau hat sich dabei in mehrfacher Hinsicht bewährt: Themen können schnell integriert, ihre Relevanz geklärt und nicht mehr aktuelle Themen auch wieder entfernt werden. Ebenso wäre denkbar, das Modul „Nachverdichtung“ nur ausgewählten Kommunen zu öffnen.

---

Sie stellen daher für den Prozess des gemeinsamen Erkundens von Problemlagen und Handlungsfeldern keine zusätzliche Hürde, sondern vielmehr ein wertvolles Hilfsmittel dar. Der Prozess der Entwicklung des planerischen Informationssystems kann somit als

---

<sup>1</sup> Elgendy 2003 – Planning information systems, S. 103

<sup>2</sup> Damit soll nicht ausgeschlossen werden, dass die genannten Anforderungen nicht auch mit GIS umgesetzt werden können. Um GIS als planerische Informationssysteme nutzen zu können, muss jedoch ihre Benutzung in einer Weise erfolgen, welche sich von den herkömmlichen Einsatzformen unterscheidet.

Baustein in regionales Flächenmanagement eingebunden werden. Ein weiterer wesentlicher Unterschied zu geographischen Informationssystemen ist die planerischen Informationssystemen zugrunde liegende Hypothese, dass Informationen grundsätzlich unvollständig und mit Unsicherheiten behaftet sind. Planerische Informationssysteme bieten damit die Möglichkeit, von lückenhaften Informationen ausgehend schrittweise zu erkunden, welche weitergehenden Informationen für den weiteren Prozess notwendig sind und in welchen thematischen und räumlichen Schwerpunkten Ressourcen für eine Vertiefung der Übersicht konzentriert werden sollten.

#### 4.4.5 Realisierung von Flächenübersichten: Der Faktor Mensch

Bislang konnte gezeigt werden, dass regionale Übersichten zur Unterstützung regionalen Flächenmanagements sowohl sinnvoll als auch notwendig sind und dass darüber hinaus technische Möglichkeiten zur Umsetzung gegeben sind. Das „Wie“ der tatsächlichen Ausgestaltung sollte sich jedoch weniger aus technischen Möglichkeiten und Restriktionen ergeben, sondern vielmehr berücksichtigen, dass die zu beobachtenden Widerstände sich aus drei unterschiedlichen Kategorien von Faktoren ergeben.<sup>1</sup>

- Problemorientierte Faktoren: Denkmuster und Planungskulturen
- Systemorientierte Faktoren: Veränderung der Beziehungen und insbesondere des Informationsflusses zwischen den Beteiligten
- Faktor Mensch: Grundlegende Verhaltensweisen von Menschen in Netzwerken, insbesondere im Umgang mit Informationen

Bezüglich der Denkmuster und Planungskulturen sind vor allem zwei Punkte zu nennen. Zum einen die Frage der Herstellung einer gemeinsamen Problemsicht, zum anderen die Frage der Planungskultur oder des Planungsverständnisses, welches dem planerischen Informationssystem zugrunde liegt. Die gemeinsame Problemsicht stellt dabei weniger eine Quelle von Konflikten dar, sondern bildet für viele Beteiligte eine der wesentlichen Motivationen zur Mitwirkung. Hingegen resultieren aus der Frage des Planungsverständnisses regelmäßig Konflikte. Diese entstehen vor allem aus dem Umstand, dass in den Verdichtungsräumen fast alle Kommunen im Bereich der Innenentwicklung bereits aktiv sind. Das mag angesichts der zu beobachtenden Muster der Siedlungsentwicklung verwundern, macht jedoch letztlich nur deutlich, dass regionales Flächenmanagement weniger am *Warum* nachhaltiger Siedlungsentwicklung als am *Wie* ansetzen muss.<sup>2</sup>

Problemorientierte Faktoren

<sup>1</sup> Elgendy, Wilske 2006 – The role of soft-factors, S. 4

<sup>2</sup> Oft wird die Meinung geäußert, es handele sich bei der Frage nachhaltiger Siedlungsentwicklung weniger um ein Erkenntnisproblem, als um ein Umsetzungsproblem. Dies muss relativiert werden. Zwar ist die Notwendigkeit nachhaltiger Siedlungsentwicklung zumindest unter den Fachleuten und der Politik inzwischen weitgehend Allgemeingut, große Unsicherheit besteht aber bezüglich der eigenen Position innerhalb eines solchen gesamt-räumlichen Konzeptes, der eigenen Handlungsmöglichkeiten sowie der Folgewirkungen möglicher Maßnahmen. Dies ist einer der Gründe dafür, dass regionales Flächenmanagement sich nicht einseitig auf die Umsetzungs- und Projektebene beschränken sollte, sondern gleichberechtigt mit geeigneten Prozesselementen auch diese Positionsbestimmung der Akteure unterstützen sollte.

Die Akteure der kommunalen Ebene stellen bei ihren Aktivitäten regelmäßig fest, dass sie in der Umsetzung an Grenzen ihres Planungsinstrumentariums stoßen. Insbesondere die vielfach anzutreffende Herangehensweise eines linearen Vorgehens, welches der Sequenz Datenerhebung, Datenanalyse, Zielformulierung, Konzept- und Variantenentwicklung, Umsetzung und Erfolgskontrolle folgt, steht bei Praktikern vielfach in der Kritik. Es wird darauf verwiesen und mit Beispielen belegt, dass diese Prozesse trotz des insbesondere im Innenbereich oft besonders hohen Ressourceneinsatzes zwar eine große Menge an Daten und interessanter Lösungsideen, letztlich aber keine umsetzungsfähigen Lösungen liefern. Konstatiert wird nicht ein „Zuwenig“ an Planung, sondern ein „Zuviel“.<sup>1</sup> Die Reaktion besteht in der Regel in einem Ausweichen auf die Strategie des „muddling through“, also der Vermeidung von Vorfestlegungen und schnellen Reaktionen auf sich bietende Gelegenheiten.

Vor diesem Hintergrund bestehen auf Seiten kommunaler Planer und Politiker große Vorbehalte gegenüber zusätzlichen Datenerhebungen, da befürchtet wird, hiermit nur weiter in die als ineffizient erkannte Richtung zu arbeiten. In den Gesprächen zur Erhebung für die regionale Übersicht notwendiger Informationen muss daher auch regelmäßig über Fragen der Planungskultur diskutiert werden. Es muss verdeutlicht werden, dass die Grundlage für das Konzept planerischer Informationssysteme gerade die Vermeidung der Beschäftigung mit nicht umsetzungs- und entscheidungsrelevanten Informationen ist. Sie gründen sich vielmehr auf ein iteratives Planungsverständnis. Im Vordergrund steht, für eine Gesamtübersicht knappste Schlüsselinformationen zu erfassen und dann ausgehend von Lösungsmöglichkeiten weitere Informationen nur in soweit zu berücksichtigen, wie sie entscheidungsrelevant sind. Der Hauptunterschied liegt im iterativen Vorgehen, welches den Umgang mit lückenhaften Informationen voraussetzt. Planerische Informationssysteme bieten somit die Möglichkeit, die Entwicklung einer grundsätzlichen Strategie, die als Richtschnur für das situative Handeln dient, mit den konkreten Maßnahmen in der Umsetzung zu verknüpfen.

Um dies zu verdeutlichen, müssen im Prozess zur Entwicklung und Weiterführung der regionalen Übersicht Ansprechpartner zur Verfügung stehen, die auch in Fragen der Planungskultur als Diskussionspartner fungieren können. Eine Koppelung des gemeinhin eher technisch orientierten Prozesses der Entwicklung der Plattform und des eigentlichen Planungsprozesses sollte daher durch gemeinsame Anlässe und auf der personellen Ebene gewährleistet werden.

#### **Systemorientierte Faktoren**

Die auf das System orientierten Faktoren beziehen sich auf die mit der Erstellung der Übersicht verfolgten Ziele, die Inhalte der Übersicht und die Zugänglichkeit der Informationen, welche eng mit Machtfragen verbunden ist. Typisch ist, dass die Beteiligten vermuten, dass preisgegebene Informationen gegen ihre Interessen eingesetzt werden und regionale Übersichten nur erarbeitet werden, um Entscheidungsspielräume der kommunalen Ebene einzuschränken. Es wird befürchtet, Vorteile in Verhandlungen,

---

<sup>1</sup> Zitat BM Michael Balzer anlässlich des Auftakttreffens der Vertiefungsphase des Modellvorhabens MORO-RESIM in Stuttgart am 18.01.2005

welche aus Informations-asymmetrien zugunsten der Kommunen resultieren, zu verlieren. Die Behandlung dieser Befürchtungen hat wiederum weniger mit der Übersicht selbst als mit dem Prozess regionalen Flächenmanagements zu tun. Erforderlich ist auch hier eine enge Koppelung beider Prozesse. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass planerische Informationssysteme durch ihren dezentralen Ansatz die Möglichkeit bieten, die Verantwortung für Umfang und Aktualität bei den jeweilig Verantwortlichen zu belassen. Dies ist in verschiedener Hinsicht von Bedeutung. Die Dezentralisierung der Verantwortung erzeugt Konkurrenz zwischen den Beteiligten, insbesondere, wenn regelmäßig bilanziert wird. Die Akteure fühlen sich wesentlich mehr an Aussagen und Erkenntnisse gebunden, wenn sie anhand von Informationen formuliert und gewonnen werden, für die sie selbst verantwortlich sind. Aussagen, die mit zentral erhobenen Informationen begründet werden, können wegen der unvermeidlichen Lücken und Fehler in den Datengrundlagen hingegen leicht in Zweifel gezogen werden. Dezentralisierung der Verantwortung führt durch die Selbstbindung der Akteure somit zu einer Verbesserung der Verbindlichkeit.

Dabei muss beachtet werden, dass Ziele und vor allem Inhalte und Funktionen eines Informationssystems zu Beginn des Prozesses nicht zielführend diskutiert werden können. Bevor die Nutzer nicht mit dem System selbst gearbeitet haben, sind Missverständnisse und Fehleinschätzungen an der Tagesordnung. Selbst wenn es den Nutzern gelingt, vollständig und nachvollziehbar die eigenen Wünsche zu artikulieren, was in der Regel nicht der Fall ist, so ist in der Entwicklung von Informationssystemen festzustellen, dass die Nutzer ihre tatsächlichen Anforderungen in der Regel erst während der Benutzung eines ersten Prototypen benennen können.<sup>1</sup> Im Vorhinein werden in der Regel viele Funktionen und Inhalte gefordert, die sich dann in der tatsächlichen Anwendung als überflüssig und zu weit gehend herausstellen. Andererseits werden notwendige Funktionen, Informationen und insbesondere Verknüpfungen zwischen Informationen erst später offensichtlich. Dies gilt im besonderen Maße für die Frage der Zugänglichkeit und Berechtigungen, die an die geschriebenen und ungeschriebenen organisatorischen Regelungen angepasst werden müssen. Oftmals ist die Einführung eines Informationssystems ein Anlass, sich erstmalig mit den tatsächlichen Organisationsstrukturen auseinanderzusetzen und unstrukturierte Abläufe, soweit dies sinnvoll ist, zu strukturieren und damit zu routinisieren. Die Lösung dieses Dilemmas besteht in der Abkehr vom linearen zu einem iterativen Entwicklungsprozess.<sup>2</sup>

Die Weitergabe von Informationen und Regelung der Zugänglichkeiten ist mit Machtfragen verbunden. Macht ist ein Faktor, der in den in der Planung verwendeten Konzepten zur Analyse von Hierarchie- und Zuständigkeitsgrenzen überschreitenden Ver-

---

<sup>1</sup> SCHRAGE schätzt, dass aufgrund dieses Umstandes etwa ein Viertel aller Entwicklungsprozesse für firmeninterne Informationssysteme scheitern. Er plädiert ebenfalls für ein Vorgehen des „rapid prototyping“ welches möglichst viele Iterationsschritte zwischen Nutzer und Entwickler ermöglicht. (Schrage 2000 – Serious play, S. 18-19)

<sup>2</sup> Vgl. Elgendy 2003 – Planning information systems, S. 211

flechtungen oft vernachlässigt wird.<sup>1</sup> In Bezug auf die Entwicklung planerischer Informationssysteme muss festgestellt werden, dass dadurch mindestens drei Akteursgruppen einbezogen werden müssen: Die das System nutzenden Fachleute sowie die für Kompetenzverteilungs- und Machtfragen zuständigen Vertreter aus der Verwaltungsspitze und der Politik.<sup>2</sup> In kleinen Gemeinden werden diese Rollen oftmals von einer einzigen Person wahrgenommen, während mit zunehmender Größe der Kommune eine weitere Differenzierung verbunden ist. Um diese drei Rollen einbinden zu können, sind Anlässe erforderlich, welche einen Wechsel zwischen den mit diesen Rollen verbundenen verschiedenen Ebenen der Diskussion ermöglichen. Ansprechpartner müssen in der Lage sein, sowohl auf der normativen, der strategischen als auch der operativen Ebene zu diskutieren. Diese multifunktionalen Anlässe stellen den Kern der Koppelung zwischen Entwicklungsprozess für das planerische Informationssystem und dem mit dem System unterstützten Prozess dar. Ihr Charakter ermöglicht eine große thematische Breite und einen Wechsel der Diskussionsebenen, ist dadurch notwendigerweise jedoch auf einen eng begrenzten Teilnehmerkreis beschränkt. Typisch sind Gespräche vor Ort mit einer einzelnen Kommune oder einer kleinen Gruppe von Kommunen. Darüber hinaus sollten auch Anlässe vorgesehen werden, die einen Schwerpunkt auf eine dieser drei Diskussionsebenen legen. In diesen Anlässen können Fragen, die im Zuge des Prozesses auftauchen, vertieft und mit einem größeren Kreis von Beteiligten diskutiert werden. Die Anlässe ermöglichen durch eine stärkere Fokussierung auf eine Diskussionsebene und bestimmte Themen eine Aufweitung des Teilnehmerkreises auf einen größeren Raum. Es ergeben sich also drei Kategorien von Anlässen mit unterschiedlichen Schwerpunkten.

- Anlässe im Zuge der *Entwicklung des planerischen Informationssystems* selbst. Dies können beispielsweise Rückkoppelungen mit Nutzern des planerischen Informationssystems im Zuge der schrittweisen Erweiterung und Weiterentwicklung sein. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Frage, wie die Erfordernisse der verschiedenen Planungsprozesse, die die Nutzer mit dem planerischen Informationssystem unterstützen wollen, technisch umgesetzt werden können.
- Anlässe im Zuge des Prozesses zur *Schaffung und Wahrung der Übersicht*. Hier stehen die verschiedenen organisatorischen, fachlichen und sachlichen Informationen im Vordergrund. Dies können beispielsweise Erhebungen zur Erkundung von Informationen für die Übersicht oder auch Schulungstermine zum Umgang mit der Übersicht und den enthaltenen Informationen sein. Diese Gespräche vor Ort mit einer begrenzten Zahl von Beteiligten zeichnen sich durch eine große thematische Breite aus, die von technischen über sachliche zu methodischen Fragen reicht.
- Die Anlässe des *Planungsprozesses* selbst, wobei im Fall regionalen Flächenmanagements davon auszugehen ist, dass die Übersicht nicht in einen, sondern in eine

---

<sup>1</sup> Vgl. Pütz 2004 – Regional Governance, S. 4

<sup>2</sup> Den Grundsatzentscheid über eine Mitwirkung fällt der zuständige Politiker, Umfang sowie Art und Weise der Mitwirkung legt die Verwaltungsspitze fest, konkrete, auf Erfahrung der Benützung basierte Anregungen kommen von den sachzuständigen Fachleuten.

Vielzahl verschiedener Planungsprozesse auf lokaler, teilräumlicher oder gesamt-regionaler Ebene eingebunden ist.

Nur durch diese verschiedenen Anlässe kann eine effektive Koppelung zwischen dem Prozess zur Entwicklung der technischen Plattform für die Übersicht, dem Prozess zur Schaffung und Wahrung der Übersicht und den verschiedenen Prozessmodulen regionalen Flächenmanagements erreicht werden. Trotzdem bleiben Widerstände zu überwinden. In vielen Fällen resultieren diese Widerstände aus häufig zu beobachtenden Verhaltensweisen im Umgang mit Informationen und Informationssystemen. Dies sind vor allem Selbstschutz, Unsicherheit im Umgang mit unsicheren Informationen und die Begrenztheit der Ressourcen.

**Der Faktor Mensch**

In Situationen, in denen gewohnte Handlungsabläufe zugunsten neuer Kooperationsmuster aufgebrochen und verändert werden sollen, reagieren Menschen häufig abwehrend, da damit Unsicherheiten verbunden sind. Ungern wird Externen Einblick in interne Abläufe, Handlungsweisen und Vorhaben gewährt, insbesondere wenn Konkurrenzbeziehungen bestehen oder die Akteure sich auf verschiedenen Hierarchiestufen befinden. Im Zusammenhang mit Informationssystemen ist dabei häufig eine Verschiebung der Argumentationsrichtungen zu beobachten. Statt bestehende Vorbehalte gegenüber dem grundlegenden Vorgehen und dem zu unterstützenden Prozess an sich zu artikulieren, wird Kritik am planerischen Informationssystem, der Erhebungsmethodik oder der Strukturierung der Informationen geäußert.

**Selbstschutz**

---

Typische erste Reaktionen im Modellvorhaben MORO-RESIM waren beispielsweise: „Eine solche Übersicht wird nicht funktionieren“, „Wir haben keine Informationen“ oder „Die Mindestgröße ist falsch festgelegt. In unserer Kommune gibt es keine Flächenpotenziale im Innern, die größer sind als 5000 qm“. Im Gespräch stellte sich dann in der Regel heraus, dass die eigentlichen Argumente waren: „Wir befürchten Nachteile, wenn wir Informationen weitergeben“ und „Die Informationen, die wir haben, sind unsicher und ungenau.“. Die von nahezu allen Beteiligten geäußerte Einschätzung, es gebe keine Potenziale der vorgesehenen Mindestgröße von etwa 3.500 bis 5.000 qm, hat sich nur in einem einzigen Fall tatsächlich bewahrheitet.

---

Kritik muss daher genau dahingehend geprüft werden, ob sie sich tatsächlich gegen das planerische Informationssystem richtet oder der eigentliche Planungsprozess angesprochen ist. Im ersteren Fall sollte die Kritik im Zuge des Entwicklungsprozesses des planerischen Informationssystems berücksichtigt werden, im letzteren die Diskussion im geeigneten Rahmen des Planungsprozesses selbst geführt werden. Diese Entscheidung kann jedoch wiederum nur getroffen werden, wenn im Entwicklungsprozess für das planerische Informationssystem nicht nur technische, sondern auch planerische Kompetenz vertreten ist.

Zu Widerständen kann auch der Umstand führen, dass in komplexen planerischen Fragestellungen und insbesondere in Fragen der Innenentwicklung mit unsicheren und ungenauen Informationen umgegangen werden muss. Diese Unsicherheit erzeugt Unbehagen und damit Widerstände. Die Unsicherheiten können wiederum nicht mit dem planerischen Informationssystem ausgeräumt werden, es bietet jedoch einen Anlass, anhand der konkreten Beispiele eine konstruktive Auseinandersetzung mit dem Faktor

**Umgang mit unsicheren Informationen**

der Unsicherheit zu ermöglichen. Planerische Informationssysteme bieten dabei die Möglichkeit, durch Strukturierung der Informationen in mehrere Detailebenen unsichere Informationen soweit notwendig schrittweise einzugrenzen und trotz im Detail lückenhafter Informationen zu einer konsistenten Gesamtübersicht zu kommen. Dieses Vorgehen weicht wiederum von Planungsansätzen ab, die auf dem rationalen Planungsmodell beruhen und daher vollständige Informationen voraussetzen.<sup>1</sup> Auch hier wird die enge Verknüpfung zwischen technischen, sachlichen und methodischen Fragen deutlich, die in der Gestaltung des Prozesses und der Zusammensetzung der Beteiligten berücksichtigt werden müssen.

### **Knappheit der Ressourcen**

Es wurde bereits argumentiert, dass ohne Entscheidungsdruck und -kompetenz die Beteiligten kein Interesse haben, Ressourcen zur Schaffung und Wahrung der Übersicht einzusetzen. Daraus resultiert in letzter Konsequenz, dass Übersichten nur dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn sie allen, die mit Informationen zur Übersicht beitragen müssen, auch einen direkten Nutzen bringen. Das ist in vielen Fällen nicht der Fall. So wird beispielsweise der Frage, wie viele Reserven in den bestehenden Flächennutzungsplänen in einer Region noch nicht baulich genutzt sind, häufig mittels eines an alle Kommunen versendeten Fragebogens nachgegangen. Eine Mitwirkung ist in diesem Fall für die Kommunen nur mit Aufwand verbunden, dem selbst im besten Fall nur ein äußerst indirekter Nutzen gegenübersteht. Wird hierfür ein planerisches Informationssystem verwendet, in dem die entsprechenden Flächen mit ihren Merkmalen erfasst werden können, so können bei geeigneter Regelung der Zugriffsberechtigungen die Kommunen diese Übersicht – räumlich beschränkt auf ihr Zuständigkeitsgebiet – auch für eigene Arbeiten nutzen. Die Chance, für die regionale Übersicht möglichst vollständige, aktuelle und verbindliche Informationen zu erhalten, ist ungleich größer. Durch eine Kombination dieses technischen Instruments mit Gesprächen vor Ort kann ein weiterer Nachteil anderer Vorgehensweisen umgangen werden. Ohne direkten Kontakt steht derjenige, der mit Informationen zur Gesamtübersicht beitragen soll, allein vor der Aufgabe, seine Informationen in die vorgegebenen Strukturen und Kategorisierungen einzuordnen. Dies ist aus zweierlei Hinsicht nachteilig. Zum einen stellt dies für die Beteiligten eine unangenehme Aufgabe dar, da hinter den Strukturen bestimmte Denkmuster stehen. Daher kann auch bei unmissverständlichen Formulierungen erheblicher Diskussionsbedarf entstehen, der ohne direkten Kontakt jedoch nicht befriedigt werden kann. Dies kann zu Fehl-Erfassungen, zum Auslassen von Informationen oder kompletter Verweigerung führen. Zum anderen können die für die Entwicklung der Übersicht Zuständigen in diesem Fall Kritik und Anregungen nicht konstruktiv zur Weiterentwicklung und Verbesserung der Informationsstrukturen und Erhebungsmethodik nutzen.

Der mit einem solchen Vorgehen verbundene Aufwand auf Seiten der regionalen Ebene ist selbstredend ungleich größer. Durch den Einsatz planerischer Informationssysteme können jedoch auch erhebliche Ressourcen eingespart werden, so dass der Mehrauf-

---

<sup>1</sup> Schönwandt 2002 – Planung in der Krise, S. 32

wand begrenzt werden kann. Die wesentlich belastbareren Ergebnisse stellen dabei nicht den einzigen Mehrwert dar. Neben der Tatsache, dass durch direkte Gespräche auch ein Einstieg in die Entwicklung eines gemeinsamen Problemverständnisses gefunden werden kann, stellen der Gewinn an Vertrauen unter den Beteiligten und die Ortskenntnis für die regionalen Akteure erhebliche Zusatznutzen dar. Das Modellvorhaben MORO-RESIM hat gezeigt, dass der Aufwand auf der kommunalen Seite kaum größer ist als mit konventionellen Vorgehensweisen.

Aspekt	Kommunale Übersicht	Regionale Übersicht
Bezugsraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nur eigene Kommune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle Kommunen</li> </ul>
Informationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kerninformationen</li> <li>• Detailinformationen</li> <li>• Auch weitere Flächentypen (z.B. Baulücken, Nachverdichtung, ...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kerninformationen</li> </ul>
Berechtigungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollen Zugriff auf alle Informationen (anzeigen, eingeben, ändern, löschen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nur anzeigen</li> </ul>

**Abbildung 45**  
Kombination von kommunaler und regionaler Ebene

Quelle: Eigene Darstellung

Diese Forderung führt im Zusammenhang mit regionalem Flächenmanagement dazu, dass ein planerisches Informationssystem, welches hierfür als Instrument zur Schaffung und Wahrung der Übersicht dienen soll, zwei Anforderungen gleichzeitig genügen muss. Es muss zum einen aus Sicht der Kommunen als einfache, aber den skizzierten Anforderungen an kommunale Flächenübersichten genügende Flächenübersicht für die Kommunen dienen können. Gleichzeitig muss es über eine zweite Ebene verfügen, die eine regionale Gesamtübersicht ermöglicht. Dem dezentralen Ansatz folgend, sollten nur die kommunalen Akteure die Berechtigung haben, Informationen einzugeben, zu bearbeiten und zu löschen. Sie sollten dabei jedoch auf ihren Zuständigkeitsbereich beschränkt sein. Sie sollten zudem frei entscheiden dürfen, welche Informationen welchem Akteurskreis<sup>1</sup> zugänglich sein sollen.

In diesem Zusammenhang ist schließlich auch die Anforderung nach Offenheit gegenüber bestehenden Übersichten zu sehen. Bei der Etablierung von planerischen Informationssystemen muss die Möglichkeit geboten werden, bestehende Systeme weiterhin zu nutzen und möglichst unkompliziert einzubinden. Gegenüber der Pflege redundanter Systeme bestehen große Vorbehalte, die nur auf diesem Weg ausgeräumt werden können. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist, dass das planerische Informationssystem georeferenziert arbeitet, die Informationen also in einem der üblichen Koordinatensysteme verortet werden. Dann ist die Möglichkeit eines Datenaustausches mit geographischen Informationssystemen in beide Richtungen gegeben, wenn zusätzlich auch Standard-Dateiformate unterstützt werden.

**Offenheit**

<sup>1</sup> Im Modellvorhaben MORO-RESIM waren drei Stufen vorgesehen: Gemeinde-intern, Gemeinde-intern und Region sowie alle Beteiligten (und damit auch Nachbarkommunen). Denkbar wäre auch die Einführung einer zusätzlichen überörtlichen Zwischenebene, um interkommunale Kooperationen unterstützen zu können.

Zusammenfassend sind für den Umgang mit den „soft factors“ in der Entwicklung und Etablierung regionaler Übersichten mittels planerischer Informationssystemen folgende Vorkehrungen zu treffen

- Enge Koppelung der verschiedenen Prozessebenen
- Iterative Entwicklung der Plattform, iterative Erkundung und Eingrenzung der Informationen
- Direkter Dialog mit den jeweils Zuständigen
  - Begrenzter Teilnehmerkreis und breites Themenfeld (z.B. Gespräche vor Ort)
  - Thematische Eingrenzung und Aufweitung des Teilnehmerkreises (z.B. regionale Workshops)
- Ansprechpartner müssen nicht nur über technische sondern auch über planerische und methodische Kompetenzen verfügen, da in der Regel in Diskussionen alle Argumentationsebenen angesprochen werden.
- Dezentralisierung der Verantwortlichkeit für Umfang und Aktualität der Informationen
- Abstimmung zwischen Organisationsstrukturen und Regelschema für die Zugänglichkeit und die Berechtigungen
- Integration von Funktionen, aus denen die Beteiligten unmittelbar Nutzen für die eigenen Aufgaben ziehen können.

#### **4.5 Zusammenfassung**

- Das Kapitel zeigt die große Bandbreite unterschiedlicher Anforderungen an regionales Flächenmanagement. Sie resultieren aus den Interessenlagen der Akteure, namentlich der Kommunen. Die Unterschiede in den Ausgangslagen und den Perspektiven führen zu dieser Vielfalt. Sie wird durch die verzerrte Wahrnehmung und die individuellen Dispositionen der handelnden Personen noch vergrößert.
- Die wesentlichen Einflussgrößen, aus der typische Positionen hinsichtlich regionalem Flächenmanagement abgeleitet werden können sind
  - die Einschätzung der Rahmenbedingungen (Entwicklungsperspektiven, Marktumfeld) auf Grundlage von Strukturmerkmalen,
  - die Einschätzung der eigenen Position und Rolle im regionalen Raumgefüge,
  - die Einschätzung von Struktur und Umfang der Flächenpotenziale und
  - die Institutionelle und individuelle Disposition (Ethik und Kultur)
- Die für unterschiedliche Gemeindetypen herausgearbeiteten typischen Interessen an regionales Flächenmanagement zeigen die große Bandbreite der Anforderungen. Es wird deutlich, dass es nicht sinnvoll ist, alle Kommunen eines Verdichtungsraumes hinsichtlich Flächenmanagement auf einen gemeinsamen Nenner bringen zu wollen. Regionales Flächenmanagement sollte vielmehr die unterschiedlichen Interessenlagen der Kommunen akzeptieren und ihnen simultan Angebote unterschiedlichen Zuschnitts entgegenstellen.

- Die Interessen der Kommunen beziehen sich beispielsweise auf
  - Fragen der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung auf unterschiedlichen Maßstabsebenen, beispielsweise die Durchsetzung verkehrssparsamer Siedlungsstrukturen, die Verlagerung flächenintensiver Nutzungen, die Entwicklung gemeindeübergreifender Baugebiete oder die Erschließung neuer Potenziale für Innenentwicklung durch die Weiterentwicklung der regionalen Infrastruktursysteme.
  - Die Erkundung und Erprobung neuer Instrumente und Verfahren, um gegenüber diesen eine gemeinsame Position der Region entwickeln zu können.
  - Die Stärkung des innerregionalen Austausches von Informationen, Wissen und Erfahrungen. Ein Aspekt ist hier der Erfahrungsaustausch anhand von Fallbeispielen in der Region. Ebenso besteht ein Interesse an der Erarbeitung von Argumentationshilfen, um aktive Akteure darin zu unterstützen, ihre Institutionen für eine haushälterische Flächenpolitik zu gewinnen. Einen dritten Ansatzpunkt bilden Aktivitäten, welche auf einen Bewusstseinswandel auf Seiten der Nutzer und somit eine direkte Veränderung der Nachfrage abzielen.
  - Die Unterstützung insbesondere mittlerer und kleiner Kommunen bei den Aufgaben der Innenentwicklung durch Dienstleistungsangebote und Fördermaßnahmen.
  - Die Einbettung kommunaler Projekte in einen regionalen Zusammenhang und die Bündelung der Aktivitäten im Verdichtungsraum, insbesondere um Synergiepotenziale zu erschließen und eine Überlastung aktiver Akteure zu vermeiden.
  - Die Entwicklung gemeinsamer Positionen gegenüber Akteuren außerhalb des Verdichtungsraums, beispielsweise Nachbarregionen oder dem Land und die Vertretung dieser Positionen nach außen.
- Ein Aspekt von besonderer Wichtigkeit ist die Frage der Übersicht. Die Regionalplanung benötigt angesichts des größer werdenden Anteils der Innenentwicklung an der Gesamtentwicklung Informationen zu den Möglichkeiten für Innenentwicklung in den Kommunen, um sie in ihre Überlegungen mit einbeziehen zu können. Gleichzeitig besteht teilweise ein Interesse der Kommunen, bei der Erarbeitung von Flächenübersichten als Grundlage für kommunales Flächenmanagement unterstützt zu werden. Nicht zuletzt sind Angebote, welche an den Interessen der kommunalen Akteure an regionales Flächenmanagement anknüpfen, auf eine regionale Übersicht zu den Möglichkeiten für Innenentwicklung als Grundlage angewiesen. Daraus ergeben sich an eine regionale Flächenübersicht unterschiedliche Anforderungen. Sie sollte einerseits von den Kommunen als kommunale Flächenübersicht genutzt werden können und andererseits die Informationen zu einer regionalen Übersicht zusammenführen können.
- Für regionale Flächenübersichten sollten darum moderne planerische Informationssysteme zum Einsatz kommen. Drei Eigenschaften planerischer Informationssysteme sind dabei im Vergleich beispielsweise zu geografischen Informationssystemen von besonderer Bedeutung.

- Sie sind dynamisch und erlauben somit eine laufende Aktualisierung der Informationen durch die Nutzer selbst.
- Sie sind flexibel und lassen sich an neue Erkenntnisse und neue Anforderungen anpassen.
- Ihre Struktur ist dezentral und die Verantwortung für die verschiedenen Informationen kann somit bei denjenigen Akteuren verbleiben, die über die entsprechenden Kenntnisse verfügen.
- In der Erarbeitung regionaler Flächenübersichten sind für den Entwicklungsprozess der Übersicht, die Erhebung der Informationen und die laufende Aktualisierung der Übersicht neben technischen Aspekten auch weiche Faktoren zu berücksichtigen.
  - Problemorientierte Faktoren: Unterschiedliche Denkmuster und Planungskulturen
  - Systemorientierte Faktoren: Veränderung der Beziehungen und insbesondere des Informationsflusses zwischen den Beteiligten
  - Der Faktor Mensch: Grundlegende Verhaltensweisen von Menschen in Netzwerken, insbesondere im Umgang mit Informationen
- Planerische Informationssysteme bieten die Möglichkeit, im Entwicklungsprozess der Übersicht und mit der Vorgehensweise in der Erhebung Vorkehrungen zu treffen, mit diesen Faktoren umzugehen. Damit ist mit modernen planerischen Informationssystemen eine fortschreibungsfähige regionale Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen möglich. Sie stellt einen wichtigen Baustein regionalen Flächenmanagements dar.

## 5 Regionales Flächenmanagement als komplexe Daueraufgabe

Vielfach muss festgestellt werden, dass raumplanerische Verfahren auch darum scheitern, dass dem Aufgabentyp nicht ausreichend Beachtung geschenkt wurde und un-zweckmäßige Organisationsformen gewählt werden.<sup>1</sup> Die übliche Unterscheidung zwischen Routine- und Projektaufgaben wurde, aufbauend auf den Erfahrungen des „Wiener Modells“, um eine dritte Kategorie erweitert. Diese so genannten *Schwerpunktaufgaben* unterscheiden sich in wichtigen Punkten von Routine- und Projektaufgaben. Im Folgenden sollen diese Aufgabentypen knapp charakterisiert und regionales Flächenmanagement mit diesen Aufgabentypen in Beziehung gesetzt werden.

### 5.1 Aufgabentypen in der räumlichen Planung<sup>2</sup>

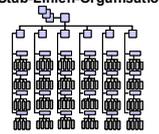
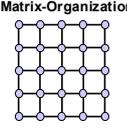
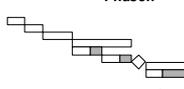
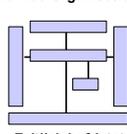
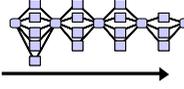
Aufgabentyp	Eigenschaften	Aufbauorganisation	Ablauforganisation
<b>Routineaufgaben</b> z.B. Baugenehmigung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Problem ist bekannt</li> <li>• Der Prozess ist bekannt</li> <li>• Die Lösung ist bekannt</li> <li>• Dauerhafte Routinen</li> <li>• Definierte Aufgaben</li> <li>• Definierte Akteure</li> </ul>	<b>Stab-Linien-Organisation</b>  dauerhaft	<b>Routinen</b>  →
<b>Projektaufgaben</b> z.B. Realisierung eines Entwicklungsvorhabens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Problem ist bekannt</li> <li>• Der Prozess ist weitgehend bekannt (Phasen)</li> <li>• Die Lösung ist bekannt</li> <li>• Einige Routinen</li> <li>• Die Aufgaben sind weitgehend bekannt</li> <li>• Die Akteure sind weitgehend bekannt</li> </ul>	<b>Matrix-Organisation</b>  Besteht bis Projektende	<b>Phasen</b>  →
<b>Schwerpunkt-aufgaben</b> z.B. Fragen der inneren Entwicklung des Siedlungsbestandes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Problem ist unbekannt</li> <li>• Der Prozess ist unbestimmt</li> <li>• Die Lösung ist unbekannt</li> <li>• Kaum Routinen</li> <li>• Die Aufgaben sind weitgehend unbekannt</li> <li>• Die betroffenen Akteure sind unbekannt</li> </ul>	<b>Ad-Hoc-Organisation</b>  Zeitlich befristet	<b>Rhythmus</b>  →

Abbildung 46 Aufgabentypen und Organisationsformen

Elgandy, Wilske 2006 – The role of soft-factors, S. 356 aufbauend auf Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 16

Eine Differenzierung zwischen verschiedenen Aufgabentypen ist vor allem darum von besonderer Bedeutung, da vom Aufgabentyp abhängt, welche Organisationsstruktur zur Lösung einer bestimmten Aufgabe zweckmäßig ist. Die Suche nach einer geeigneten – vielfach maßgeschneiderten – Organisationsstruktur und ihre Etablierung stellen einen der wichtigsten und schwierigsten Schritte in der Lösung raumplanerischer Aufgaben dar. Eine Differenzierung erfolgt dabei zweckmäßigerweise anhand der Unsicherheiten im Hinblick auf Aufgabenstellung, mögliche Lösungen und ihre Wirkungen, notwendige Prozesse und zu beteiligende Akteure.

<sup>1</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 16

<sup>2</sup> Die folgenden Charakterisierungen beziehen sich im Wesentlichen auf Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 32–37

## Routineaufgaben

Routineaufgaben zeichnen sich dadurch aus, dass die Aufgabenstellung bekannt ist und nicht einmalig, sondern häufig auftritt. Neben der Aufgabenstellung stehen auch die Lösungen und die zu ihrer Erreichung notwendigen Handlungen und Entscheidungen im Detail fest. Daraus ergibt sich, dass auch die zu beteiligenden Akteure und die Art und Weise ihrer Mitwirkung im Vorhinein bekannt sind. Für die Erledigung von Routineaufgaben werden in der Regel an die spezifische Aufgabe angepasste Organisationen geschaffen. Diese Organisationen haben dabei eine Lebensdauer, welche über den für die Bearbeitung einer einzelnen Routineaufgabe notwendigen Zeitraum hinausgeht. Während also der Zeitraum, welcher für die Bearbeitung einer Routineaufgabe benötigt wird, begrenzt und vorab bekannt ist, haben die hierfür geschaffenen Organisationen teilweise eine sehr lange Lebensdauer. Von Bedeutung ist im Zusammenhang mit regionalem Flächenmanagement, dass vielfach Daueraufgaben und Routineaufgaben gleichgesetzt werden. Teilweise werden beide Begriffe fast synonym verwendet. Routineaufgabe ist jedoch der exaktere Begriff, da er sich nicht nur auf die häufige Wiederholung einer gleichartigen Aufgabe bezieht, sondern auch den geringen Grad der Unsicherheiten als Kriterium zugrunde legt.

## Projektaufgaben

Unter einem *Projekt* wird im Folgenden ein Prozess verstanden, welcher sich von anderen Prozessen in wesentlichen Punkten unterscheidet. Drei wesentliche sollen hier genannt werden.

- Die Problemsituation, das Ziel und die Lösung sind weitgehend (aber nicht vollständig) bekannt. Dies wird in komplexen Situationen beispielsweise durch eine thematische oder räumliche Konzentration der Fragestellung erreicht, so dass herausfordernde, aber lösbare Problemsituationen als Aufgabenstellung abgegrenzt werden können.
- Die wesentlichen Phasen des Lösungsweges sind bekannt, nicht jedoch alle Handlungen und Entscheidungen im Einzelnen. Typisch ist, dass zwar keine exakten Termine festgelegt, aber zumindest Phasen benannt werden können. Meist können für diese Phasen übliche Dauern angegeben werden, zudem lassen sich mittels Netzplantechnik Mindestdauern ermitteln.<sup>1</sup> Somit kann eine grobe Ablaufplanung (Phasenplan) vorab erstellt und im Verlauf kontrolliert und adaptiert werden.
- Der Prozess ist zeitlich befristet. Die zeitliche Befristung ergibt sich aus der Vereinbarung eines festen Zeitpunkts für den Abschluss des Projektes vor Beginn. Im Unterschied zu Routineaufgaben ist die Lebensdauer von Projektorganisationen auf die Dauer des Projektes begrenzt. Während für Routineaufgaben dauerhafte Organisationen mit klar abgegrenzten Kompetenzbereichen geschaffen werden, dienen Projektorganisationen dazu, die Fähigkeiten und Kompetenzen verschiedener Organisationen zur Verwirklichung eines bestimmten Vorhabens zu bündeln.

---

<sup>1</sup> Vgl. Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt, Ministerium für Umwelt und Verkehr B-W 2003 – Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart, S. 52–56

- *Programme* stellen eine Bündelung verschiedener, miteinander in Beziehung stehender Projekte dar. Im Unterschied zu groß angelegten komplexen Verbundprojekten sind Programme fortschreibungsfähige Projektfamilien, deren Ziele und Abläufe zwar vorab festgelegt werden, jedoch so flexibel gehalten werden, dass sie während der Laufzeit an veränderte Umstände oder neue Erkenntnisse angepasst werden können.<sup>1</sup> Die folgenden Aussagen beziehen sich daher gleichermaßen auf Projekte und Programme. In der Einbindung in regionales Flächenmanagement müssen für Projekte und Programme jedoch jeweils unterschiedliche Vorkehrungen getroffen werden.<sup>2</sup>

Projektaufgaben, welche den genannten Kriterien genügen, können in der Regel nicht mit denselben Organisationen bearbeitet werden wie Routineaufgaben. Es eignen sich vor allem so genannte *Matrixorganisationen*. Projektorganisationen bestehen somit temporär parallel zu den bestehenden Organisationen und es gilt das Prinzip der Mehrfachunterstellung, da die Mitarbeiter ebenso durch ihre Vorgesetzten in ihren Heimatorganisationen wie auch durch die Projektleitung Weisungen erhalten. Diese organisatorische Sondersituation hilft, Entscheidungsstrukturen und die hierarchische Abgrenzung von Kompetenzbereichen aufzubrechen.<sup>3</sup> Sie ist damit eine der Hauptursachen für die Innovationen fördernden Eigenschaften von Projekten. Gleichzeitig ist sie einer der wesentlichen Gründe dafür, dass ab einer gewissen Komplexität und Ungewissheit andere Organisationsformen gefunden werden müssen, da die Bewegungsfreiheit der Mitglieder des Projektteams im Verhältnis zu ihrer Heimatorganisation nicht mehr ausreicht und diese darum auf die zunehmenden Risiken mit dem Rückzug auf sichere Verhandlungspositionen reagieren müssen. Die Folge sind Überforderung der doppelt eingebundenen Akteure, Interessenkonflikte, Entscheidungsblockaden und infolgedessen Verzögerungen und im Extrem das Scheitern.

Der dritte Aufgabentyp, die so genannten Schwerpunktaufgaben, zeichnet sich durch noch mehr Freiheitsgrade aus. Vielfach ist der Anlass für die Beschäftigung mit einer Schwerpunktaufgabe eine mehr oder weniger unklare Problemsituation, die teilweise bereits bekannte, ebenso aber unbekannte Aspekte umfasst. Schwerpunktaufgaben unterscheiden sich daher von Routine- und Projektaufgaben vor allem dadurch, dass schon unklar ist, welches die maßgebenden Kernprobleme sind.<sup>4</sup> Typisch für Schwerpunktaufgaben ist vielmehr, dass sich die Kernprobleme erst im Verlauf des Lösungsprozesses herausstellen. Der Lösungsprozess für Schwerpunktaufgaben sollte daher eine möglichst breite Erkundung des Lösungsraumes ermöglichen. Schwerpunktaufgaben betreffen in der Regel eine Vielzahl unterschiedlicher Fachdisziplinen und mehrere Maßstabsebenen.

**Schwerpunkt-  
aufgaben**

---

<sup>1</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 218–219

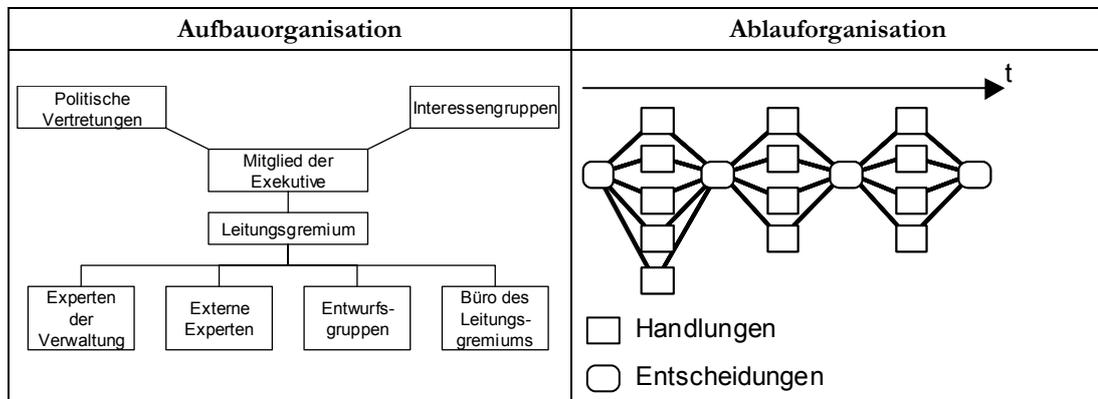
<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt 6

<sup>3</sup> Vgl. Bea, Haas 2005 – Strategisches Management, S. 408–409

<sup>4</sup> Vgl. Scholl 2005 – Frankfurt: The Europaviertel Project, S. 226

Für die Bewältigung von Schwerpunktaufgaben konnten, aufbauend auf den Erfahrungen des „Wiener Modells“, Hinweise für die Aufbau- und Ablauforganisation entwickelt werden.<sup>1</sup>

**Abbildung 47**  
Aufbau- und Ablauforganisation von Ad-Hoc-Organisationen zur Behandlung von Schwerpunktaufgaben



Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 122 und S. 147

SCHOLL schlägt vor, für Schwerpunktaufgaben so genannte Ad-Hoc-Organisationen einzurichten. Diese unterscheiden sich in einigen wichtigen Punkten von Projektorganisationen.

- Vereinfachung von Ablauf- und Aufbauorganisation:<sup>2</sup>
  - Möglichst flache Hierarchien durch direkte Einbeziehung der Entscheidungsberechtigten. Dadurch wird das Problem der doppelten Einbindung und der Interessenkonflikte zwischen Ad-Hoc-Organisation und Heimatorganisationen gemindert.
  - Auf der Zeitachse wird lediglich ein Rhythmus für regelmäßige klausurartige Sitzungen festgelegt.
- Klare Rollendifferenzierung:<sup>3</sup> Eine klare Trennung der Rollen ist vor allem im Bezug zu den politisch Verantwortlichen von Bedeutung. Schwerpunktaufgaben bergen in der Regel erhebliche politische Risiken in sich, zum einen, da die Gefahr des Scheiterns immer gegeben ist, zum anderen, weil infolge der unklaren Ausgangslage damit gerechnet werden muss, dass bislang nicht offensichtliche Konflikte aufgedeckt werden und auch unbequeme Lösungsrichtungen verfolgt werden müssen. Für politisch Verantwortliche liegt es daher nahe, den Prozess eng kontrollieren zu wollen. Die klare Rollendifferenzierung hat daher nicht zuerst zum Ziel, eine möglichst freie und an fachlichen Kriterien orientierte Arbeit der Ad-Hoc-Organisation zu ermöglichen, sondern auch die Risiken für die politisch Verantwortlichen zu begrenzen. Aus diesem Grund sollten auch externe Experten die Mehrheit der Entscheidungsbefugten in der Ad-Hoc-Organisation stellen.

<sup>1</sup> Vgl. Freisitzer, Maurer 1985 – Wiener Modell: Erfahrungen, S. 16–30

<sup>2</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 120-122

<sup>3</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 123-125

- *Zeitliche Befristung* Im Unterschied zu Projektorganisationen bestehen Ad-Hoc-Organisationen nicht bis zum Ende des Vorhabens. An die Stelle der Bindung der Lebensdauer an die Lösung der Aufgabe tritt eine einfache zeitliche Befristung.
  - Ad-Hoc-Organisationen treten in Konkurrenz zu bestehenden Organisationen, da sie für Aufgaben eingesetzt werden, welche zwar im Verantwortungsbereich bestehender Organisationen liegen, von diesen jedoch wegen ihrer Komplexität und ihres Querschnittcharakters nicht gelöst werden können. Gleichzeitig betreffen sie jedoch Aufgaben, deren Umfang und Dauer – anders als bei Routine- und Projektaufgaben – im Vorhinein nicht feststeht. Ohne eine zeitliche Befristung wäre die Einrichtung einer besonderen Organisation daher für die bestehenden Institutionen mit einem hohen Risiko verbunden. Daraus würden nicht zuletzt Widerstände resultieren, denen durch eine zeitliche Befristung begegnet werden kann. SCHOLL empfiehlt eine Dauer von zwei bis fünf Jahren, um einerseits ausreichend „Inkubationszeit“ zu haben, andererseits die aus der Befristung resultierenden Eigenschaften von Ad-Hoc-Organisationen, zu denen nicht zuletzt die Notwendigkeit zum konzentrierten Umgang mit der Zeit gehört, nicht zu gefährden.<sup>1</sup>
  - Ein zweiter Grund für die zeitliche Befristung liegt in der Komplexität der Fragestellung. Da die Lösung für die Schwerpunktaufgabe im Voraus nicht bekannt ist, ist auch das Risiko des Scheiterns gegenüber Routine- und auch Projektaufgaben wesentlich erhöht. Eine Bindung der Lebensdauer an die Lösung der Aufgabe verbietet sich auch aus diesem Grund, vielmehr sollte regelmäßig bilanziert werden, ob die bisherigen Fortschritte und der erreichte Kenntnisstand eine Fortsetzung des Prozesses rechtfertigen.
  - Der Prozess sollte somit nicht bis zur endgültigen Lösung einer Schwerpunktaufgabe fortgeführt werden, vielmehr ist es Ziel des Prozesses und Aufgabe der Ad-Hoc-Organisation, die Problemsituation soweit zu klären, dass konkrete Projekte und Routinen benannt werden können, mit denen die Kernprobleme der Schwerpunktaufgabe gelöst werden können. Diese Projekte können dann an entsprechende Organisationen übergeben werden.
- *Regelmäßige Lagebeurteilung*:<sup>2</sup> Die Ad-Hoc-Organisation braucht erhebliche Freiheiten bezüglich thematischer Schwerpunktsetzungen und der Prozessgestaltung, da ihre Aufgabe im Vorhinein nicht abschließend festgelegt werden kann. Daher sind zusätzlich zur zeitlichen Befristung regelmäßige Lagebeurteilungen notwendig, in welchen das bislang Erreichte bilanziert und Empfehlungen für den weiteren Prozess formuliert werden. Die Lagebeurteilungen dienen als Grundlage für die Grundsatzentscheidung über die Weiterführung oder den Abbruch des

---

<sup>1</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 135

<sup>2</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 210-211

Prozesses. Aus diesem Grund sollten auch die Empfehlungen zur Gestaltung des weiteren Prozesses, also zu thematischen Schwerpunktsetzungen, anzustellenden Untersuchungen, durchzuführenden Pilotprojekten oder Sofortmaßnahmen und gegebenenfalls hinzuzuziehender weiterer Akteure Teil der Lagebeurteilung sein.

Dieses Konzept zum Aufbau besonderer Ad-Hoc-Organisationen zur Lösung von Schwerpunktaufgaben wurde inzwischen in verschiedenen Vorhaben auch praktisch erprobt.<sup>1</sup> Diese organisatorischen Überlegungen gründen darüber hinaus in grundsätzlichen Maximen, die methodische Hinweise zum Umgang mit schwierigen Entscheidungsproblemen geben. Diese sollen hier nicht weiter vertieft, dennoch einige für die Ausgestaltung regionalen Flächenmanagements bedeutsame kurz dargestellt werden.

### 5.1.1 Ausgewählte Maximen zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben

#### Simultaneität

Schwerpunktaufgaben erfordern in zweifacher Hinsicht simultanes Arbeiten. Zum einen sollte die Klärung räumlicher Fragestellungen immer simultan auf mehreren Maßstabsebenen erfolgen. Diese Ebenen sind die Übersichtsebene, die Konzeptebene und die Vertiefungsebene.<sup>2</sup> Während die Übersichtsebene der Einbettung der Überlegungen und Erkenntnisse in die übergeordneten Strategien dient, dient die Vertiefungsebene dazu, bereits während der Erarbeitung von Lösungskonzepten deren Umsetzbarkeit zu prüfen und in der Umsetzung zu erwartende Konflikte aufzudecken. Damit verbunden sind auch unterschiedliche Zielsetzungen der Überlegungen. Während auf der Übersichtsebene die Schwerpunktbildung, Strategieentwicklung und Koordination im Mittelpunkt stehen, dient die Konzeptebene dem Lösen konkreter Konflikte durch geeignete Maßnahmen. Die Vertiefungsebene hingegen dient der Auseinandersetzung mit Umsetzungsproblemen und der Prüfung der Machbarkeit kritischer Elemente des Konzeptes. Neben unterschiedlichen Maßstabsebenen in räumlicher Hinsicht sollten also auch strategische, konzeptionelle und umsetzungsrelevante Aspekte simultan und integriert betrachtet werden. Vielfach sind für diese Aspekte unterschiedliche Akteure zuständig, so dass für eine solche simultane Betrachtung die Einbeziehung von Akteuren auf unterschiedlichen Planungsebenen notwendig ist. Dies wird im regionalen Flächenmanagement besonders deutlich, da die Trennung zwischen den Ebenen infolge der kommunalen Planungshoheit besonders ausgeprägt ist. Es bedarf besonderer Vorkehrungen, diese Trennung zumindest zeitweise soweit aufzubrechen, dass eine integrierte Betrachtung möglich wird und zu vermeiden, dass der Prozess in allgemeinen Fragestellungen stecken bleibt.

---

<sup>1</sup> Vgl. beispielsweise Stadt Frankfurt am Main (Dezernat Planung) (Hg.) 1992 – Consilium "Stadtraum Main"; Scholl 2005 – Frankfurt: The Europaviertel Project; Kanton Zürich, Amt für Raumordnung und Vermessung 2004 – Raumentwicklungskonzept für die Flughafenregion; Verband Region Bern 2005 – Ein Bild der Region

<sup>2</sup> Vgl. Elgendy, Seidemann et al. 2006 – Steering market-driven urban Change, S. 11

Ein Mittel, um dies zu erreichen, sind Pilotprojekte. Projektorientierte Planung ist in besonderem Maße geeignet, die Verbindung zwischen strategischen Überlegungen und der konkreten Umsetzung herzustellen. Ihre besonderen Eigenschaften helfen, gewohnte Strukturen aufzubrechen und in begrenzter Zeit neuartige Lösungen zu entwickeln. Auch die Überlegungen zum Regionalmanagement lassen eine Kombination eines langfristigen und strategisch ausgerichteten Prozesses mit Projekten, welche eine integrierte Betrachtung ermöglichen, empfehlenswert erscheinen.

**Pilotprojekte**

Das Mittel der Konkurrenz ist – neben den skizzierten integrierten Planungsansätzen – eine weitere Möglichkeit, mit dem hohen Grad der Ungewissheit und des Risikos in komplexen Schwerpunktaufgaben umzugehen.<sup>1</sup> Die Forderung, auch die Umsetzungsebene immer mit zu bedenken, hat nicht zuletzt auch die Konzentration auf eine Lösungsrichtung zum Ziel. Damit soll vermieden werden, dass Konzepte zu allgemein bleiben und das Für und Wider einer vorgeschlagenen Lösungsrichtung nicht konsequent zu Ende gedacht wird. Diese beabsichtigte Konzentration auf eine Lösung sollte durch die Einführung von Konkurrenz aufgefangen werden, da ansonsten der Forderung nach einer möglichst breiten Erkundung des möglichen Lösungsraumes nicht genügt werden kann. Auch IBERT kommt zum Schluss, dass projektorientierte Planung nach der „Schrotschusslogik“ arbeiten muss, um aus einem Überangebot möglicher Lösungen das weitere Vorgehen durch das qualifizierte Verwerfen von Lösungsansätzen schrittweise einzugrenzen.<sup>2</sup> Integrierte Planung und Konkurrenz bedingen sich somit, um einerseits zusätzlich zu Lösungskonzepten auch in fundierter Art und Weise die zugehörigen planerischen Argumentationen zu erhalten, andererseits jedoch das Feld möglicher Lösungen in seiner ganzen Breite zu erkunden.<sup>3</sup> Ein weiterer Grund für die Einführung von Konkurrenz ergibt sich aus der Komplexität von Schwerpunktaufgaben. Sie erlaubt es vielfach nicht mehr, Lösungskonzepte durch das Nachvollziehen der Einzelschritte der Begründung zu verifizieren, sondern vielmehr durch den kritischen Vergleich unabhängig erarbeiteter Lösungen.<sup>4</sup>

**Konkurrenz**

Auch für die Einführung eines Rhythmus sprechen mehrere Gründe. Die große Unsicherheit über die zu behandelnden Gegenstände, auftauchende Überraschungen und durchzuführende Verfahren lassen eine detaillierte Ablaufplanung im Vorhinein nicht zu. Trotzdem sollte ein Mindestmaß an Sicherheit über die Ablauforganisation gewährleistet werden, schon um eine geregelte Rückkoppelung von Zwischenergebnissen in die bestehenden Organisationen zu sichern. Hinzu kommt die Forderung nach der simultanen Bearbeitung. Aus ihr ergeben sich Teilprozesse mit eigenen Zeitordnungen. Um ein Auseinanderdriften der Teilprozesse zu verhindern und eine regelmäßige Zusammen-

**Rhythmus**

---

<sup>1</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 114–116

<sup>2</sup> Vgl. Ibert 2003 – Projekte und Innovation, S. 9

<sup>3</sup> Man kann dies auch als Umsetzung der sich auf den ersten Blick widersprechenden Maximen „Nichts Wichtiges vergessen“ und der „Regel von der schärferen Information“, nach der die Erkundung nicht entscheidungsrelevanter Informationen zu vermeiden ist, verstehen (vgl. Maurer 1995 – Maximen für Planer, S. 38-39).

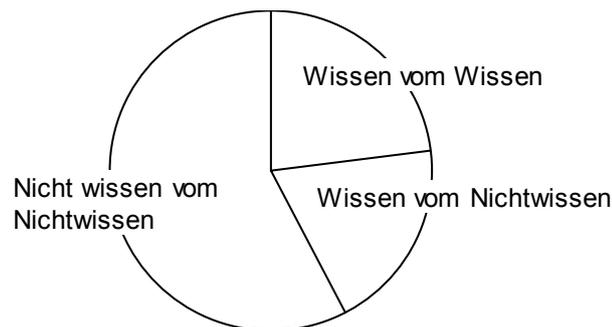
<sup>4</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 114–115

führung der Ergebnisse zu gewährleisten, sollte ebenfalls ein langfristig berechenbarer Rhythmus von Anlässen gegeben sein, die dieser Aufgabe dienen können. Ein dritter Grund ergibt sich aus dem Defizit üblicher Projektorganisationen im Umgang mit komplexen Entscheidungsproblemen. Der üblicherweise enge, vielfach spontane Sitzungsrhythmus erlaubt keine Teilnahme der Führungsebene der beteiligten Organisationen. Daher müssen Entscheidungen, welche die Entscheidungsspielräume der Vertreter überschreiten, erst mit der jeweiligen Führungsebene abgestimmt werden. Da dies in der Regel mehrfach notwendig ist, bis zwischen allen Beteiligten Konsens hergestellt werden kann, ergeben sich lange und vor allem unkalkulierbare Entscheidungsprozesse. Durch die Einführung eines langfristig berechenbaren Rhythmus von Anlässen, in denen alle anstehenden Entscheidungen gebündelt behandelt werden, können auch komplexe Entscheidungsprobleme in kalkulierbarer Zeit behandelt werden.

### Erkundung und Übersicht

Schwerpunktaufgaben zeichnen sich dadurch aus, dass der Anteil der Informationen, die als gesicherte Erkenntnisse gelten können, besonders klein ist. Oder dass, umgekehrt formuliert, der Anteil des „Wissens vom Nichtwissen“ und „Nicht wissen vom Nichtwissen“ besonders groß ist. Daher ist die Erkundung von Konflikten, Handlungsoptionen und möglicher Wirkungen sowie das Schaffen und Wahren der Übersicht für komplexe Schwerpunktaufgaben gleichzeitig besonders schwierig und besonders wichtig.

Abbildung 48 Wissen und Überraschung in komplexen Schwerpunktaufgaben



Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 29

Im Gegensatz dazu ist jedoch in der Regel festzustellen, dass auch für Aspekte, zu denen umfangreiche Informationen vorliegen, oftmals Übersichten fehlen. Übersichten zu organisatorischen, fachlichen und sachlichen Aspekten sind jedoch Voraussetzung, um Informationen einerseits in Entscheidungssituationen angemessen berücksichtigen zu können und andererseits zwischen verschiedenen Akteuren eine gemeinsame Problemsicht zu entwickeln. Es ist eine der wichtigsten Aufgaben für Ad-Hoc-Organisationen, die Informationen und Wissensbruchstücke, welche die verschiedenen Akteure beisteuern können, in gemeinsamen Übersichten zusammenzuführen. Außerdem sollte es mit geeigneten Verfahren Informationslücken aufdecken und fehlende Informationen, sofern diese entscheidungsrelevant sind, erkunden. Auch für regionales Flächenmanagement stellt daher die Arbeit an einer belastbaren Übersicht ein zentrales Element für den Prozess dar.

## 5.2 Regionales Flächenmanagement als komplexe Daueraufgabe<sup>1</sup>

Eine Typisierung unterschiedlicher Aufgabentypen wie die dargestellte ist vor allem sinnvoll, um für jede Aufgabe auch die adäquaten organisatorischen Rahmenbedingungen zu finden. Der Aufgabentyp ist dabei für die Gestaltung des Prozesses, der zur Lösung einer Aufgabe führen soll, von besonderer Wichtigkeit. Beim Versuch, die skizzierten Kriterien an regionales Flächenmanagement anzulegen, ergeben sich Fragen, denen im Folgenden nachgegangen werden soll.

- Welchem Aufgabentyp kann regionales Flächenmanagement zugeordnet werden?
- Welche Folgerungen ergeben sich im Hinblick auf die Ablauforganisation, insbesondere hinsichtlich einer zeitlichen Befristung des Prozesses?

### 5.2.1 Zuordnung des Aufgabentyps

Wie bereits diskutiert, stellt die Erarbeitung einer gemeinsamen Problemsicht eine der ersten Aufgaben für regionales Flächenmanagement dar. Schon daraus folgt, dass die Kernprobleme, auf welche sich regionales Flächenmanagement konzentrieren sollte, erst während des Prozesses durch die Beteiligten selbst herausgearbeitet werden können. Auch der Akteurskreis kann vorab nicht abschließend definiert werden. Die Rahmenbedingungen für die Prozessgestaltung beinhalten somit erhebliche Unsicherheiten und der Prozess sollte durch eine große Flexibilität gekennzeichnet sein. Mit den Kernproblemen liegen folgerichtig auch mögliche Optionen zur Lösung und die Wirkungen dieser Lösungen zu Prozessbeginn noch weitgehend im Dunkeln. Diese Kriterien sprechen dafür, regionales Flächenmanagement als komplexe Schwerpunktaufgabe zu behandeln.

Einordnung des Aufgabentyps

Dabei werden Parallelen zwischen den skizzierten Erkenntnissen zur Aufbau- und Ablauforganisation von Schwerpunktaufgaben und den Konzepten der Multi-Level-Governance und der Regional Governance deutlich. Man könnte Ad-Hoc-Organisationen zur Lösung komplexer Schwerpunktaufgaben auch als den Aufbau von Governance-Strukturen interpretieren, welche temporär die formell gegebenen Verknüpfungsstrukturen eines Systems verflochtener Entscheidungsarenen ersetzen oder eine solche Verknüpfung überhaupt erst herstellen. Das Mehrebenensystem definiert sich dabei über die Aufgabe. Die organisatorischen Vorkehrungen wie klare Rollenverteilung, klares Mandat, Koppelung über Empfehlungen statt Anweisungen und verbindliche Beschränkung der Lebensdauer der Organisation dienen dazu, den bereits im Zusammenhang mit Regional- und Multi-Level-Governance diskutierten Problemen der Legitimation, der Konkurrenz zu den bestehenden Institutionen und der Vorentschei-

---

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf das Beispiel des regionalen Flächenmanagements. Sie könnten sicher noch weiter verallgemeinert werden, dies würde den Rahmen der Arbeit jedoch sprengen. Zudem sind einige Entwicklungen, auf die hier Bezug genommen wird, noch recht neu und es muss sich erst erweisen, ob sich hier tatsächlich neue Formen des Umgangs mit komplexen Daueraufgaben ergeben, die als Grundlage für eine allgemeinere Auseinandersetzung mit dem Thema dienen können.

derproblematik zu begegnen. Sie decken sich daher folgerichtig auch mit den dort aus einem gänzlich anderen Blickwinkel heraus entwickelten Empfehlungen. Es sind jedoch auch Unterschiede festzustellen. Diese sollen im Folgenden anhand der Motivation der Akteure sowie der Gegenstandsbereiche und der Ziele regionalen Flächenmanagements etwas näher beleuchtet werden.

## 5.2.2 Motivation der Akteure

Die Beziehung zwischen Handlungsdruck, Motivation und zeitlicher Befristung

Während die Perspektive der Multi-Level-Governance auch eine allmähliche Entwicklung dauerhafter Governance-Strukturen umfasst, bietet das Konzept der Ad-Hoc-Organisationen diesen Aspekt nicht. Im Gegenteil: Die zeitliche Beschränkung auf wenige Jahre und die Übergabe der Arbeiten an die bestehenden Organisationen sind wesentliche Grundsätze von Ad-Hoc-Organisationen. Dies ist auf unterschiedliche Zielrichtungen zurückzuführen. Während mit Multi-Level-Governance auch sich häufig wiederholende Daueraufgaben bearbeitet werden sollen, zielen Ad-Hoc-Organisationen auf Aufgaben, die einer raumplanerischen Intervention bedürfen.<sup>1</sup> Dieser Unterschied ist von erheblicher Bedeutung. Beiden liegt ein Handlungsdruck zugrunde, welcher daraus resultiert, dass die bestehenden Institutionen die Aufgabe nicht lösen können. Dieser Druck, gegebenenfalls verstärkt durch entsprechend ausgerichtete Förderprogramme oder sonstige flankierende Maßnahmen, bildet den Hauptanreiz, das bestehende Institutionengefüge ergänzende Organisationen<sup>2</sup> einzusetzen. Dieser Handlungsdruck kann dabei zwei unterschiedliche Charakteristiken aufweisen.

- Der Handlungsdruck kann durch eine akute Problemsituation hervorgerufen werden. Beispiele sind Vorhaben<sup>3</sup> wie der Ausbau großer Infrastrukturen, plötzliche Änderungen des Betriebes von Infrastrukturen, die Aufgabe großer Flächen im Innenbereich durch Industrie oder Infrastrukturbetreiber sowie andere große Bauvorhaben, welche durch Investoren oder die öffentliche Hand lanciert werden. Auch Initiativen wie die Bewerbung um die Austragung von Großereignissen in einer Stadt oder Region sind hier zu nennen. Typisch ist für diese Situationen ein hohes Maß öffentlicher Aufmerksamkeit, offensichtliche und akute Konflikte und in der Regel auch Zeitdruck infolge extern vorgegebener Terminsetzungen. Zeitdruck kann auch aus der Notwendigkeit entstehen, für akute Konflikte eine Lösung zu entwickeln. Vielfach haben zudem gescheiterte Versuche zur Lösung des Konfliktes die Defizite des bestehenden Organisationsgefüges zur Bewältigung der Aufgabe bereits offensichtlich gemacht.

<sup>1</sup> Die bereits oben angeführten Beispiele für den Einsatz von Ad-Hoc-Organisationen belegen dies weitestgehend.

<sup>2</sup> Hier sei unter ergänzenden Organisationen die ganze Bandbreite mehr oder weniger fest institutionalisierter Zusammenarbeiten mehrerer Institutionen verstanden, welche von fest institutionalisierten Verbänden über „Institutionen auf Zeit“ wie Ad-Hoc-Organisationen bis hin zu losen Netzwerken reicht.

<sup>3</sup> Der Begriff „Projekt“ wird hier bewusst vermieden, handelt es sich bei den genannten Beispielen doch meist um Schwerpunktaufgaben, die freilich oft als Projekte bezeichnet und vielfach auch fälschlicherweise als Projekte behandelt werden.

- Der Handlungsdruck kann sich auch eher aus diffusen Problemlagen ergeben. Dies wird deutlich in den Gründen, aus denen heraus sich Akteure der kommunalen und regionalen Ebene mit dem Thema des regionalen Flächenmanagements auseinandersetzen.
  - Befürchtungen, eigene Entwicklungspotenziale an Konkurrenten im engeren und weiteren Umland zu verlieren.
  - Unwohlsein angesichts des Dilemmas, dass wegen der interkommunalen Konkurrenz überproportionale Flächenausweisungen im Interesse der einzelnen Kommunen liegen können<sup>1</sup>, gleichzeitig die in der Summe entstehenden Flächenüberhänge jedoch Steuerungsmöglichkeiten beschneiden. Diese Flächenüberhänge verschieben die Machtverhältnisse zugunsten privater Investoren und erhöhen das Risiko unwirtschaftlicher Vorleistungen. Ebenso wird die Entwicklung energie- und verkehrsintensiver Siedlungsstrukturen begünstigt.
  - Befürchtungen, dass sich aus der Überlagerung der Entwicklungen, welche die Kommunen ihren Eigeninteressen folgend anstreben, eine insgesamt hinter dem für die Gesamtregion Möglichen zurückbleibende Entwicklung ergibt.
  - Die Befürchtung, dass infolgedessen besser organisierte Regionen im In- und Ausland in der Konkurrenz überlegen sind und eine dynamischere Entwicklung realisieren können.

Diese beiden Fälle können, in Anlehnung an die skizzierte Kategorisierung unterschiedlicher Aufgabentypen, auch so interpretiert werden, dass der Anlass für die Schwerpunktaufgabe im einen Fall den Charakter eines Projektes hat, jedoch infolge der Komplexität der Problemsituation und der vielen Ungewissheiten die Kriterien für eine Projektaufgabe nicht erfüllt. Im zweiten Fall hingegen bilden unzweckmäßige Routinen den Anlass für die Schwerpunktaufgabe. Dabei kann die Unzweckmäßigkeit in vielen Fällen nicht abschließend „bewiesen“ werden, wie die angeführten Gründe für die Beschäftigung mit regionalem Flächenmanagement zeigen. Diese haben vielfach den Charakter von Hypothesen, welche jedoch schon in Ermangelung eines Vergleichsfalles kaum weiter belegt werden können. Unter der Annahme, dass die Bereitschaft, aktiv an regionalem Flächenmanagement mitzuwirken, hauptsächlich von dem durch die Akteure individuell empfundenen Handlungsdruck bestimmt wird, ergibt sich, dass die Bereitschaft zur aktiven und unvoreingenommenen Beschäftigung mit regionalem Flächenmanagement wesentlich mehr von der individuell unterschiedlichen Interpretation der Problemsituation abhängig ist, als dies bei Schwerpunktaufgaben der Fall ist.<sup>2</sup> Der wahrgenommene Handlungsdruck wiederum bestimmt maßgeblich die Bereitschaft, Maßnahmen mit zu tragen, welche eine tatsächliche Veränderung gegenüber dem Status quo darstellen. Auch aus diesem Grund ist die allmähliche Erarbeitung einer gemeinsamen

---

<sup>1</sup> Voraussetzung ist hier insbesondere eine entsprechende Nachfrage und eine vorausschauende Baulandpolitik, welche die Vorleistungen der Kommune minimiert.

<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt 4.1.2

Problemsicht für regionales Flächenmanagement von so großer Bedeutung, da damit auch eine Annäherung bezüglich der Veränderungsbereitschaft zwischen den Akteuren hergestellt wird.

Für Schwerpunktaufgaben werden also vor allem wegen des akuten Handlungsdruckes und des Versprechens der zeitlichen Befristung auch so einschneidende Veränderungen der organisatorischen Rahmenbedingungen wie Ad-Hoc-Organisationen akzeptiert. Im regionalen Flächenmanagement wird der Handlungsdruck in viel stärkerem Maße durch den Prozess selbst und die Arbeit an einer gemeinsamen Problemsicht bestimmt. Die Frage einer Veränderung der organisatorischen Rahmenbedingungen und der Einführung neuer Instrumente stellt sich im regionalen Flächenmanagement somit erst im zweiten Schritt. Im Unterschied zu Schwerpunktaufgaben stehen dann jedoch nicht einzelne Aufgaben im Vordergrund, sondern eine Veränderung des Umgangs mit einer Vielzahl gleichartiger Aufgaben, auch wenn diese in der Regel an prototypischen Einzelfällen offenbar werden dürften.

#### Motivation und Mitwirkungsbereitschaft

Aus dem unterschiedlichen Charakter des Handlungsdruckes ergibt sich ein weiterer wichtiger Unterschied. Die Fragen regionalen Flächenmanagements betreffen, in unterschiedlichem Maß und mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten, eine Vielzahl von Akteuren mit einer noch größeren Zahl von Vorhaben und Interessen. Wenn im Falle regionalen Flächenmanagements die Bereitschaft zur Mitwirkung jedoch wesentlich von der individuell unterschiedlichen Problemwahrnehmung der einzelnen Akteure beeinflusst wird, so ist als wesentliches Merkmal regionalen Flächenmanagements davon auszugehen, dass sich nur ein Teil der Betroffenen auch zu einer Mitwirkung entschließt. Die Ausweitung des Prozesses erfolgt langsam und ist wesentlich davon abhängig, inwiefern die Mitwirkenden durch ihr Engagement im Vergleich zu Außenstehenden besser gestellt werden und inwiefern es gelingt, die gemeinsame Problemsicht und die damit erarbeiteten Argumente für eine Mitwirkung weiteren Akteuren zu vermitteln. In Schwerpunktaufgaben hingegen kann davon ausgegangen werden, dass sich nahezu alle von der spezifischen Aufgabe Betroffenen auch für eine Mitwirkung entscheiden, sei es nun in konstruktiver oder destruktiver Hinsicht. Selbst wenn sie in Opposition zu dem Vorhaben oder der Maßnahme stehen, welche den Kern der Schwerpunktaufgabe bildet, so werden sie sich schon zur Sicherung ihres Einflusses für eine Mitwirkung entschließen. Ad-Hoc-Organisationen ziehen ihre wesentliche Stärke ja gerade aus der Einbeziehung möglichst aller relevanten Blickwinkel und Interessen und bieten hierfür durch ihre organisatorischen Grundsätze eine besser geeignete Plattform, als es übliche Projektorganisationen können.

#### Gegenstandsbereiche

Auch hinsichtlich der Gegenstandsbereiche ergeben sich zwischen regionalem Flächenmanagement und Schwerpunktaufgaben Unterschiede. In der Regel kann für eine Schwerpunktaufgabe, auch wenn dies häufig zu Beginn des Prozesses noch nicht möglich ist, ein konkreter Konflikt oder ein konkretes Vorhaben benannt werden, welches den Kern der Schwerpunktaufgabe bildet. Auch wenn es ein wesentliches Merkmal von Schwerpunktaufgaben ist, dass eine Vielzahl einzelner Verfahren und Maßnahmen durchgeführt und koordiniert werden müssen, so existiert damit dennoch ein Ausgangspunkt, von dem aus ein Programm mit den zu koordinierenden Schritten für die Realisierung entwickelt werden kann. Daraus folgt, dass dieses Programm auf die Lösung

einer bestimmten Schwerpunktaufgabe gerichtet ist und allenfalls die Vorgehensweise auf andere Schwerpunktaufgaben übertragen werden kann. Regionales Flächenmanagement hingegen bezieht sich auf eine Vielzahl in ähnlicher Art und Weise wiederkehrende Vorhaben und Konflikte.<sup>1</sup> Auch wenn hier ebenfalls jedes einzelne Vorhaben seine speziellen Eigenheiten hat, so lassen sich doch weit mehr Gesetzmäßigkeiten ausmachen, als dies für Schwerpunktaufgaben möglich ist.

### 5.2.3 Neue Routinen?

Das Ziel regionalen Flächenmanagements ist somit die dauerhafte Veränderung des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens in der Koordination der Siedlungsentwicklung. Spricht dies nicht dafür, diese wiederkehrenden Vorhaben und Konflikte als Routineaufgaben zu behandeln und, sofern Defizite festzustellen sind, zweckmäßigere Routinen zu entwickeln? Dabei bestehen zwei Möglichkeiten, wobei in der Praxis Kombinationen dieser grundsätzlich verschiedenen Vorgehensweisen die Regel sind:<sup>2</sup>

- Eine Veränderung der organisatorischen Rahmenbedingungen durch
  - Eine Zentralisierung von Kompetenzen
  - Eine Dezentralisierung von Kompetenzen
- Eine Beibehaltung der bestehenden organisatorischen Rahmenbedingungen

Dabei ist eine Veränderung der den Handlungsstrukturen zugrunde liegenden formellen Regelungen eine Möglichkeit. Ein Prozess mit diesem Ziel wäre jedenfalls als Schwerpunktaufgabe anzusehen, wobei die Entwicklung zweckmäßigerer Routinen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung den Kern der Schwerpunktaufgabe bilden würde. Im Verlauf eines solchen Prozesses müssten organisatorische Neugliederungen diskutiert und abgewogen, Instrumente entwickelt und erprobt sowie insbesondere Akzeptanz für neuartige Lösungen hergestellt werden. Mit Einführung der neuen Routinen und an sie angepasster organisatorischer Rahmenbedingungen würde eine allmähliche Adaption durch die Akteure erfolgen. Erst dann würde also eine allmähliche Veränderung des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens einsetzen.

**Option:  
Neue Regeln**

In der Vergangenheit wurde, diesem Vorgehen folgend, in Deutschland auf unzureichende Routinen im Bereich der Siedlungsentwicklung vielfach mit einer Vergrößerung von Zuständigkeitsbereichen, also letztlich durch Zentralisierung, reagiert. Als Beispiel können Eingemeindungen genannt werden. Gründe hierfür sind einerseits die sich ständig erweiternden Verflechtungsbereiche, andererseits der in Deutschland im Vergleich mit anderen europäischen Ländern ohnehin schon hohe Grad der Dezentralisierung.<sup>3</sup> Neben einer Veränderung des Zuschnittes von Zuständigkeitsbereichen ist die Verlagerung von Kompetenzen von einer administrativen Ebene auf die andere eine weitere Form von Zentralisierung oder Dezentralisierung. Ein Beispiel mit Bezug zum Flä-

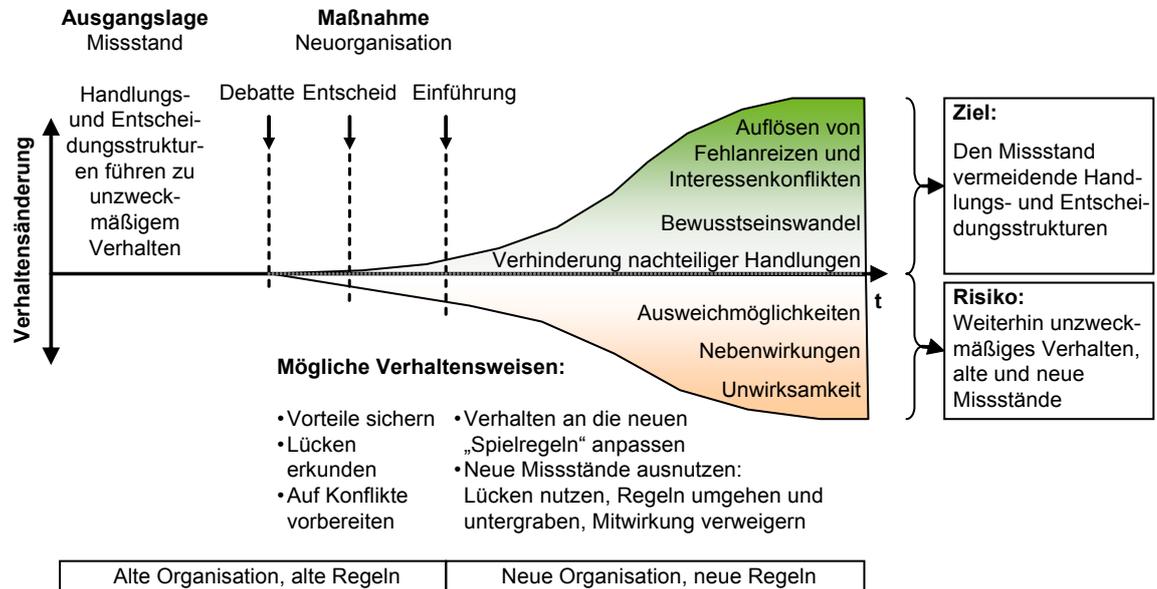
<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 4.4

<sup>2</sup> Vgl. Benz 2004 – Multilevel Governance, S. 127–128

<sup>3</sup> Vgl. Salet, Thornley et al. 2003 – Institutional and spatial coordination, S. 6

chenmanagement ist das Instrument des regionalen Flächennutzungsplans.<sup>1</sup> Es lassen sich jedoch auch Beispiele für eine Dezentralisierung anführen, beispielsweise die Verlagerung von Teilen der Kompetenzen in der Genehmigung der Flächennutzungsplanung von den Regierungspräsidien auf die Landratsämter in Baden-Württemberg.

**Abbildung 49**  
Organisatorische Neuordnungen zur Erzielung von Verhaltensänderungen



Quelle: Eigene Darstellung

Als Nachteile einer solchen Lösung haben sich insbesondere drei Aspekte herausgestellt.

- Die Hoffnung, dass sich durch eine Zentralisierung Nahtstellenprobleme und resultierende Interessenkonflikte besser lösen lassen, wurde vielfach nicht erfüllt. Gründe können beispielsweise sein, dass die grundlegenden Interessenkonflikte innerhalb der neuen Hierarchie weiter bestehen oder dass theoretisch bessere Steuerungsmöglichkeiten durch zu weites Entgegenkommen in der Phase der Akzeptanzherstellung auf lange Sicht untergraben wurden.<sup>2</sup>
- Hinzu kommt, dass infolge der unvermeidlichen Widerstände mit erheblichen und schlecht vorhersehbaren Verzugszeiten gerechnet werden muss. Daraus ergeben sich Zwischenzustände, während derer mit den bestehenden unzuverlässigen Routinen weiter gearbeitet werden muss, die Akteure sich jedoch schon auf die neuen Routinen einrichten können. Dabei kann es bereits zu Veränderungen des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens in die beabsichtigte Richtung kommen. In der Regel werden jedoch zumindest einzelne Akteure versuchen, sich durch Ausnutzung der Defizite der gültigen Routinen Vorteile zu verschaffen, so dass sogar mit einer Verschlechterung der Situation gerechnet wer-

<sup>1</sup> Vgl. Mielke, Schürmann 2006 – Der Regionale Flächennutzungsplan im Ruhrgebiet, S. 24–28

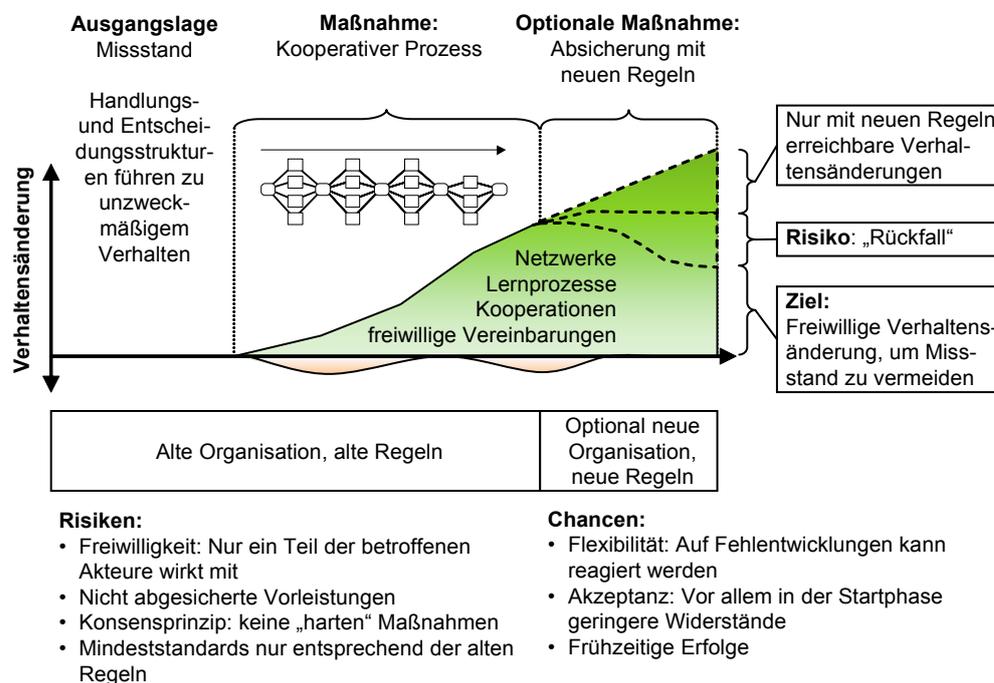
<sup>2</sup> Beispiele hierfür lassen sich im Nachgang zu Eingemeindungen viele finden. Werden beispielsweise, um eine Zustimmung zu erreichen, noch umfangreiche Flächenneuausweisungen zugelassen und Zusagen zum Weiterbestand sozialer Infrastrukturen gemacht, so werden Steuerungsmöglichkeiten für eine Flächenpolitik im Interesse der neuen Gemeinde auf Jahre hin eingeschränkt. Auch mögliche Einsparungen durch Synergien können dann erst verzögert realisiert werden.

den muss.<sup>1</sup> Somit wird sich in diesen Zwischenzuständen häufig das Handlungs- und Entscheidungsverhalten gegenläufig zu den mit den neuen Routinen beabsichtigten Veränderungen bewegen.

- Es bestehen kaum Rückfallpositionen. Da für einen Ersatz der bestehenden Routinen durch neue die organisatorischen Rahmenbedingungen entsprechend angepasst werden müssen, wird gleichsam „ein Schalter umgelegt“.

Ganz im Gegensatz hierzu stehen die kooperativen Vorgehensweisen: Mit einer Veränderung des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens der Akteure sollen die Veränderung von Routinen und organisatorische Neuordnungen angebahnt sowie auf das notwendige Minimum begrenzt oder sogar überflüssig gemacht werden. Der Hauptvorteil ist, dass auf Fehlentwicklungen unmittelbar reagiert werden kann.

**Option:**  
Kooperation



**Abbildung 50** Kooperative Prozesse zur Erzielung von Verhaltensänderungen

Quelle: Eigene Darstellung

Ziel ist hier die Ausnutzung der Spielräume, welche die bestehenden Strukturen und das gegebene Instrumentarium bieten. Gerade im Bereich des Flächenmanagements ist zu beobachten, dass vielfach weniger eine Veränderung der formellen Regularien, sondern eine bessere Ausnutzung des gegebenen Instrumentariums angestrebt wird. Dies könnte auch als die Verfolgung einer Strategie des „Nichts Tun“ verstanden werden. Vielfach dürfte dies auch zutreffen. Die Erkenntnisse, welche im Zusammenhang mit Regional Governance und Multi-Level-Governance diskutiert wurden, legen jedoch nahe, dass kooperative Vorgehensweisen, welche eine evolutionäre Veränderung des Handlungs-

<sup>1</sup> So muss vor der Einführung restriktiverer Regelungen im Bereich der Flächennutzungsplanung damit gerechnet werden, dass Kommunen versuchen werden, unter Nutzung der bisherigen Spielräume möglichst große Flächenreserven aufzubauen. Die Folge wäre, dass im Vorlauf die Flächenneuausweisung nicht sinken, sondern vielmehr steigen würde.

und Entscheidungsverhaltens durch den Aufbau dauerhafter Netzwerke zum Ziel haben, gerade im Kontext regionalen Flächenmanagements immer häufiger zum Einsatz kommen.<sup>1</sup> Ihre Vorteile liegen auf der Hand. Sie ermöglichen es, schrittweise vorzugehen, unterschiedliche Vorgehensweisen zu erproben und das Vorgehen an die Erfahrungen anzupassen. Nachteile dieses Vorgehens sind, dass eigentlich sinnvolle Optionen für eine Änderung des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens nicht weiterverfolgt werden können. Gründe hierfür sind beispielsweise, dass die von den bestehenden unzweckmäßigen Routinen ausgehenden Fehlanreize zu groß sind, veränderungsbereite Akteure sich der Gefahr der Ausbeutung durch andere Akteure aussetzen oder Möglichkeiten zur Belohnung von Veränderungsbereitschaft verstellen sind.

### Routinisierung vs. Routinen

Die Eingangs gestellte Frage, ob nicht das Ziel regionalen Flächenmanagements die Entwicklung neuer Routinen – verstanden als neue formelle Regelungen – sein sollte, kann nun beantwortet werden. Ziel regionalen Flächenmanagements sollte nicht die Entwicklung neuer formeller Regelungen, sondern die Veränderung des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens der Akteure sein. Im Mittelpunkt stehen nicht die *Routinen*, sondern die *Routinisierung* veränderten Verhaltens. Damit kommt auch regionales Flächenmanagement der Forderung nach, in der Behandlung komplexer Aufgaben möglichst viele Aufgabenbereiche zu routinisieren. Oder, wie SCHOLL formuliert „routinisiere, was routinisiert werden kann“.<sup>2</sup> Dies stellt auch das wichtigste Erfolgskriterium regionalen Flächenmanagements dar. Nur wenn eine signifikante Veränderung des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens erreicht werden kann, ist eine Fortsetzung des Prozesses sinnvoll. Gelingt dies nicht, so ist ein weiterer Einsatz von Ressourcen in regionales Flächenmanagement nicht gerechtfertigt. Im Fall, dass eine Veränderung des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens erreicht werden kann, stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung.

---

<sup>1</sup> Verschiedene Belege können hier angeführt werden. Zum einen das Fazit von SALET, THORNLEY und KREUKELS aus ihrem Vergleich der Steuerungsstrukturen in europäischen Verdichtungsräumen. In diesem formulieren sie unter dem Schlagwort „organising connectivity“, dass in der Weiterentwicklung der Steuerungsstrukturen weniger Neuorganisationen oder neue Instrumente als vielmehr eine Verbesserung der Vernetzung des Bestehenden in den Mittelpunkt gestellt werden sollte (Vgl. Salet, Thornley, Kreukels 2003 – Practises of metropolitan governance, S. 377–390). Auch PÜTZ kommt zu dem Schluss, dass mit einem verstärkten Einsatz der Methoden der Regional Governance organisatorische Neuordnungen zugunsten dauerhafter Netzwerke vermieden werden (Vgl. Pütz 2004 – Regional Governance, S. 43). Als konkretes Beispiel aus der Praxis kann das Modellvorhaben der Raumordnung aus der Region Rendsburg genannt werden. Dort wurde, als Alternative zu Eingemeindungen, ein interkommunales Netzwerk aufgebaut, welches sich selbst neue Regeln für den interkommunalen Interessenausgleich gegeben hat. Eines der wichtigsten Themen dieses breit angelegten Prozesses ist dabei die Siedlungsentwicklung. Das Beispiel zeigt gut, wie dabei schrittweise aus einem informellen Netzwerk – unter Nutzung des bestehenden Instrumentariums und Beibehaltung der organisatorischen Rahmenbedingungen – dauerhaft angelegte Kooperationsstrukturen entwickelt werden können und dass mit diesem prozessorientierten Vorgehen in kleinen und beherrschbaren Schritten Veränderungen des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens herbeiführt werden können. Diese können dann, soweit erforderlich, durch vertragliche Vereinbarungen auch formell gesichert werden (Vgl. Wittekind 2005 – Innerregionaler Interessenausgleich, S. 10–11)

<sup>2</sup> Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 111

- Das neue Handlungs- und Entscheidungsverhalten kann durch neue formelle Regelungen dauerhafte Verbindlichkeit erreichen. Dies kann einerseits durch freiwillige, aber bindende Vereinbarungen zwischen den Beteiligten des Prozesses geschehen, ebenso ist aber denkbar, durch allgemeingültige Regelungen als hilfreich erkannte Routinen allgemein verbindlich zu machen. Mit dem Blickwinkel der Regional- und Multi-Level-Governance wird somit deutlich, dass im Verlauf des Prozesses zur Sicherung des Erreichten auch dauerhafte organisatorische Neuordnungen, welche das veränderte Handlungs- und Entscheidungsverhalten besser widerspiegeln, durchaus sinnvoll sein können. In Kooperation erreichte Verbesserungen würden somit mit den Mitteln der hierarchischen Steuerung langfristig gesichert.
- Falls eine nachträgliche Absicherung des veränderten Handlungs- und Entscheidungsverhaltens nicht gelingt, bleibt die Selbstbindung der Akteure als Grundlage für eine langfristige Sicherung des veränderten Verhaltens. Eine langfristige Ausrichtung regionalen Flächenmanagements bietet hier bessere Aussichten, diese Selbstbindung zu einer tragfähigen Grundlage zu machen, als dieses Prozesse mit einem kürzeren zeitlichen Horizont können. Gleichwohl sollte vermieden werden, dauerhafte Strukturen zu schaffen, um regionalem Flächenmanagement die notwendige Beweglichkeit zu erhalten.<sup>1</sup> Das Risiko, dass auf lange Sicht hinter dem im Rahmen regionalen Flächenmanagements Möglichen zurück geblieben wird, sollte hier in Kauf genommen werden. Die Aufgabe regionalen Flächenmanagements ist die *Veränderung* von Handlungs- und Entscheidungsverhalten, nicht die *Absicherung* von bereits Routinisiertem.

#### 5.2.4 Zeitliche Befristung

Hier ergibt sich ein wesentlicher Unterschied zu den angeführten Erkenntnissen zum Umgang mit komplexen Schwerpunktaufgaben, da bei denen der zeitlichen Befristung eine besondere Bedeutung zugemessen werden muss. In der Gegenüberstellung dieser beiden Fälle wird klar, warum die zeitliche Befristung als einer der wesentlichsten Grundsätze von Ad-Hoc-Organisationen gelten muss. Wenn die Akteure unter einem akuten Handlungsdruck stehen, nur noch eingeschränkte Handlungsspielräume und kaum mehr Rückfallpositionen haben, werden sie eine organisatorische Ergänzung nachvollziehbarerweise als besondere Bedrohung empfinden. Zudem besteht kaum die Möglichkeit, durch langfristig angelegte Prozesse vorab Vertrauen aufzubauen und die organisatorische Ergänzung schrittweise anzubahnen. In dieser Situation sind Abwehrreaktionen der bestehenden Organisationen, welche einen Verlust an Einfluss und Kompetenzen befürchten müssen, nachvollziehbar. SCHOLL begründet die zeitliche Befristung von Ad-Hoc-Organisationen daher, neben der auch im Zusammenhang mit Multi-Level-Governance bereits diskutierten Alterung von Netzwerken, vor allem mit der Notwendigkeit, Vorbehalte der bestehenden Organisationen gegenüber einer sol-

---

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 2.6

chen ergänzenden Organisation auszuräumen.<sup>1</sup> Das Versprechen, die organisatorische Ergänzung zeitlich auf wenige Jahre zu befristen, ist damit auch ein Versprechen, die Aufgaben sobald als möglich wieder an die normalerweise Zuständigen zurückzugeben. Damit wird verdeutlicht, dass das Ziel der Ad-Hoc-Organisation nicht ist, die Schwerpunktaufgabe bis zur endgültigen Realisierung zu betreiben, sondern vielmehr Problemsituation und Lösungsoptionen zu klären, das Konfliktniveau abzusenken, das Risiko des Scheiterns zu mindern und die notwendigen Handlungen und Entscheidungen zu entflechten, so dass die Umsetzung dann durch die bestehenden Organisationen erfolgen kann.

Im zweiten Fall eines sich allmählich aufbauenden Handlungsdruckes infolge unzureichender Routinen zur Behandlung von Daueraufgaben entfallen jedoch zwei Aspekte, welche einerseits Druck gegenüber den bestehenden Organisationen aufbauen, andererseits aber auch Abwehrreaktionen hervorrufen.

- Der Zeitdruck, welcher bei akuten Konflikten und konkreten Vorhaben gegeben ist, sich im Falle unzureichender Routinen jedoch kaum in derselben Härte ergibt.
- Die Rückfallpositionen, welche im zweiten Fall mit den bestehenden Routinen, auch wenn sie insgesamt als unzureichend bewertet werden, gegeben sind.

### **5.3 Übertragung auf regionales Flächenmanagement als komplexe Daueraufgabe**

In der Zusammenschau der angeführten Aspekte ergibt sich, dass regionales Flächenmanagement nicht als komplexe Schwerpunktaufgabe behandelt werden sollte. Die Unterschiede ergeben sich insbesondere im Hinblick auf den Faktor Zeit. Während Prozesse für komplexe Schwerpunktaufgaben die Klärung einer bestimmten Aufgabe zum Ziel haben, ist regionales Flächenmanagement auf eine langfristige und allmähliche Veränderung des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens im Akteursnetzwerk ausgerichtet. Die genannten Unterschiede zwischen regionalem Flächenmanagement und komplexen Schwerpunktaufgaben sprechen dafür, regionales Flächenmanagement als neuen Aufgabentyp, nämlich als *komplexe Daueraufgabe* zu betrachten.

#### **Fokussierung auf regionales Flächenmanagement**

Der Begriff „komplexe Daueraufgabe“ wirft vielfältige Fragen methodischer Natur auf, die hier nur andiskutiert werden können. Sie sollen darum hier auch ausschließlich mit einem engen Fokus auf regionales Flächenmanagement behandelt werden. Doch schon dieses eng fokussierte Beispiel einer komplexen Daueraufgabe macht deutlich, dass eine Auseinandersetzung mit dieser Thematik interessante Erkenntnisse verspricht und möglicherweise insbesondere in der räumlichen Planung als Folge der starken Orientierung auf projektorientierte Planungsansätze etwas vernachlässigt wurde. Gerade die Erkenntnisse aus der Governance-Forschung könnten hier jedoch einen interessanten Ausgangspunkt bieten. Vor einer tiefer gehenden Auseinandersetzung mit methodischen

---

<sup>1</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 135

Aspekten komplexer Daueraufgaben sollten neben regionalem Flächenmanagement weitere Anwendungsfälle mit einbezogen werden können. Dies kann hier jedoch nicht geleistet werden. Darum soll im Folgenden auch nicht versucht werden, Maximen zur Behandlung komplexer Daueraufgaben zu formulieren, vielmehr soll ein Prozessgerüst für regionales Flächenmanagement entwickelt werden, welches auf die Maximen, welche von SCHOLL<sup>1</sup> und MAURER<sup>2</sup> zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben entwickelt wurden, aufbaut.<sup>3</sup> Die angeführten Unterschiede sollen durch geeignete Modifikationen berücksichtigt werden. Es soll versucht werden, mit der Prozessskizze, von der konkreten Aufgabe regionalen Flächenmanagements ausgehend, einen kleinen aber plausiblen ersten Schritt in der Verallgemeinerung zu gehen, der als Basis für weitere Schritte dienen kann. Dafür kann auf die Erkenntnisse aus den verschiedenen Elementen des Modellvorhabens MORO-RESIM, namentlich die Gespräche vor Ort, die Vertiefungsphase und die Workshops zurückgegriffen werden. Möglicherweise bietet dieses Prozessgerüst dann einen geeigneten Ansatzpunkt für weitere Arbeiten zu weitergehenden Verallgemeinerungen, die in ein Konzept zur Behandlung komplexer Daueraufgaben münden könnten.

### 5.3.1 Mehrere Maßstabsebenen

Die Forderung, nicht nur eine, sondern mehrere Maßstabsebenen zu betrachten, ist für die Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben essentiell. Sie ist jedoch im regionalen Flächenmanagement mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Im Vergleich zum kommunalen Flächenmanagement kommt eine weitere zu beachtende Maßstabsebene hinzu, zudem wird mit diesem Maßstabssprung auch die Grenze zwischen der kommunalen und der regionalen Planung überschritten. Eines der wesentlichen Erfolgskriterien für Regionalmanagement ist, inwiefern es gelingt, eine ausreichende Koppelung zwischen der, notwendigerweise vor allem regionalen, strategischen Ebene und der Umsetzungsebene herbeizuführen, die im Gegensatz dazu einen größeren Schwerpunkt auf die kommunale Ebene setzen muss. Die Erkenntnisse zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben zeigen, dass auf das hohe Maß der Ungewissheit und Unsicherheit nicht mit einer Beschränkung auf allgemeine Aussagen reagiert werden sollte, sondern vielmehr im Prozess Vorkehrungen getroffen werden sollten, welche eine vertiefte Beschäftigung mit kritischen Elementen vorgeschlagener Lösungsoptionen ermöglichen.

Übertragen auf regionales Flächenmanagement bedeutet dies, dass zwei unterschiedliche Ebenen eng miteinander verknüpft werden müssen. Während im gesamtregionalen Prozess strategische Fragen im Vordergrund stehen, kann eine Vertiefung nur in Form von Projekten und Pilotversuchen auf der kommunalen Ebene erfolgen. Auch diese Vorhaben für sich genommen werden jedoch in vielen Fällen als Schwerpunktaufgaben anzusehen sein und ihrerseits für diesen Aufgabentyp geeignete Vorgehensweisen erfordern,

---

<sup>1</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 95–118

<sup>2</sup> Vgl. Freisitzer, Maurer 1985 – Wiener Modell: Erfahrungen, S. 16–30

<sup>3</sup> Vgl. Abschnitt 5.1.1

um die maßgebenden Konflikte und Optionen zu ihrer Lösung erkunden zu können. Für diese Aufgaben gelten daher die Hinweise von SCHOLL zur Ablauforganisation, in denen er eine Einteilung in drei Phasen von in der Regel etwa einem Jahr vorschlägt. Dies sind eine Erkundungsphase, eine Vertiefungs- und Pilotphase und eine Phase für die Entwicklung des Umsetzungsprogramms.<sup>1</sup> Selbst wenn für die Anbahnung des Prozesses nur ein Jahr angesetzt wird, ergibt sich somit als wichtiger Hinweis für regionales Flächenmanagement, dass neben der Ausrichtung auf einen dauerhaften Prozess auch eine Mindestdauer von etwa vier bis fünf Jahren beachtet werden sollte. Nur dann können Ergebnisse von Pilotvorhaben auf der kommunalen Ebene auch auf die strategische Ebene rückgekoppelt werden. Dies ist in zweierlei Hinsicht für die Festlegungen hinsichtlich des Mandates regionalen Flächenmanagements von Bedeutung, denn einerseits sollte das Mandat dieser Mindestlaufzeit entsprechen, zum anderen sollten die Sollbruchstellen, an denen auf Grundlage des bislang Erreichten über die Weiterführung oder den Abbruch des Prozesses entschieden wird, entsprechend festgelegt werden.

### 5.3.2 Simultanes Arbeiten

Aus dem Umstand, dass eine Vertiefung und Prüfung von Überlegungen für die regionale Ebene bis auf wenige Ausnahmen nur auf der kommunalen Ebene erfolgen kann, ergibt sich die besondere Bedeutung der kommunalen Interessenlagen für regionales Flächenmanagement. Schließlich werden Kommunen nur dann bereit sein, die hierfür erforderlichen besonderen Ressourcen beizusteuern, wenn sie dabei auch selbst unmittelbar profitieren können. An verschiedenen Stellen wurde bereits darauf hingewiesen, dass die unterschiedlichen Interessenlagen der Kommunen die maßgeblichen Kriterien für die thematische Ausrichtung regionalen Flächenmanagements darstellen sollten. Der hier geschilderte Umstand ist dabei jedoch sicher der schwerwiegendste.

Die Interessen der Kommunen beziehen sich natürlicher Weise auf die wesentlichen Elemente kommunalen Flächenmanagements: die Herbeiführung eines Grundsatzentscheides für Flächenmanagement, das Schaffen und Bewahren der Übersicht, die Entwicklung von Strategien, Konzepten und Handlungsprogrammen, die Mobilisierung der Flächenreserven durch geeignete, nach Möglichkeit routinisierte Verfahren sowie die Erfolgskontrolle.<sup>2</sup>

**Abbildung 51 Mögliche Positionen der Kommunen bezüglich Flächenmanagement**

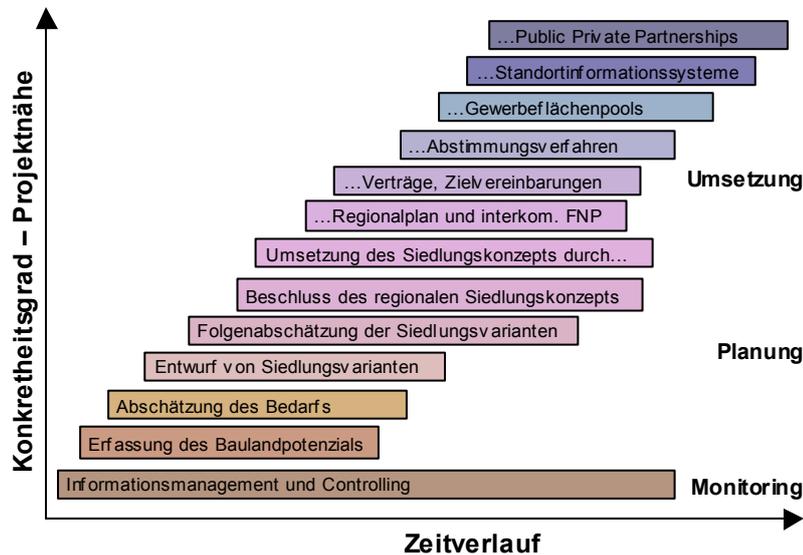
normativ	Indifferent
strategisch	
taktisch	
operativ	

Quelle: Eigene Darstellung

<sup>1</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 138-140

<sup>2</sup> Vgl. bspw. Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) 2003 – Kommunales Flächenressourcen-Management, S. 10; Baldauf 2003 – Innenentwicklung PUR, S. 30; Lehle 2003 – Kommunales Flächenmanagement, S. 11, S. 23 u. S. 30

Diese Interessen decken damit die ganze Bandbreite zwischen normativer und operativer Ebene ab. Die Ergebnisse des Modellvorhabens MORO-RESIM belegen, dass sich die verschiedenen Kommunen einer Region im Hinblick auf Flächenmanagement in unterschiedlichen Stadien befinden. Regionales Flächenmanagement sollte also für Kommunen Angebote machen, welche den Schwerpunkt ihrer Arbeiten im Bereich der Herbeiführung eines Grundsatzentscheides für Flächenmanagement, im Bereich der Entwicklung einer kommunalen Strategie für Flächenmanagement, im Bereich der Etablierung geeigneter Instrumente und Verfahren oder im Bereich der Umsetzung im operativen Tagesgeschäft haben. Ebenso sollten Angebote an Kommunen gemacht werden, welche sich bezüglich Flächenmanagements noch nicht positioniert haben.<sup>1</sup> Um diese Angebote machen zu können, verbietet sich eine konsekutive Ausrichtung des Prozesses für regionales Flächenmanagement, wie sie beispielsweise EINIG mit seinem Phasenmodell vorgeschlagen hat.



**Abbildung 52**  
Ausdifferenziertes  
Phasenmodell regionalen  
Flächenmanagements nach EINIG

Einig 2003 – Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung, S. 121

Zwar scheint auf den ersten Blick nachvollziehbar, für regionales Flächenmanagement einen Ablauf zu entwickeln, welcher sich an die inzwischen bewährten Vorgehensweisen kommunalen Flächenmanagements anlehnt. Hierfür wäre jedoch Voraussetzung, dass sich alle Kommunen einer Region bezüglich Flächenmanagement in einem ähnlichen Stadium befinden oder zu Beginn des Prozesses auf einen vergleichbaren Stand gebracht werden können. Dies scheint auf der Ebene von Verdichtungsräumen kaum möglich zu sein, zudem werden in der Regel nicht alle Kommunen einer Region am Prozess teilnehmen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Diese dürften jedoch, wie die Erfahrungen aus dem Modellvorhaben MORO-RESIM zeigen, die Ausnahme sein.

<sup>2</sup> Die hier geäußerte Kritik an EINIGS Phasenmodell muss relativiert werden. Während die vorliegende Arbeit sich auf Verdichtungsräume bezieht, zielt Einig, wie vor allem seine Beispiele zeigen, allgemeiner auf die überörtliche Ebene. Er bezieht darum auch die Ebene interkommunaler Kooperationen explizit mit ein. Auf der Ebene interkommunaler Kooperationen ist wesentlich wahrscheinlicher, dass eine ge-

Regionales Flächenmanagement kann also, anders als interkommunale Kooperationen, keinesfalls einem konsekutiven Phasenmodell folgen, vielmehr sollte es zu jeder Zeit simultan Angebote zu allen Elementen anbieten, um den Interessen der Kommunen entsprechende Angebote entgegenstellen zu können. Damit wird die Bedeutung der beispielsweise von MAURER formulierte Maximen der Simultanität und der „drei Durchgänge“ aus einem gänzlich anderen Blickwinkel unterstrichen.<sup>1</sup> Je größer die der Aufgabe innewohnenden Risiken und Ungewissheiten, umso wahrscheinlicher werden Prüfungen kritischer Elemente auf der Vertiefungs- und Umsetzungsebene das erarbeitete Konzept und die verfolgte Strategie auch grundsätzlich in Frage stellen. Hiermit gilt die Forderung nach einer simultanen Behandlung aller Ebenen – von der normativen bis zur operativen – aus diesen beiden gänzlich unterschiedlichen Blickwinkeln gleichermaßen. Die Prozessskizze soll daher explizit nicht einem Phasenmodell wie dem von EINIG vorgeschlagenen folgen, sondern wird vielmehr Vorkehrungen enthalten, welche diese Simultanität gewährleisten.

### Strategieebene und Prozess- module

Im Prozess regionalen Flächenmanagements sollten zwei Ebenen vorgesehen werden, einerseits eine flächendeckend und thematisch breit angelegte, auf normative und strategische Fragen ausgerichtete Ebene, andererseits eine Ebene mit einzelnen Prozessmodulen<sup>2</sup>, in welchen eine Konzentration in räumlicher und thematischer Hinsicht erfolgen kann. Hierbei muss eine Balance zwischen der Eigenständigkeit der einzelnen Prozessmodule und einer ausreichenden Koppelung mit dem flächendeckenden Prozess gefunden werden. Die Eigenständigkeit ist dabei im Wesentlichen aus drei Gründen erforderlich.

- Die einzelnen Prozessmodule werden vielfach selbst den Charakter von Schwerpunktaufgaben haben. Für sie gilt daher, wie oben erläutert, dass Ablauf oder gar zu erbringende Ergebnisse nicht vorab festgeschrieben werden können, sondern diese vielmehr über ein klar definiertes Mandat mit ausreichend Gestaltungsspielraum verfügen müssen, welcher den Rahmen für die eigenständige Ausgestaltung des Prozesses absteckt.
- Die Finanzierung der einzelnen Prozessmodule wird vielfach nicht durch die regionale Ebene erfolgen. Regionales Flächenmanagement stellt eine Plattform zur Bündelung von Initiativen bereit, welche aus unterschiedlichen Richtungen getragen werden können. Dies können eigene Mittel der Kommunen ebenso wie Mittel privater Investoren oder Förderprogramme von Land, Bund oder der Europäischen Union sein. Es liegt dann aber im Interesse sowohl derjenigen, welche diese Mittel für die einzelnen Vorhaben bereit stellen, als auch im Interesse regionalen Flächenmanagements, über eine Koppelung dieser Vorhaben deren

---

meinsame Basis gefunden werden kann und daher ein dem Phasenmodell entsprechendes Vorgehen verfolgt werden sollte.

<sup>1</sup> Maurer 1995 – Maximen für Planer, S. 16 und S. 47 oder auch Scholl, Beck 2006 – PROMoting Sustainable Inner urban DEVELOPMENT, S. 11

<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt 6

regionale Einbindung zu verbessern und eine Plattform für den Austausch von Erfahrungen und Erkenntnissen zu bieten.

- Auch die zeitliche Perspektive regionalen Flächenmanagements macht eine gewisse Eigenständigkeit der einzelnen Prozessmodule notwendig. Regionales Flächenmanagement ist langfristig angelegt. Es sollte darum aus methodischen Gründen eine regelmäßige Sollbruchstelle vorgesehen werden, zu der über den Abbruch oder die Weiterführung regionalen Flächenmanagements entschieden wird. Daraus folgt, dass die Laufzeit regionalen Flächenmanagements mit Unsicherheiten behaftet ist, wenn neue Prozessmodule initiiert werden. Um die Risiken für die Träger der einzelnen Vorhaben zu begrenzen, sollte eine Beendigung des Prozesses regionalen Flächenmanagements nicht auch einen Abbruch der einzelnen Vorhaben nach sich ziehen, vielmehr sollte gesichert werden, dass diese auch dann, gemäß ihren jeweiligen Zielsetzungen, zu Ende geführt werden können.

Gleichzeitig sollten Mindestregeln für die Koppelung der einzelnen Vorhaben an den Gesamtprozess gesichert werden. Dabei sollte jedenfalls eine Teilnahme von Vertretern mit Entscheidungsbefugnis an allen Kupplungen des Gesamtprozesses fest vereinbart werden. Diese Vereinbarungen sollten nach Möglichkeit durch einen finanziellen Beitrag durch das regionale Flächenmanagement abgesichert und die entsprechenden Mehraufwendungen ausgeglichen werden können. Hierzu sollte regionales Flächenmanagement einerseits über ein eigenes Budget verfügen, aus dem auch solche Beiträge geleistet werden können, andererseits sollte die Form der Institutionalisierung regionalen Flächenmanagements ein solches Vorgehen erlauben.

Während Erkundung, Erprobung und Programmphase von Ad-Hoc-Organisationen zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben konsekutiv durchlaufen werden,<sup>1</sup> sieht das Prozessmodell für regionales Flächenmanagement eine fortlaufende und simultane Bearbeitung dieser drei Ebenen vor. Dies ergibt sich aus den gegeneinander verschobenen Arbeitsphasen der einzelnen Prozessmodule. Hinzu kommen die laufende Anbahnung neuer Prozessmodule sowie die Begleitung der Umsetzung und die Erfolgskontrolle, da regionales Flächenmanagement als komplexe Daueraufgabe nicht mit der Erarbeitung der Umsetzungsprogramme enden, sondern vielmehr die Entwicklungen langfristig begleiten sollte. Die laufende Anbahnung neuer Prozessmodule mit neuen Themenstellungen ist Anlass, regelmäßig das Erreichte zu bilanzieren und Überlegungen anzustellen, welches die sinnvollen nächsten Schritte sein könnten. Diese laufende thematische Erneuerung des Prozesses führt darüber hinaus auch immer wieder neue Akteure an den Prozess heran. Beides wirkt der Alterung des Netzwerkes entgegen und hilft, dessen innovationsfördernde Eigenschaften zu erhalten.

---

<sup>1</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 140

### 5.3.3 Konkurrenz

In der Lösung komplexer Schwerpunktaufgaben stellt das Arbeiten in Konkurrenz eine der wesentlichen Vorkehrungen dar, mit der eine zu starke Eingrenzung des Denkens und das Übersehen wesentlicher Zusammenhänge und Konflikte vermieden sowie eine möglichst breite Erkundung des Lösungsraumes gewährleistet werden soll.<sup>1</sup> Auch IBERT sieht in der Konkurrenz, oder, wie er formuliert, der „Schrotschusslogik“ projektorientierter Planung einen der wesentlichen Kniffe, um in komplexen Problemsituationen innovative Lösungen zu entwickeln.<sup>2</sup>

Für regionales Flächenmanagement heißt dies, dass Überschneidungen in räumlicher und thematischer Hinsicht zwischen den verschiedenen Prozessmodulen nicht vermieden, sondern vielmehr gezielt herbeigeführt werden sollten. Regionales Flächenmanagement sollte daher schon in der Vorbereitung der einzelnen Verfahrensbausteine aktiv Einfluss nehmen können. Auch hierfür kann regionales Flächenmanagement mit einem eigenen Budget geeignete Anreize setzen. Die Überschneidungen zwischen einzelnen Prozessmodulen können beispielsweise hergestellt werden, indem Projekte sich in unterschiedlichen Räumen auf ähnliche Themenstellungen beziehen oder Themenstellungen von Arbeitsgruppen bewusst Überlappungen aufweisen.

### 5.3.4 Planerische Reserve

Die Aufbauorganisation sollte, den Erkenntnissen aus der Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben folgend, so einfach wie möglich sein. Von besonderer Bedeutung ist dabei die so genannte „planerische Reserve“, welche das Leitungsgremium unterstützt.<sup>3</sup> Diese Rolle könnte das im Modellvorhaben MORO-RESIM vorgeschlagene „Regionale Kompetenzzentrum für Innenentwicklung“<sup>4</sup> übernehmen und als Geschäftsstelle des regionalen Flächenmanagements fungieren. Dieser kommen wichtige Aufgaben zu.

- Sie sollte die regionale Übersicht eigenverantwortlich führen und regelmäßig anlässlich der Kupplungen in einer Lagebeurteilung Bilanz ziehen. Ziel ist dabei insbesondere, eine Grundlage für thematische Schwerpunktsetzungen zu schaffen und eine belastbare Übersicht hinsichtlich regionalbedeutsamer Konflikte und Aufgaben zu führen.
- Sie unterstützt das Leitungsgremium bei der Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation der Kupplungen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Maurer 2002 – Chancen für die Raumplanung, S. 3

<sup>2</sup> Vgl. Ibert 2003 – Projekte und Innovation, S. 9

<sup>3</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 131–133

<sup>4</sup> Vgl. Abschnitt 3.3

- Sie unterstützt gegebenenfalls das Leitungsgremium zusätzlich in der Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen für die einzelnen Prozessmodule, beispielsweise durch zusätzliche Treffen im Vorlauf auf die Kupplungen.<sup>1</sup>

### 5.3.5 Entflechten und Rhythmus

In der Bearbeitung komplexer Schwerpunktaufgaben ist die *Entflechtung* eines der wesentlichsten Ziele. Komplexe Aufgaben zeichnen sich dadurch aus, dass vielfach, insbesondere zu Beginn, Alles mit Allem zusammenzuhängen scheint. Diese Zusammenhänge gilt es zu strukturieren, die wesentlichen Querbezüge herauszuarbeiten und die Punkte zu definieren, an denen die Arbeiten einer übergreifenden Koordination bedürfen. Eine Lösung der Aufgabe durch die verschiedenen zuständigen Organisationen ist erst dann möglich, wenn so eine weitgehende Entflechtung der verschiedenen Aspekte gelingt und unabhängig voneinander realisierbare Lösungsbausteine entstehen.<sup>2</sup> Regionales Flächenmanagement muss sich mit den für sich genommen schon komplexen Fragestellungen beschäftigen, welche es zur Umsetzung von Flächenmanagement auf der kommunalen Ebene zu lösen gilt. Hinzu kommen einerseits Fragen der interkommunalen Konkurrenz und ihrer Folgewirkungen, andererseits die bereits bestehenden vielfältigen Kooperationsstrukturen und die daraus resultierende Überlastung kooperationsbereiter Akteure. Es ist offensichtlich, dass darum die *Entflechtung* im regionalen Flächenmanagement von besonderer Bedeutung ist.

Die Erfahrungen aus der Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben zeigen, dass die Entflechtung insbesondere durch eine Rhythmisierung des Prozesses unterstützt werden kann. Mit dem Rhythmus werden im Prozess so genannte Kupplungen eingeführt, welche dem Austausch zu den erreichten Zwischenergebnissen und der gemeinsamen Erarbeitung und Verabschiedung von Empfehlungen für eine simultane und voneinander entflochtene Bearbeitung in der auf die Kupplung folgenden Bearbeitungsphase dienen.

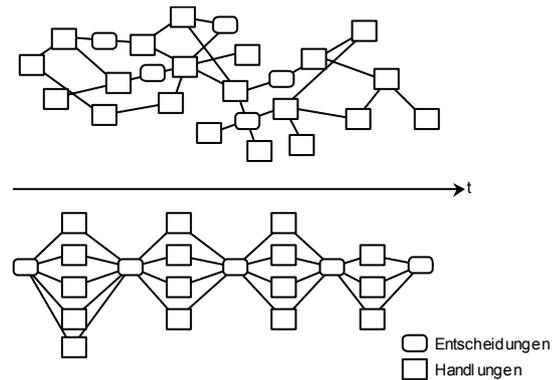
**Rhythmisierung**

---

<sup>1</sup> Denkbar ist auch, für eine engere Koordination der einzelnen Prozessmodule Treffen des Büros des Leitungsgremiums mit den Verantwortlichen für die einzelnen Prozessmodule in einem engeren Rhythmus vorzusehen. Als Beispiel für eine solche Vorgehensweise kann die so genannte „Arbeitsgruppen-Leiter-Runde“, wie sie in dem regionalen Kooperationsprozess „Grüner Ring Leipzig“ eingerichtet wurde, gelten. (Vgl. Selle, Sinning 2000 – Projekte und Strategien der Freiraumentwicklung, S. 227) Nachteil eines solchen Vorgehens ist, dass damit Vorentscheiderstrukturen geschaffen werden, welche dazu führen können, dass Konflikte nicht mehr in den Kupplungen thematisiert und bearbeitet werden. Damit würden wesentliche Reibungspunkte im Prozess entfallen. Der Prozess könnte dann zwar störungsfreier ablaufen, würde jedoch verflachen, einen wesentlichen Teil seines innovationsfördernden Potenzials verlieren und vermutlich nur noch Lösungen nahe des Status quo generieren. Zudem würde die Geschäftsstelle mit einer zusätzlichen Aufgabe belastet, welche einerseits zu Interessenkonflikten führen, andererseits auch die Reaktionsfähigkeit im Falle von Konflikten oder unvorhergesehenen Problemen im Zuge regionalen Flächenmanagements beeinträchtigen könnte.

<sup>2</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 107–109

Abbildung 53 Kuppungen als Gelegenheiten zur Entflechtung



Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 147

Es wird deutlich, dass eine Übernahme des Konzeptes der Kuppungen auch für regionales Flächenmanagement sinnvoll ist. Zu bedenken ist jedoch, ob dies auch für die Ausgestaltung der Kuppungen, ihre Dauer und ihre Häufigkeit gilt. SCHOLL gibt als geeigneten Abstand der Kuppungen für eine Bearbeitung komplexer Schwerpunktaufgaben drei Monate an. Diese quartalsweisen Treffen stellen den wichtigsten Taktgeber für die Arbeiten dar und führen zu einem dynamischen Problemlösungsprozess.<sup>1</sup> Im Vergleich zu kooperativen Prozessen auf der regionalen Ebene, in denen der *Takt* häufig durch halbjährliche<sup>2</sup>, jährliche<sup>3</sup> oder sogar zweijährliche<sup>4</sup> Veranstaltungen vorgegeben wird, ist dieser Rhythmus jedoch recht eng. Für regionales Flächenmanagement sollte ein Rhythmus gefunden werden, der auf die wesentlichen Prozessmodule abgestimmt ist. Die Empfehlung von SCHOLL, alle drei Monate Kuppungen vorzusehen, bezieht sich auf Prozesse zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben. Auch hier ist zu beachten, dass Pilotversuche im regionalen Flächenmanagement vielfach selbst den Charakter einer komplexen Schwerpunktaufgabe haben werden und Aufbau- und Ablauforganisation entsprechend gestaltet werden sollten. Daraus ergibt sich als untere Grenze für den Abstand der Kuppungen im regionalen Flächenmanagement ein Zeitraum von etwa sechs Monaten. Die obere Grenze ergibt sich aus der Einbindung von Arbeitsgruppen, welche üblicherweise eine Laufzeit von nicht mehr als zwei Jahren haben werden. Bei einem Abstand der Kuppungen von mehr als einem Jahr kann eine ausreichende Verknüpfung der Arbeitsgruppen mit dem Gesamtprozess nicht mehr gewährleistet werden und es besteht die Gefahr, dass diese sich verselbstständigen.<sup>5</sup> Aus der Betrachtung der typischen Zeitordnungen der Prozessmodule ergibt sich somit ein einjähriger Rhythmus als geeignetes Maß, der insbesondere zu Beginn bei Bedarf auch

<sup>1</sup> Vgl. Tutsch 19.10.2005 – Das Europa-Viertel in Frankfurt S. 1

<sup>2</sup> Vgl. Kegel, Knieling 1998 – Handlungsorientierung und Regionalmanagement, S. 148

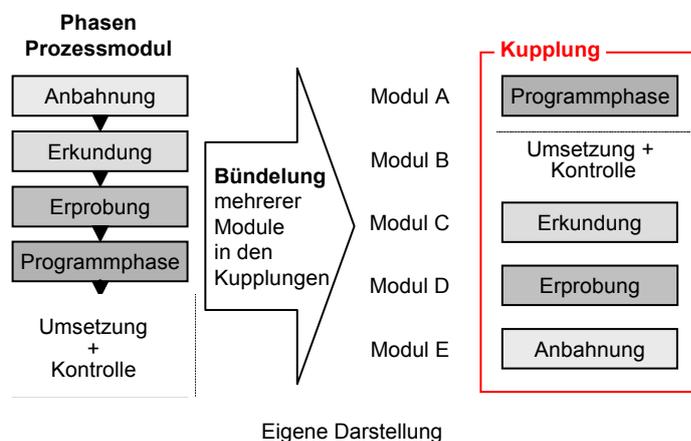
<sup>3</sup> Vgl. Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 140

<sup>4</sup> Vgl. Strubelt, Gatzweiler et al. 1998 – Regionalkonferenzen als neues Instrument, S. 10

<sup>5</sup> Unter der Annahme von jährlichen Kuppungen im regionalen Flächenmanagement würde eine Arbeitsgruppe mit einer Laufzeit von zwei Jahren in einer Kuppung ihr Arbeitsprogramm vorstellen, in der folgenden Zwischenergebnisse zur Diskussion stellen und einer dritten Sitzung die Ergebnisse vorlegen können. Offensichtlich kann mit einem noch ausgedehnteren Rhythmus die Arbeitsgruppe nicht mehr sinnvoll eingebunden werden.

auf einen halbjährlichen Turnus verdichtet werden kann. Dies deckt sich mit Vorgehensweisen in der Praxis, in denen jährliche Konferenzen einen regional angelegten kooperativen Planungsprozess strukturieren und für eine Koppelung der thematisch oder räumlich begrenzten Prozessmodule sorgen.<sup>1</sup>

Die verschiedenen Prozessmodule werden sich in unterschiedlichen Realisierungsphasen befinden. Scholl nennt hier die Erkundungsphase, die Erprobungsphase, und die Phase der Programmentwicklung, welche die Übergabe der Arbeiten an die normalerweise zuständigen Organisationen vorbereitet. Im regionalen Flächenmanagement, in welchem mehrere solcher Prozessmodule gebündelt werden, muss jedoch auch die Anbahnungsphase mit berücksichtigt werden. Infolge der längeren zeitlichen Perspektive regionalen Flächenmanagements kann zudem auch die weitere Umsetzung durch die bestehenden Organisationen begleitet werden. Somit ergeben sich für regionales Flächenmanagement insgesamt fünf Ebenen, welche mit Bezug zu den jeweiligen Prozessmodulen in den Kupplungen simultan behandelt werden.



**Abbildung 54 Phasen der Prozessmodule und ihre Bündelung in den Kupplungen**

### 5.3.6 Die Rolle der regionalen Übersicht

Ein weiteres wichtiges Element ist die regionale Übersicht.

- Sie ist ein wesentliches Mittel, um die gewünschte Veränderung der Problemsicht durch Zusammenführen von Fach-, Sach- und Prozesswissen herbeizuführen. Durch die Zusammenführung des Wissens der einzelnen Akteure zu einer gesamtregionalen Übersicht werden überörtliche Strukturen konkret erfassbar und der Perspektivenwechsel vor allem der kommunalen Akteure unterstützt.
- Sie dient als Entscheidungsgrundlage für Schwerpunktsetzungen für die einzelnen Prozessmodule.
- Sie dient dem Monitoring und, mit allen Einschränkungen angesichts der langen Verzugszeiten und nur vage definierbaren Erfolgskriterien, der Erfolgskontrolle.
- Der Dialogprozess, welcher durch die laufende Arbeit an der Übersicht unterhalten wird, ist breiter angelegt als der Prozess regionalen Flächenmanagements.

<sup>1</sup> Vgl. bspw. Sinning 2003 – Kommunikative Planung, S. 140-151 oder Kegel, Knieling 1998 – Handlungsorientierung und Regionalmanagement, S. 148-150

Wie bereits diskutiert, ist dieser hinsichtlich des Akteurskreises selektiv, zudem sollte die Akteurszusammensetzung die Schwerpunktsetzungen innerhalb des Prozesses widerspiegeln. Im Gegensatz dazu ist die Übersicht flächendeckend angelegt. Die Erhebungsgespräche zur Schaffung und Wahrung der Übersicht stellen somit einen flankierenden, breiter angelegten Dialogprozess dar, welcher für die noch nicht aktiv eingebundenen Kommunen in der Region gleichsam ein Fenster in den Prozess eröffnet.

- Nicht zuletzt dient die regionale Übersicht auch der Regionalplanung als Planungsgrundlage und den interessierten Kommunen als Instrument im kommunalen Flächenmanagement. Hier bietet der Prozess für regionales Flächenmanagement Gelegenheit, neue Ideen und Anforderungen zur Diskussion zu stellen und gegebenenfalls umzusetzen.

### 5.3.7 Kupplungen als Sollbruchstellen

Die langfristige Ausrichtung regionalen Flächenmanagements ist nicht unkritisch. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass regionales Flächenmanagement über einen eigenen Handlungsspielraum, ein eigenes Budget und ein klar abgegrenztes Mandat mit einer Laufzeit von nicht weniger als vier bis fünf Jahren verfügen sollte. Auch die Nachteile einer so eigenständigen Institutionalisierung wurden bereits diskutiert, namentlich die Gefahr, dass sich regionales Flächenmanagement verselbstständigt, Vorentscheiderstrukturen herausbildet und der Einfluss der politisch verantwortlichen Gremien untergraben wird. In komplexen Schwerpunktaufgaben wird dieser Gefahr unter anderem dadurch begegnet, dass die Laufzeit von vorneherein auf zwei bis vier Jahre begrenzt und regelmäßig, meist im jährlichen Turnus, über eine Weiterführung oder einen Abbruch des Prozesses entschieden wird.<sup>1</sup> Dieses Vorgehen sollte im Grundsatz auch für regionales Flächenmanagement übernommen werden, bedarf jedoch Modifikationen, um der langfristigeren Ausrichtung regionalen Flächenmanagements gerecht zu werden. So sollte bei der Ausgestaltung des Mandates die Mindestlaufzeit regionalen Flächenmanagements beachtet werden.<sup>2</sup> Somit sollte ein erster Entscheid zur Weiterführung des Prozesses nach vier bis fünf Jahren erfolgen, im weiteren Verlauf im zweijährlichen Turnus.<sup>3</sup> Dieser Entscheid sollte zum einen durch die Prozessbeteiligten selbst getroffen werden, zum anderen muss die letzte Entscheidung über Arbeitsauftrag, Budget und Laufzeit beim politisch verantwortlichen und demokratisch legitimierten Gremium liegen. Darum sollte eine Empfehlung zur Weiterführung oder Abbruch durch die Beteiligten selbst formuliert und dem Entscheidungsgremium so rechtzeitig vorgelegt werden, dass eine nahtlose Weiterführung des Prozesses möglich ist. Diese

---

<sup>1</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 135, S. 139 und S. 153

<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt 5.3.1

<sup>3</sup> Denkbar ist auch, das Mandat um vier Jahre zu verlängern und somit auch für den Beginn von Prozessmodulen mit längerer Laufzeit Planungssicherheit herzustellen. Trotzdem sollten die Prozessmodule so organisiert werden, dass sie im Fall der Beendigung des Prozesses auch eigenständig weitergeführt werden können.

Empfehlungen sollten neben einer Lagebeurteilung zum bisher Erreichten auch Vorstellungen zu den künftigen Arbeitsschwerpunkten enthalten.

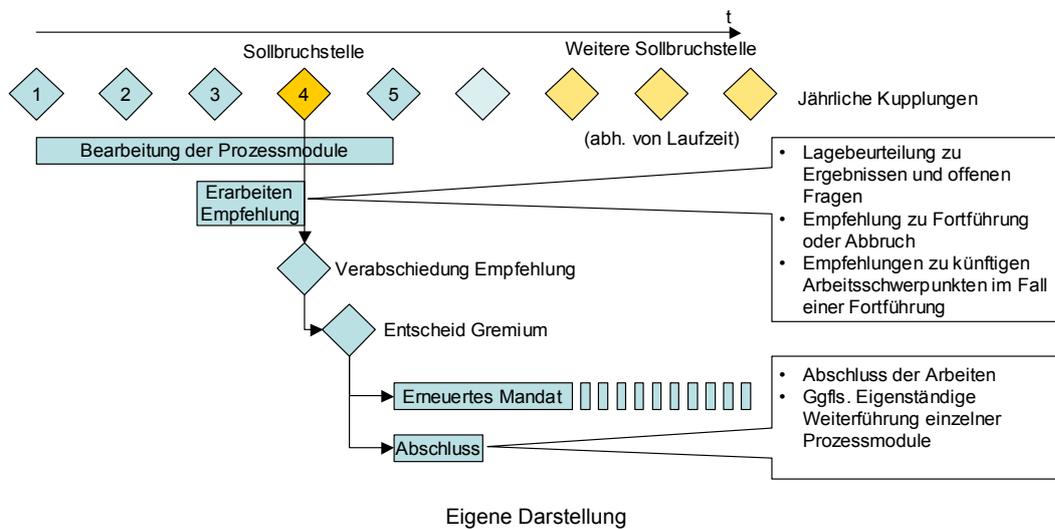


Abbildung 55 Ablauf zur Verlängerung des Mandats

Die Sollbruchstellen dienen im regionalen Flächenmanagement somit dem Entscheid über die Weiterführung und über die künftige thematische Ausrichtung des Prozesses. Wichtigstes Kriterium dabei die Veränderung des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens der Akteure. Wenn auch mit dem besonderen Ressourceneinsatz, welcher mit regionalem Flächenmanagement verbunden ist, keine Bereitschaft zu Veränderungen gegenüber dem Status quo erreicht werden kann, so ist eine Fortführung des Prozesses nicht gerechtfertigt beziehungsweise eine thematische Neuausrichtung angezeigt. Keinesfalls sollte regionales Flächenmanagement zu einer Struktur verkommen, welche lediglich der Absicherung von Ergebnissen dient und nicht mehr die Veränderung des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens der Beteiligten zum Ziel hat. Die Sollbruchstellen sind daher im regionalen Flächenmanagement von besonderer und auch gegenüber Ad-Hoc-Organisationen von nochmals gesteigerter Bedeutung.

## 5.4 Zusammenfassung

- Vor einer Entwicklung eines Prozessgerüsts für regionales Flächenmanagement sollte die Klärung des Aufgabentyps stehen. Dabei kann auf die in Kapitel vier erarbeiteten Anforderungen an regionales Flächenmanagement aufgebaut werden. Ein Vergleich mit Routine-, Projekt und Schwerpunktaufgaben zeigt, dass regionales Flächenmanagement sich in einigen wichtigen Punkten von komplexen Schwerpunktaufgaben unterscheidet und als komplexe Daueraufgabe behandelt werden sollte
  - Komplexe Daueraufgaben erfordern Prozesse mit einem weiteren zeitlichen Horizont, während für komplexe Schwerpunktaufgaben die zeitliche Befristung ein wesentlicher Grundsatz ist.
  - Die Motivation der Akteure unterscheidet sich darin, dass im einen Fall akute Konflikte und offensichtliche Defizite die Akteure zum Handeln drängen, während im anderen Fall der Handlungsdruck eher einen diffusen Charakter hat, sich nur allmählich aufbaut und die individuelle Wahrnehmung der Problemsituation einen wesentlich stärkeren Einfluss auf die Motivation der Akteure hat.

- Der Kern einer Schwerpunktaufgabe hat, bei aller inneren Komplexität und Ungewissheit, den Charakter eines Projektes, welches gleichsam einer planerischen Intervention bedarf. Im Gegensatz dazu bezieht sich eine komplexe Daueraufgabe auf eine Vielzahl vergleichbarer Einzelfälle, zu deren Behandlung die bestehenden Routinen unzweckmäßig sind. Während die Entwicklung neuer Routinen und die Durchführung entsprechender organisatorischer Neuordnungen als komplexe Schwerpunktaufgabe anzusehen wäre, sollten Prozesse, welche eine schrittweise Veränderung des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens auf Grundlage der bestehenden organisatorischen und instrumentellen Rahmenbedingungen zum Ziel haben, als komplexe Daueraufgaben behandelt werden.
- Für das Prozessgerüst regionalen Flächenmanagements kann auf die zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben entwickelten Maximen aufgebaut werden. Zu nennen sind insbesondere
  - die Vereinfachung von Ablauf- und Aufbauorganisation,
  - eine klare Differenzierung der Rollen,
  - die Simultanität,
  - die Konkurrenz,
  - die Einführung eines Rhythmus,
  - die regelmäßigen Lagebeurteilungen an Sollbruchstellen und
  - die zeitliche Befristung.
- Die Unterschiede zwischen komplexen Schwerpunktaufgaben und regionalem Flächenmanagement als komplexer Daueraufgabe erfordern an einigen Punkten Anpassungen, um der längeren Dauer regionalen Flächenmanagements gerecht werden zu können. Diese Anpassungen betreffen insbesondere:
  - Die Einführung von Prozessmodulen, welche gegenüber den Arbeitsgruppen in komplexen Schwerpunktaufgaben eine größere Eigenständigkeit aufweisen. Die Ausrichtung der Prozessmodule sollte so erfolgen, dass im regionalen Flächenmanagement eine simultane Bearbeitung von normativen, strategischen und operativen Aspekten möglich wird. Denkbare Prozessmodule sind Arbeitsgruppen, Wettbewerbe, Projekte und Konsilien sowie (Förder-)Programme.
  - Die Ausdehnung der Mindestlaufzeit regionalen Flächenmanagements auf vier Jahre und des Kupplungsrhythmus auf ein Jahr. Die Gründe hierfür ergeben sich aus den Laufzeiten und inneren Zeitordnungen der verschiedenen Prozessmodule, die in den Prozess regionalen Flächenmanagements gebündelt werden müssen.

## 6 Prozessskizze

Die in Kapitel 5 formulierten Maximen zur Bearbeitung regionalen Flächenmanagements als komplexe Daueraufgabe sollen nun zu einer Prozessskizze zusammengeführt werden. Diese Prozessskizze umfasst die exemplarische Beschreibung wesentlicher Eigenschaften möglicher Prozessmodule sowie die Hinweise zur Aufbau- und Ablauforganisation, welche eine Umsetzung der an regionales Flächenmanagement formulierten Anforderungen erlauben.

### 6.1 Prozessmodule für regionales Flächenmanagement

In den vorstehenden Überlegungen ist bereits deutlich geworden, dass regionales Flächenmanagement neben den Kupplungen, welche man auch als jährliche Konferenzen bezeichnen könnte, in noch stärkeren Maße als in der Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben auf eigenständige Prozessmodule zurückgreifen muss. Dies liegt vor allem darin begründet, dass zwischen den gesamträumlich auszurichtenden Überlegungen zu Strategien und der Umsetzungsebene die administrative Grenze zwischen kommunaler und regionaler Planung beachtet werden muss. Insbesondere fehlt der regionalen Ebene die Möglichkeit eigenständiger Erkundungen und Erprobungen. Sie ist für diesen wichtigen Aspekt der Prüfung strategischer Überlegungen durch konkrete Versuche vor Ort auf eine Zusammenarbeit insbesondere mit den Kommunen angewiesen. Daraus ergibt sich, dass die Prozessmodule im regionalen Flächenmanagement über eine größere Eigenständigkeit verfügen sollten, als dies in der Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben üblich ist. Im Folgenden sollen mögliche Prozessmodule kurz skizziert und, aufbauend auf den Ergebnissen des Modellvorhabens MORO-RESIM, mögliche Arbeitsschwerpunkte angegeben werden.

#### 6.1.1 Arbeitsgruppen

Während bei den Kupplungen die Querschnittsbetrachtung im Mittelpunkt steht, bieten Arbeitsgruppen die Möglichkeit, Themen von besonderem Interesse in den Arbeitsphasen zwischen den Kupplungen in kleineren Gruppen intensiver zu bearbeiten. Dies kann auch sinnvoll sein, um neue thematische Schwerpunktsetzungen für den Gesamtprozess vorzubereiten. Arbeitsgruppen bieten dabei den Vorteil, dass sie flexibel ausgestaltet werden können. Zusätzlich zur thematischen Eingrenzung kann auch eine Konzentration in räumlicher Hinsicht erfolgen. Die Laufzeiten von Arbeitsgruppen sollten dabei zwischen ein und zwei, maximal drei Jahren liegen.

Arbeitsgruppen arbeiten dabei vor allem im Bereich des Wissenstransfers. Sie können dazu dienen, erfolgreiche Vorgehensweisen zu verallgemeinern sowie zu dokumentieren und damit den anderen Beteiligten zugänglich zu machen. Mögliche Aufgabenfelder sind:

- Regionales (Erfahrungs-)wissen sammeln sowie Vorgehensweisen dokumentieren und verallgemeinern

- Prozessbeispiele aufarbeiten, beispielsweise zur Steuerung des Einzelhandels, zur Zusammenarbeit mit Investoren und zu Mobilisierungsstrategien und Planungsverfahren
- Erschließen neuer Themenfelder
- Lobbyarbeit

### 6.1.2 Wettbewerbe

Im Kontext regionalen Flächenmanagements sind hier weniger entwurfsorientierte Wettbewerbe wie beispielsweise städtebauliche Wettbewerbsverfahren gemeint. Zwar ist, wie bereits diskutiert, auch im regionalen Flächenmanagement die Konkurrenz von großer Bedeutung. Entwurfsorientierte Wettbewerbsverfahren sollten jedoch in den Kontext konkreter Projekte oder Schwerpunktaufgaben gestellt werden. In diesen Prozessmodulen können dann die für entwurfsorientierte Wettbewerbsverfahren notwendigen organisatorischen Voraussetzungen gewährleistet werden. Hier ist vielmehr die Auslobung von Preisen für innovative Lösungen zu bestimmten Themen gemeint, die mehr auf die Sammlung von so genannten „Best-Practice-Beispielen“ abzielen. Die Auslobung von Wettbewerben dieses Typs ist in dreifacher Hinsicht interessant.

- Regionales Flächenmanagement kann so eine gewisse Breitenwirkung erzielen.
- Die Beiträge bilden eine wertvolle Basis für den Erfahrungsaustausch und die darauf aufbauende Entwicklung einer regionalen Planungskultur.
- Mit Wettbewerben können neue Themenschwerpunkte ins Gespräch gebracht, potenzielle Kooperationspartner an den Prozess herangeführt und Erfahrungswissen aus der Region gesammelt werden.

Prozessmodule des Typus „Wettbewerb“ bieten darüber hinaus den Vorteil, dass sie einen vergleichsweise geringen Vorlauf benötigen. Die Laufzeit von Wettbewerben liegt unter Berücksichtigung der Vorbereitung, der Bearbeitungszeit und der Vorprüfung der Beiträge bei etwa einem Jahr, so dass in einer Kupplung der Auslobungstext beschlossen werden kann und bereits in der darauf folgenden Kupplung die Wettbewerbsergebnisse vorliegen.

### 6.1.3 Projekte und Konsilien

Prozessmodule des Typus *Projekt* und *Schwerpunktaufgabe* stellen wichtige Elemente regionalen Flächenmanagements dar. Vor allem sie sichern die Umsetzungsorientierung regionalen Flächenmanagements und unterstreichen seine Ausrichtung auf die Entwicklungsplanung. Dabei werden viele Vorhaben, wie die im Folgenden beispielhaft genannten Themenfelder zeigen, die Kriterien komplexer Schwerpunktaufgaben erfüllen. Aufbau- und Ablauforganisation der Prozessmodule sollten dieser Komplexität angemessen gestaltet werden. Für Ad-Hoc-Organisationen zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben hat sich noch kein einheitlicher Titel gebildet, auch die Prozesse firmie-

ren unter unterschiedlichen Titeln.<sup>1</sup> Um diese im Folgenden dennoch von Projekten unterscheiden zu können, werden sie als *Konsilien* bezeichnet. Beide unterscheiden sich dabei nicht hinsichtlich der möglichen Themenstellungen. Es ist vielmehr im Einzelfall zu unterscheiden, ob die Aufgabenstellung für das Prozessmodul eine Behandlung als Projektaufgabe zulässt oder die Komplexität die Behandlung als komplexe Schwerpunktaufgabe gemäß den Maximen der *Aktionsplanung* angeraten sein lässt. Dann sollte die Einsetzung eines Konsiliums als Ad-Hoc-Organisation erfolgen.

Konkrete Projekte oder Konsilien stellen die wichtigsten Elemente regionalen Flächenmanagements dar.<sup>2</sup> Nur durch eine Prüfung von Lösungsideen und strategischen Überlegungen an den konkreten Problemen kann die Umsetzungsorientierung erreicht werden, welche regionales Flächenmanagement in die Lage versetzt, die formelle Regionalplanung sinnvoll zu ergänzen. Ohne die Umsetzung in Projekten oder Konsilien blieben die Überlegungen im regionalen Flächenmanagement im allzu Allgemeinen verhaftet und ihr Einfluss auf das Handlungs- und Entscheidungsverhalten der Akteure wäre gering. Die Ausgestaltung von Projekten und Konsilien im regionalen Flächenmanagement sollte daher so erfolgen, dass diese geeignet sind, strategische Überlegungen an den konkreten Problemen zu erproben und auf ihre Umsetzbarkeit hin zu prüfen.

Ziele

Die möglichen Themenstellungen für Projekte und Konsilien beziehen sich dabei vor allem auf drei Maßstabsebenen. Dies sind konkrete Flächenentwicklungen, interkommunale Kooperationen und die Ebene von Teilräumen. Die gesamtregionale Ebene hingegen eignet sich weniger für die Behandlung mit Projekten oder Konsilien. Die Vielzahl zu berücksichtigender Teilräume mit unterschiedlichen Ausgangslagen und Entwicklungsperspektiven erschwert eine thematische Eingrenzung der Aufgabe. Damit entfallen für die gesamtregionale Ebene wesentliche Voraussetzungen projektorientierter Vorgehensweisen, nämlich die thematische und räumliche Konzentration.<sup>3</sup>

Themen

Die Nennung der Maßstabsebene *Einzelfläche* mag an dieser Stelle überraschen. Die konkrete Entwicklung einzelner Flächen oder Bauprojekte passt kaum zum Bild, welches sich aus der Organisation der Regionalplanung in Deutschland ergibt, sei sie nun kommunal verfasst oder bei der Mittelinstanz verortet. Andererseits ist unbestritten, dass im Wettbewerb der Regionen strategischen Flächenreserven besondere Bedeutung zukommt. Unter den gegebenen organisatorischen Rahmenbedingungen kann die Regionalplanung zwar Projekte von regionaler Bedeutung definieren, ist in ihren Möglichkeiten, eine Umsetzung zu befördern, jedoch äußerst beschränkt.

Einzelne Flächenentwicklungen

<sup>1</sup> Genannt seien beispielsweise das „Wiener Modell“, das „Konsilium Stadtraum Main“ oder der „Aktionsplan Integrale Verkehrskonzeption Europa Viertel - Rebstockgelände - Messe Frankfurt“

<sup>2</sup> Auf die dafür förderlichen Eigenschaften projektorientierter Planung soll hier nicht nochmals eingegangen werden. Hierfür sei auf Abschnitt 4.3.6 verwiesen

<sup>3</sup> Vgl. Siebel, Ibert et al. 1999 – Projektorientierte Planung, S. 163

---

Ein Beispiel aus dem Modellvorhaben MORO-RESIM mag dies unterstreichen. Der Verband Region Stuttgart weist in seinem Regionalplan nicht nur einzelne Kommunen als Wohn- und Gewerbeschwerpunkte aus, sondern grenzt diese Schwerpunkte auch gebiets-scharf ab. Einige dieser Schwerpunkte wurden bereits im Innenbereich auf großen Konversions- und Umstrukturierungsgebieten ausgewiesen. Die Gespräche mit den Akteuren vor Ort zeigten jedoch, dass diese Ausweisung im Regionalplan bezüglich der Umsetzung durch die Kommunen von nur geringer Lenkungswirkung war. Dies galt insbesondere für die im Innenbereich ausgewiesenen Schwerpunkte, zu deren Mobilisierung die Ausweisung als regionaler Schwerpunkt keinen Beitrag leisten konnte. Die Mobilisierung der Flächen erfolgte allein auf Initiative und in der Verantwortung der jeweiligen Kommunen, ohne dass der Verband Region Stuttgart hier über die ohnehin bestehenden Unterstützungsangebote initiativ werden konnte. In einigen Fällen konnte dennoch eine Realisierung innerhalb des Zielhorizontes und gemäß der Intentionen des Regionalplans erreicht werden, in anderen Fällen wurden diese Vorhaben mit strategischer Bedeutung jedoch nicht so umgesetzt, dass sie noch zu einer Umsetzung der regionalen Strategien hätten beitragen können. Die Gründe sind dabei unterschiedlicher Natur. Sie reichen von Etappierungen, welche eine den strategischen Zielen entsprechende Entwicklung erschweren oder unmöglich machen über Vermarktungsstrategien, die sich lediglich an einer schnellen Vermarktung orientieren bis hin zur kompletten Zurückstellung der regionalen Schwerpunkte zugunsten anderer Flächen.

---

Der Blick über die Grenzen zeigt jedoch, dass die aktive Entwicklung einzelner Projekte von strategischer Bedeutung als Aufgabe der Regionalentwicklung gesehen wird und regionale Institutionen auch mit den dazu notwendigen Kompetenzen ausgestattet werden. Beispiele hierfür sind die Möglichkeit, selbst Flächen kaufen und entwickeln zu können oder die Möglichkeit, auf Flächen von strategischer Bedeutung auch gegen die kommunale Ebene eigene Entwicklungsvorstellungen durchzusetzen.<sup>1</sup> Beides ist mit dem Grundsatz der kommunalen Planungshoheit und der Institutionalisierung der Regionalplanung in Deutschland kaum zu vereinbaren. Will man regionales Flächenmanagement jedoch als aktive Entwicklungsplanung verstehen und betreiben, so sollten auch Formen der Zusammenarbeit gefunden werden, welche eine zielgerichtete, aktive Entwicklung von Projekten ermöglichen, deren strategische Bedeutung für die gesamte Region anerkannt ist. Dabei sollte beachtet werden, dass regionales Flächenmanagement nicht geeignet ist, diese Rahmenbedingungen selbst festzusetzen. Dies ergibt sich schon aus seiner gewollten Selektivität in Hinsicht auf Räume, Themen und Akteure. Ihm fehlt somit die notwendige Legitimationsbasis. Die Festlegung der grundsätzlichen Strategien für die räumliche Entwicklung und die Bestimmung dafür bedeutsamer Projekte ist daher Aufgabe der demokratisch dafür legitimierten Regionalplanung. Es stellen sich dabei jedoch verschiedene regionales Flächenmanagement betreffende Fragen:

- Welche Kooperationsformen sind geeignet, in der Umsetzung der Vorhaben einen Kompromiss zu finden und zu sichern, welcher die Interessen der betroffenen Kommunen und die Ziele, die sich aus der strategischen Bedeutung für die Region ergeben, gleichermaßen berücksichtigt?

---

<sup>1</sup> Diese Möglichkeiten haben beispielsweise die Schweizer Kantone (Vgl. Maurer 2002 – Zum Konzept für die Innenentwicklung, S. 58–59). Sie können somit aktiver auf eine Umsetzung der kantonalen Richtpläne hinarbeiten, als dies die Regionalplanung in Deutschland kann, insbesondere, wenn sie kommunal verfasst ist.

- Wie kann die regionale Ebene die Kommunen in der Umsetzung aktiv unterstützen?
- Welche Möglichkeiten der Kompensation können gefunden werden, um nachteilige Wirkungen der gesamtregional bedeutsamen Projekte auszugleichen?

Die Ebene interkommunaler Kooperationen ist aus drei Gründen von besonderer Bedeutung für regionales Flächenmanagement.

### Interkommunale Kooperationen

- Ziel regionalen Flächenmanagements ist, das Handlungs- und Entscheidungsverhalten der Akteure unter den bestehenden institutionellen und instrumentellen Rahmenbedingungen zu verändern. Erst wenn dies erreicht wurde sollen die neuen Verhaltensweisen mit maßvollen Veränderungen der organisatorischen Rahmenbedingungen abgesichert werden.<sup>1</sup> Hierfür ist Vertrauen zwischen den Akteuren eine wichtige Voraussetzung, da dieses Vorgehen von allen Beteiligten Vorleistungen erfordert. Zudem müssen die Beteiligten bereit sein, diese Vorleistungen auch dann zu erbringen, wenn theoretisch die Gefahr besteht, dass diese einseitig ausgenutzt werden können. Dies ist der wesentliche Grund dafür, dass eine Erprobung neuer Vorgehensweisen auf der Ebene interkommunaler Kooperationen erfolgen sollte, da dieses Vertrauen auf der Ebene der Gesamtregion kaum herzustellen ist. Die Übertragung erfolgreicher Kooperationsformen auf weitere Räume und die Gesamtregion stellt dann weitere Schritte dar.
- Zudem lassen sich viele der im Zusammenhang mit überörtlichem Flächenmanagement diskutierten Instrumente auf der Ebene interkommunaler Kooperationen wesentlich zielgerichteter einsetzen als auf einer gesamtregionalen Ebene, vor allem da eine situationsgerechte Ausformung leichter gelingt und lokale Besonderheiten besser berücksichtigt werden können.
- Viele der Aufgaben, denen sich regionales Flächenmanagement stellen muss, lassen sich auf Stadt-Umland-Konflikte zurückführen, welche weniger die Gesamtregion betreffen, sondern vielmehr einer Klärung vor Ort zwischen den betroffenen Kommunen bedürfen. Genannt seien hier beispielsweise die Konkurrenzsituation zwischen Innenentwicklung und Flächenausweisungen im Außenbereich, deren Brisanz auf der Ebene von Stadt-Umland-Bereichen wesentlich höher ist als auf Ebene der Gesamtregion. Auch eine Lösung dieser Konfliktsituation kann, wegen der notwendigerweise sehr zielgerichteten Steuerung der Flächenausweisungen hinsichtlich Zeitpunkt, Menge und Marktsegment, am besten auf der Ebene der einzelnen Stadt-Umland-Bereiche erfolgen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 5.2.2

---

Dies zeigte auch die Vertiefungsphase des Modellvorhabens MORO-RESIM, in der Fragen der interkommunalen Konkurrenz intensiv diskutiert wurden. Die Teilnehmer waren sich einig, dass es für eine erfolgreiche Innenentwicklung einer Begrenzung des Angebots im Außenbereich bedarf. In diesem Zusammenhang wurde eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente hinsichtlich der Möglichkeit diskutiert, mit den Mitteln der Regionalplanung einen Beitrag zu dieser Begrenzung zu leisten. Es wurde deutlich, dass es schon für die kommunale Planung eine Herausforderung ist, diese Begrenzung „trennscharf“ zum richtigen Zeitpunkt und im richtigen Marktsegment herbeizuführen. Die Vertreter von Kommunen und Region kamen in diesem Punkt einvernehmlich zum Schluss, dass die Mittel der Regionalplanung hierfür jedenfalls „zu grob“ sind und die notwendige Bearbeitungstiefe durch sie kaum flächendeckend geleistet werden könnte. Vielmehr wurde deutlich, dass es sich hierbei um einen Themenkomplex handelt, welcher auf der interkommunalen Ebene zwischen den miteinander direkt konkurrierenden Kommunen behandelt werden sollte. Hauptaufgabe der Regionalplanung wäre hingegen, diese Aushandlungsprozesse zu fördern. Sie würde dann von einer Vielzahl interkommunaler Konflikte, welche derzeit „über Bande“ bearbeitet werden, entlastet. Ihr formelles Instrumentarium dient dann in den Bereichen, in welchen es die notwendige Trennschärfe für eine Unterstützung von Innenentwicklung nicht gewährleisten kann, der Sicherung von Mindeststandards. Die Ausführungen zu Regional Governance haben gezeigt, dass sie solche Aushandlungsprozesse umso erfolgreicher initiieren kann, je restriktiver diese Mindeststandards sind und umso eher kooperatives Verhandeln daher Kooperationsgewinne verspricht.

---

Im Rahmen interkommunaler Kooperationen stehen Verfahren für eine integrierte überörtlich abgestimmte Siedlungsentwicklung im Mittelpunkt, wobei insbesondere dem ausgewogenen Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung besondere Bedeutung zukommt. Hierfür müssen Konkurrenzsituationen ausgeglichen werden, entweder indem für alle Kooperationspartner entsprechende Entwicklungsperspektiven gefunden oder Tausch- und Kompensationsmechanismen erprobt und etabliert werden. Zu nennen sind hier insbesondere eine interkommunal ausgerichtete strategische Planung der Entwicklung von Siedlung, Infrastruktur und Freiraum. Hinzu kommt die Entwicklung, Erprobung und Etablierung von Instrumenten, welche der Umsetzung und Sicherung der strategischen Überlegungen für den Kooperationsraum dienen. Dabei sollte zwischen den Kooperationsräumen hinsichtlich des Entwicklungsdruckes unterschieden werden. In Räumen mit hohem Entwicklungsdruck stehen eher Instrumente mit direktem Bezug zur Siedlungsentwicklung im Mittelpunkt. Dies können insbesondere die Vereinbarung von Flächenkontingenten, interkommunale Gebietsentwicklungen, Flächenpools für Entwicklung und Vermarktung sowie ökonomische Steuerungsinstrumente wie beispielsweise die Baulandausweisungsumlage und interkommunale Ausgleichs- und Kompensationsmechanismen sein.<sup>1</sup> In Räumen mit geringerem Entwicklungsdruck hingegen liegen die Aufgaben für interkommunale Kooperationen noch

---

<sup>1</sup> Das Beispiel der als Modellvorhaben der Raumordnung geförderten interkommunalen Kooperation in Rendsburg zeigt, dass auf der interkommunalen Ebene auch Instrumente mit überschaubarem Aufwand eingeführt, vereinbart und etabliert werden können, die ansonsten insbesondere auf Seiten der Kommunen häufig zu Abwehrreaktionen führen (Vgl. Wittekind 2006 – Innerregionaler Interessenausgleich, S. 10–11).

stärker im Bereich der sozialen und technischen Infrastruktur und der Daseinsvorsorge.<sup>1</sup> Diese Aufzählung ist bei weitem nicht vollständig, zeigt jedoch bereits die große Vielfalt der denkbaren Gegenstände interkommunaler Kooperationen auf.

Interkommunale Kooperationen stellen ein wichtiges Ziel regionalen Flächenmanagements dar, vor allem da funktionierende Kooperationen die regionale Ebene von der Vermittlung in bilateralen Konflikten entlasten. Für regionales Flächenmanagement sollten jedoch auch Vorhaben verfolgt werden, welche ganze Teilräume umfassen. Auch hier kann regionales Flächenmanagement auf Erfahrungen zurückgreifen, wie sie beispielsweise in den letzten Jahren in der Erarbeitung regionaler Teilraumgutachten gesammelt wurden.

Schwer-  
punkträume

---

Ein Beispiel hierfür, welches im Zuge des Modellvorhabens MORO-RESIM thematisiert wurde, ist der Neckarraum, welcher nicht nur für die Stadt Stuttgart von großer Bedeutung ist, sondern einer großräumigeren Betrachtung bedarf. Im Neckarraum konzentrieren sich dabei Fragen der regionalen Wirtschaftsentwicklung, der Infrastrukturentwicklung, der Innenentwicklung und Erneuerung der bestehenden Siedlungen sowie der klein- und großräumigen Freiraumentwicklung.

---

Eine prozess- und umsetzungsorientierte Auseinandersetzung mit solchen Schwerpunkträumen findet derzeit jedoch häufig mit einem Fokus auf der Freiraumentwicklung statt, beispielsweise in Form von Landschaftsparks. Regionales Flächenmanagement könnte hier eine Plattform bieten, welche eine integrierte Auseinandersetzung mit den Fragen von Siedlung, Infrastruktur und Freiraum ermöglicht. Diese thematische Breite wird durch die räumliche Konzentration auf Schwerpunkträume von regionaler Bedeutung erst möglich. Während die formelle Regionalplanung flächendeckend arbeiten sollte, hat hier regionales Flächenmanagement mit seiner Ausrichtung auf die Entwicklungsplanung größere Freiheiten, die notwendigen Schwerpunktsetzungen vorzunehmen. Mit der regionalen Übersicht kann zudem im Zuge regionalen Flächenmanagements eine wichtige Grundlage für solche Vorhaben gelegt werden.

#### 6.1.4 Programme

Programme dienen der Bündelung von Projekten in so genannte Projektfamilien, um komplexe Vorhaben in in sich schlüssige und unabhängig realisierbare Einzelbausteine zu zerlegen oder die Durchführung gleichartiger Vorhaben soweit als möglich zu routinisieren.<sup>2</sup> Im regionalen Flächenmanagement sind daher zwei unterschiedliche Arten von Programmen zu unterscheiden.

---

<sup>1</sup> Dabei handelt es sich jedoch, eingedenk der Themenstellung der vorliegenden Arbeit, nicht um periphere, ländlich geprägte Räume. Auch innerhalb der hier diskutierten Verdichtungsräume sind jedoch die Unterschiede in der Entwicklungsdynamik schon so groß, dass eine Differenzierung, wie sie auch im Modellvorhaben MORO-RESIM vorgenommen wurde, hier angezeigt scheint.

<sup>2</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 218–219

**Arbeitsprogramme von Ad-Hoc-Organisationen**

Prozessmodule des Typs *Projekte und Schwerpunktaufgaben* werden, wie bereits diskutiert wurde, vielfach den Charakter komplexer Schwerpunktaufgaben haben. Für diese gilt, dass die Bearbeitung nicht zuerst auf die Umsetzung von Lösungen innerhalb der Laufzeit, sondern vielmehr auf eine Klärung der Problemlage, die Definition einzelner Projekte als in sich geschlossene Bausteine und die Bündelung dieser Projekte in ein fortschreibungsfähiges Arbeitsprogramm abzielt. Die kritische Prüfung von Lösungselementen, welche die Umsetzbarkeit der Gesamtlösung maßgeblich beeinflussen bedingt, dass diese bereits zur Laufzeit der Ad-Hoc-Organisation versuchsweise in Pilotprojekten umgesetzt werden. Die Hauptlast der Umsetzung geht jedoch mit Ende der Ad-Hoc-Organisation auf die bestehenden Organisationen oder eine mögliche Nachfolgeorganisation über. Daher stellt das Aktionsprogramm, in welchem Sofortmaßnahmen, Pilotprojekte und Leitprojekte gebündelt und die wesentlichen Rahmenbedingungen und Querbezüge aufgeführt werden, ein zentrales Arbeitsergebnis der Ad-Hoc-Organisation dar. Dieses Aktionsprogramm bezieht sich somit auf eine konkrete, im durch die Ad-Hoc-Organisation im Rahmen ihres Auftrages bearbeitete Aufgabe und enthält unterschiedliche Lösungselemente, deren Umsetzung in der Regel in unterschiedliche Zuständigkeitsgebiete fällt. Da sich auch nach der Verabschiedung dieses Aktionsprogramms wesentliche Umstände ändern oder in der Umsetzung vorteilhaftere Detaillösungen gefunden werden können, die dann eine Überprüfung der Abhängigkeiten zu anderen Elementen des Arbeitsprogramms erforderlich machen, sollte das Aktionsprogramm regelmäßig fortgeschrieben werden.<sup>1</sup> Es muss beachtet werden, dass Programme dieses Typs Ergebnis eines einzelnen Prozessmoduls sind und daher Regelungen zur Ausgestaltung des Programms zum Aufgabenbereich des Prozessmoduls gehört. Programme dieses Typs sind also nicht als Prozessmodule regionalen Flächenmanagements zu betrachten.

**Programme als „Projektbündel“**

Der zweite Typus von Programmen bezieht sich nicht auf ein konkretes Vorhaben und seine Umsetzung, sondern stellt vielmehr eine Bündelung von gleichartigen Projekten mit unterschiedlichen Bezugsräumen dar. Wenn in Prozessmodulen regionalen Flächenmanagements Vorgehensweisen für typische Problemsituationen entwickelt und erfolgreich erprobt werden konnten, ist der nächste Schritt ein Programm, in dessen Rahmen die Umsetzung in einer Vielzahl ähnlicher Fälle erfolgt. Regionales Flächenmanagement kann hier einen geeigneten Rahmen bieten, um die Zielrichtung der Programme in Arbeitsgruppen anzudenken, in Pilotvorhaben zu prüfen und darauf aufbauend Empfehlungen für die Ausgestaltung des Programms zu entwickeln. Daraus ergibt sich, dass diese Programme aus Sicht des regionalen Flächenmanagements ebenfalls nicht als eigene Prozessmodule, sondern vielmehr als eine Sequenz voneinander unabhängiger Prozessmodule anzusehen sind, über deren Durchführung und Ausgestaltung jeweils separat entschieden werden sollte.

**Einbettung von Programmen**

Regionales Flächenmanagement in der hier diskutierten Form ist aus mehreren Gründen nicht geeignet, solche Programme in Eigenregie umzusetzen. Dies lassen nicht zuletzt

---

<sup>1</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 218–219

seine Legitimationsbasis und seine Steuerungskapazität nicht zu. Es würde auch nicht der hinter regionalem Flächenmanagement stehenden Idee entsprechen, die bestehenden Organisationen keinesfalls zu ersetzen, sondern sinnvoll zu ergänzen. Zudem ist ein wesentlicher Aspekt regionalen Flächenmanagements seine regelmäßige thematische Neuausrichtung.<sup>1</sup> Es sollte daher in Bezug auf die Überführung von Prozessmodulen in dauerhafte Strukturen keine Aufgaben übernehmen, welche diese thematische Flexibilität einschränken. Die Umsetzung von Programmen der beiden hier genannten Typen sollte daher bei bestehenden oder, falls diese dafür nicht geeignet erscheinen, bei neu zu schaffenden Organisationen liegen. Regionales Flächenmanagement sollte also nicht die Rolle einer Nachfolgeorganisation für einzelne Prozessmodule übernehmen, da es damit auch seine Möglichkeit einbüßen würde, sich regelmäßig thematisch neu auszurichten

Die Hauptaufgabe regionalen Flächenmanagements bezüglich Programmen der beiden hier skizzierten Typen liegt also in der Ausarbeitung von Empfehlungen zur Ausgestaltung der Programme und der Prüfung der Machbarkeit insbesondere durch die exemplarische Umsetzung kritischer Elemente. Regionales Flächenmanagement bietet jedoch zusätzlich auch einen geeigneten Rahmen für eine weitere Begleitung der Umsetzung der Programme und, falls notwendig, einer Fortschreibung einzelner Elemente oder eines gesamten Programms. Auch bei Programmen des zweiten Typs, also der gebündelten Durchführung einer Vielzahl ähnlicher Projekte, ergeben sich aus den einzelnen Projekten immer wieder Erkenntnisse, welche für eine Anpassung und Überprüfung der strategischen Ausrichtung des Programms genutzt werden können. Hier kann regionales Flächenmanagement die für die Umsetzung zuständigen Organisationen wiederum unterstützen. Während diese die Umsetzungen der Programme also in eigener Verantwortung betreiben sollten, können sie in der Auswertung der Erfahrungen, der Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und der Überprüfung der strategischen Ausrichtung der Programme Unterstützung durch regionales Flächenmanagement erhalten. Dessen Beitrag liegt dabei insbesondere in einer erneuten Aufweitung des Blickwinkels und dem Einbringen des unabhängigen Urteils externer Experten. Zudem kann, wenn regionales Flächenmanagement diese Rolle übernimmt, auch das in der Vorbereitung der Programme erarbeitete Wissen genutzt und eingebracht werden.

**Aufgaben regionalen Flächenmanagements**

Auch für diese Aufgabe bieten sich Prozessmodule des Typs „Arbeitsgruppe“ an, welche hier jedoch anders ausgestaltet werden sollten. Ihre wesentliche Aufgabe besteht darin, regelmäßig Empfehlungen zur Fortführung des Programms zu formulieren, anlässlich der Kupplungen zur Diskussion zu stellen und den für die Durchführung des Programms Zuständigen zu übermitteln. Um diese Aufgabe wahrnehmen zu können, kann es sinnvoll sein, die Mitglieder der Arbeitsgruppe, beispielsweise in Form eines Beratergremiums, auch direkt in das Programm einzubinden. Diese Arbeitsgruppen unterscheiden sich vom bereits skizzierten Typ auch hinsichtlich ihrer Laufzeit, die sich nach der Laufzeit der Programme bemessen sollte. Diese orientiert sich im Fall von Förderprogrammen vielfach an den Legislaturperioden und liegt bei vier bis fünf Jahren.

---

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 2.6

Aktionsprogramme zur Lösung komplexer Schwerpunktaufgaben haben in vielen Fällen längere Laufzeiten. Hier ist es denkbar, von einer laufenden Begleitung des Programms abzusehen und stattdessen in regelmäßigen Abständen von zwei bis vier Jahren Arbeitsgruppen einzusetzen, welche das bislang Erreichte bilanzieren und Empfehlungen zur Weiterentwicklung formulieren. Diese Arbeitsgruppen sollten dann eine kürzere Laufzeit von etwa eineinhalb Jahren haben, so dass ihr Auftrag in einer Kupplung beschlossen und Zwischenergebnisse in einer weiteren Kupplung besprochen werden können.

## 6.2 Organisation der Prozessmodule

Die Einbindung der einzelnen Prozessmodule sollte so erfolgen, dass in der Ausgestaltung der inneren Organisation möglichst große Spielräume bestehen, diese an die jeweiligen Aufgabenstellungen anzupassen. Auf die innere Organisation der Prozessmodule soll hier darum auch nicht über das bereits Gesagte hinaus eingegangen werden.

### Gemeinsamer Rhythmus

Die Bündelung der verschiedenen Prozessmodule bedingt jedoch, dass durch regionales Flächenmanagement einige grundlegende Rahmenbedingungen vorgegeben werden müssen. Der regelmäßige Rhythmus der Kupplungen im regionalen Flächenmanagement strukturiert daher auch die einzelnen Prozessmodule. Der durch die Kupplungen vorgegebene Rhythmus dient dabei ebenso wie bei komplexen Schwerpunktaufgaben dazu, die Arbeiten in überschaubare und begreifbare Phasen zu strukturieren und vor allem den Informationsaustausch berechenbar zu gestalten. Dies ist angesichts des weiteren zeitlichen Horizontes regionalen Flächenmanagements von noch größerer Bedeutung.<sup>1</sup> Daraus folgt, dass die innere Ablauforganisation der Prozessmodule sich auf die Kupplungen regionalen Flächenmanagements ausrichten sollte. Dies hat Folgen für die Mindestlaufzeit von Prozessmodulen, welche eingedenk des Kupplungsabstandes von in der Regel einem Jahr nicht unter einem, besser zwei Jahren liegen sollte. So ist gewährleistet, dass jedes Vorhaben zumindest zu Beginn und zum Abschluss des Prozessmoduls in einer Kupplung behandelt wird. Dies ist als Minimum der Koppelung zwischen Prozessmodul und regionalem Flächenmanagement anzusehen und allenfalls für Prozessmodule des Typs „Arbeitsgruppe“ geeignet. Komplexere Prozessmodule werden in der Regel Laufzeiten zwischen zwei und vier Jahren haben<sup>2</sup>, so dass auch eine wiederholte Diskussion von Zwischenergebnissen in Kupplungen gewährleistet werden kann.

---

<sup>1</sup> Versuche müssen zeigen, ob beim vorgeschlagenen Rhythmus von einem Jahr diese Strukturierung des Informationsaustausches noch gewährleistet werden kann, da eine notwendige Bedingung für die Konzentration des Austausches auf die Kupplungen ist, dass die Zwischenzeiten der internen Arbeit in den einzelnen Prozessmodulen vorbehalten bleiben. Gerade in der Startphase regionalen Flächenmanagements könnte daher auch ein Rhythmus von einem halben Jahr sinnvoll sein. Der Nachteil einer solchen Verdichtung auf der Zeitachse ist dann jedoch, dass der eigenständigen Arbeit innerhalb der Prozessmodule weniger Raum gegeben wird.

<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt 5.1

Prozessmodul	Typische Phasen	Typische Dauer in Jahren
Arbeitsgruppen	Themenfindung, Diskussion Dokumentation	1 bis 1,5
Wettbewerbe	Vorbereitung, Auslobung, Auswahl, Präsentation	1
Projekte	Anbahnung, Pilotphase, Kon- zeptphase, Dokumentation	1,5 bis 3
Konsilien	Anbahnung, Erkundung, Er- probung, Programmentwick- lung	2 bis 4

**Abbildung 56 Zu-  
sammenfassung der  
Laufzeiten der Pro-  
zessmodule**

Quelle: eigene Darstellung

## 6.3 Aufbauorganisation

### 6.3.1 Prinzipien und ihre Umsetzung

Die Aufbauorganisation regionalen Flächenmanagements sollte drei Prinzipien folgen.

- Die Vermeidung komplizierter Hierarchien hat sich in der Bearbeitung komplexer Schwerpunktaufgaben bewährt. Die Einführung des Kupplungsrythmus ermöglicht es, die Leitungsspanne erheblich auszuweiten. Auch regionales Flächenmanagement sollte daher eine möglichst flache Organisationsstruktur aufweisen.
- Die interne Organisation der Prozessmodule sollte sich an ihrer jeweiligen Aufgabenstellung orientieren. Diese vorab festzuschreiben zu wollen würde die notwendigen Spielräume für die Anbahnung und Ausgestaltung der Prozessmodule über Gebühr einschränken. Dabei sollten die in Abschnitt 6 skizzierten Prinzipien beachtet werden.
- Die Prozessmodule sollten auch eigenständig funktionsfähig sein, schon um im Falle eines Abbruchs regionalen Flächenmanagements die einzelnen Prozessmodule kontrolliert zu Ende führen zu können.

In der Umsetzung dieser Prinzipien müssen Kompromisse gefunden werden, da sie untereinander nicht frei von Widersprüchen sind. Um zusätzliche Hierarchiestufen zu vermeiden und so eine möglichst flache Organisationsstruktur umzusetzen, müssten alle Beteiligten der einzelnen Prozessmodule auch an den gemeinsamen Kupplungen regionalen Flächenmanagements teilnehmen. Somit wäre zwar ein möglichst unmittelbarer Austausch gewährleistet, allerdings würde die Teilnehmerzahl in den Kupplungen dann ein handhabbares Maß überschreiten. Die Erfahrungen in der Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben zeigen, dass durch die Rhythmisierung des Prozesses mittels Kupplungen und die damit einhergehende Strukturierung des Informationsflusses die Leitungsspanne gegenüber anderen Organisationsformen erheblich ausgedehnt werden kann. Schon in der Bearbeitung komplexer Schwerpunktaufgaben wird dieser Spielraum zur Ausweitung der Leitungsspanne jedoch ausgereizt. Es ist daher kaum realistisch, diesen noch weiter auf den Teilnehmerkreis *mehrerer* Prozessmodule auszudehnen. Zur Lösung stehen dann nur noch zwei Optionen zur Wahl. Einerseits könnte die Teilnehmerzahl für die einzelnen Prozessmodule begrenzt werden, andererseits könnte die Teilnehmerzahl an den Kupplungen dadurch beschränkt werden, dass nur ein Teil der an

den einzelnen Prozessmodulen Beteiligten an den Kupplungen regionalen Flächenmanagements teilnimmt. Der ersten Option steht entgegen, dass damit die Spielräume für eine an der Aufgabenstellung orientierte Ausgestaltung des Prozessmoduls stark eingeschränkt würden und die Eigenständigkeit des Prozessmoduls in Frage gestellt wäre. Mit der zweiten Option ergibt sich im Vergleich zu komplexen Schwerpunktaufgaben eine zusätzliche Hierarchieebene.

Mit einer solchen zusätzlichen Hierarchieebene geht die Gefahr einher, dass einzelne Prozessmodule sich verselbstständigen und eine ausreichend direkte Koppelung sowie der unmittelbare Austausch zwischen den Prozessmodulen nicht mehr gewährleistet werden kann. Regionales Flächenmanagement würde damit wichtige Eigenschaften einbüßen. Dieser Tendenz zur Verselbstständigung müssen insbesondere diejenigen Personen entgegenwirken, welche die einzelnen Prozessmodule in den Kupplungen vertreten. Ihre Rolle ist wichtig und herausfordernd zugleich, da die Koppelung zwischen den Prozessmodulen nur so weit reichen kann, wie es ihnen gelingt, die Empfehlungen und Diskussionsergebnisse der Kupplungen innerhalb der Prozessmodule zu vermitteln. Auch für sie ist die *Grenzgängerproblematik* von Bedeutung.<sup>1</sup> Es sollte daher darauf geachtet werden, dass die Schnittmenge zwischen Beteiligten in den Prozessmodulen und Teilnehmern an den Kupplungen möglichst groß ist und keinesfalls nur auf die Leitung der Prozessmodule beschränkt wird. Dabei kann zwischen Prozessmodulen des Typs *Arbeitsgruppe* und *Wettbewerb* sowie *Projekt/Schwerpunktaufgabe* unterschieden werden.

- Arbeitsgruppen werden in der Regel aus dem Prozess selbst heraus ins Leben gerufen. Ihr Teilnehmerkreis wird sich daher mehrheitlich aus den am regionalen Flächenmanagement Beteiligten rekrutieren. Hier eine zusätzliche Hierarchieebene einzuführen ist daher nicht zweckmäßig. Für den Fall, dass zu Arbeitsgruppen auch weitere Akteure hinzugezogen werden, sollten diese daher gleichzeitig auch in den Gesamtprozess und seine Kupplungen einbezogen werden.
- In Wettbewerben, Projekten und Schwerpunktaufgaben wird teilweise ein breiter Kreis weiterer Akteure beteiligt werden, beispielsweise wenn die Aufgabe eine Zusammenarbeit mehrerer Kommunen und somit einer Vielzahl von Vertretern aus Politik und Verwaltung erfordert. Hier ist es sinnvoll, dass nur ein Teil der Beteiligten auch an den Kupplungen regionalen Flächenmanagements beteiligt ist. Es sollten in den Kupplungen jedoch alle Interessengruppen vertreten sein und die Beteiligung keinesfalls auf die Leitung des Prozessmoduls beschränkt werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Seite 82

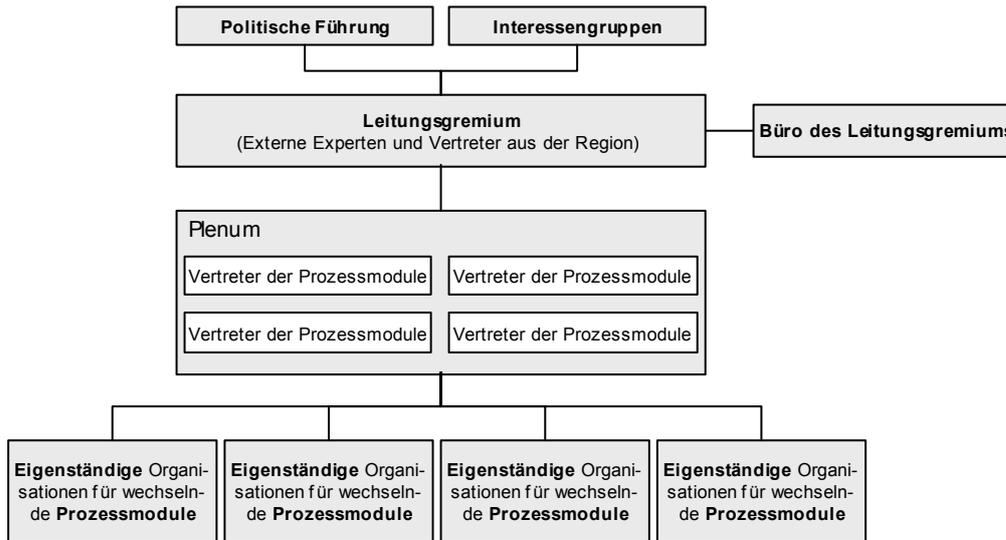


Abbildung 57  
Aufbauorganisation  
für regionales  
Flächenmanagement

Quelle: Eigene Darstellung

Aus der Grafik wird deutlich, dass die Aufbauorganisation regionalen Flächenmanagements derjenigen von Ad-Hoc-Organisationen sehr ähnlich ist. Gleichzeitig berücksichtigt sie die Anforderungen an die Institutionalisierung von Regional Governance, wie sie FÜRST und BENZ formuliert haben.<sup>1</sup> Der Unterschied liegt darin, dass die Prozessmodule im Vergleich eigenständiger sind. Es ergibt sich daher auch eine ebenfalls ähnliche Rollendifferenzierung.<sup>2</sup>

- Die politische Führung setzt das Leitungsgremium ein und definiert dessen Mandat. Die für den Gesamtprozess verantwortlichen politischen Vertreter und Interessengruppen werden regelmäßig durch das Leitungsgremium über die Arbeitsergebnisse informiert. Die politische Führung nimmt Empfehlungen des Leitungsgremiums hinsichtlich des weiteren Vorgehens entgegen.
- Das Leitungsgremium führt den Prozess. Es beschließt im Rahmen seines Mandates insbesondere über den Teilnehmerkreis zu Beginn, die Hinzuziehung weiterer Akteure und die Anbahnung neuer Prozessmodule. Für letzteres sollte das Leitungsgremium über ein gesichertes Budget verfügen können. Es bereitet die Kupplungen vor und leitet diese.
- Das Büro des Leitungsgremiums unterstützt das Leitungsgremium insbesondere in der Vorbereitung der Kupplungen und der Begleitung der einzelnen Prozessmodule. Das Büro sollte ausreichende Ressourcen haben, um auch als „planerische Reserve“ für unvorhergesehene Schwierigkeiten fungieren zu können.<sup>3</sup> Eine weitere wichtige Aufgabe für das Büro ist die Führung der regionalen Übersicht.
- Die Prozessmodule dienen der simultanen Arbeit in Arbeitsgruppen, Projekten und Schwerpunktaufgaben. Sie sind eigenständig, die gemeinsamen Kupplungen

<sup>1</sup> Vgl. Benz, Fürst 2003 – Region - "Regional Governance" - Regionalentwicklung, S. 42

<sup>2</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 124

<sup>3</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 131–133

wirken jedoch einer Verselbständigung entgegen. Ein möglichst großer Teil der an einem Prozessmodul Beteiligten nimmt auch an den gemeinsamen Kupplungen teil. In den Kupplungen werden Empfehlungen für die weitere Arbeit der Prozessmodule erarbeitet.

Die Aufbauorganisation stellt einen Kompromiss zwischen der notwendigen Eigenständigkeit und einer engen Koppelung der Prozessmodule dar. Sie sichert einerseits die Umsetzungsorientierung, andererseits wird in den Kupplungen die notwendige „Reibung“ zwischen den Beteiligten hergestellt, um einen intensiven Austausch zwischen den Prozessmodulen zu befördern.

Eine Besonderheit ergibt sich in der Differenzierung der Rollen der politischen Vertreter. Nach den Maximen zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben sollte eine klare Differenzierung zwischen der politischen Ebene und der fachlichen Ebene erfolgen.<sup>1</sup> Dieses Prinzip lässt sich in der hier vorgeschlagenen Aufbauorganisation jedoch wegen der Beteiligung von Vertretern der politischen Arena in den Prozessmodulen nicht vollständig verwirklichen. Die Rollendifferenzierung bezieht sich hier daher auf die Beziehung zwischen der dem Leitungsgremium regionalen Flächenmanagements und den für den Gesamtprozess politisch Verantwortlichen.

### 6.3.2 Trägerschaft

Für die Trägerschaft sind unter den bereits genannten Anforderungen zwei Modelle denkbar. Dies ist einerseits eine direkte Trägerschaft durch die Regionalplanung, andererseits eine (im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung häufig verwirklichte) Trägerschaft durch eine regionale Entwicklungsagentur als eingetragener Verein oder gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Beide Modelle bieten Vor- und Nachteile.

- *Trägerschaft durch die Regionalplanung:* Eine Trägerschaft durch die Regionalplanung bietet den Vorteil einer direkteren Koppelung zwischen dem Prozess regionalen Flächenmanagements und der formellen Regionalplanung. Insbesondere wenn die Regionalplanung kommunal verfasst ist, bringt diese Option einen Legitimationsgewinn mit sich. Hauptnachteil dieser Option ist jedoch das Spannungsverhältnis zwischen den formellen Aufgaben der Regionalplanung und der Rolle, die sie in einem Prozess mit informellem Charakter spielen sollte.<sup>2</sup>
- *Trägerschaft durch eine regionale Entwicklungsagentur:* Eine Trägerschaft durch eine regionale Entwicklungsagentur in der Form eines Vereins oder einer gemeinnützigen Gesellschaft mit begrenzter Haftung hat vor allem den Vorteil, dass die Trägerschaft durch mehrere Akteure in Kooperation erfolgen kann. Beispielsweise ist denkbar, neben der Regionalplanung Kreise, Städte oder auch die Wirtschaft mit einzubinden. Hier kann mit einer Vielzahl denkbarer Konstellationen auf die

---

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 5.1

<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt 2.4.3

im jeweiligen Verdichtungsraum bereits bestehenden Strukturen eingegangen werden. Diesen Vorteilen steht als Nachteil gegenüber, dass die Gefahr einer unzureichenden Koppelung zwischen dem regionalem Flächenmanagement und der Regionalplanung besteht. Die zusätzliche Hierarchieebene der regionalen Entwicklungsagentur birgt die Gefahr der Verselbstständigung des Prozesses.<sup>1</sup> Zudem bestehen gegenüber einer solchen potenziell einflussreichen, nur schwer kontrollierbaren Institution Vorbehalte seitens der Kommunen, so dass vor allem in der Startphase regionalen Flächenmanagements zusätzliche Hürden zu überwinden sind. Erfahrungen aus der Praxis weisen auf einen weiteren möglichen Entwicklungspfad hin. Denkbar ist, dass sich aus dem Büro des Leitungsgremiums im Laufe des Prozesses eine regionale Entwicklungsagentur entwickelt, welche dann aber durch das regionale Flächenmanagement geführt würde.<sup>2</sup>

Für die Möglichkeiten der Umsetzung dieser beiden grundsätzlichen Optionen für die Trägerschaft regionalen Flächenmanagements sei auf die umfangreiche Literatur verwiesen.<sup>3</sup> Welche der beiden Optionen im konkreten Fall die geeignetere ist, hängt nicht zuletzt stark von den gegebenen organisatorischen Rahmenbedingungen ab, so dass eine eindeutige Empfehlung hier nicht angegeben werden sollte.

### 6.3.3 Einbettung der regionalen Übersicht

Auf die Wichtigkeit der regionalen Übersicht zu Entwicklungspotenzialen im Innen- und Außenbereich, zu Erfahrungen in der Mobilisierung dieser Potenziale sowie zu Instrumenten und Verfahren für Flächenmanagement wurde bereits hingewiesen. Sie stellt für regionales Flächenmanagement eine wesentliche Grundlage dar, einerseits da durch die Zusammenführung der vielen lokalen Sichtweisen zu einem regionalen Bild die notwendige Veränderung der Wahrnehmung der Akteure eingeleitet wird, andererseits indem sie als Grundlage für die Entscheidung zu thematischen und räumlichen Schwerpunktsetzungen im Zuge des Prozesses dient. Nicht zuletzt bietet der für die Schaffung und Wahrung der Übersicht notwendige flächendeckende Dialogprozess die Möglichkeit, einen weiteren Kreis von Akteuren zumindest mittelbar einzubeziehen, Ergebnisse zu kommunizieren und Anregungen aufzunehmen.

Für die Frage, wem die Aufgabe der Führung dieser Übersicht übertragen werden sollte, sind verschiedene Aspekte zu beachten.

---

<sup>1</sup> Vgl. Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 227–228

<sup>2</sup> Vgl. Fürst 1995 – Regionalmanagement zwischen Regionalkonferenz und Regionalplanung, S. 419 oder auch Benz, Fürst 2003 – Erfolgsbedingungen für Regional Governance, S. 194, Troeger-Weiss 1998 – Regionalmanagement, S. 179–190

<sup>3</sup> Vgl. bspw. Spannowsky, Borchert 2003 – Interkommunale Kooperation, Löb 2006 – Problembezogenes Regionalmanagement, S. 223–233, Schenkstoff 2003 – Regionalmanagement in der Praxis: Resümee, S. 147–148

- Für die Erarbeitung der Übersicht ist der Blickwinkel unabhängiger Externer von großer Bedeutung. Gleichzeitig ist die *Vertraulichkeit der Informationen* ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Erarbeitung der Übersicht. Aus diesem Grund ist es nicht sinnvoll, neben den kommunalen Vertretern weitere Akteure aus der Region in diesen Prozess mit einzubinden, auch wenn beispielsweise die Einbeziehung von Immobilienentwicklern aufgrund ihres Erfahrungsschatzes auf den ersten Blick lohnenswert erscheinen mag. Dies spricht, um Interessenkonflikte zu vermeiden, dafür, die für die Übersicht Verantwortlichen nicht aus dem Kreis der regionalen Akteure zu rekrutieren. Eine Ausnahme stellen die Vertreter der Regionalplanung dar, welche an den Gesprächen teilnehmen sollten und ebenfalls ein wichtiges Korrektiv darstellen.<sup>1</sup>
- Die Erkenntnisse aus dem Dialogprozess zur Schaffung und Wahrung der Übersicht sollten schon in die Vorbereitung der Kupplungen berücksichtigt werden können. Die für die Übersicht verantwortliche Stelle sollte daher auch in den Vorbereitungsphasen einen direkten Zugang zum Leitungsgremium haben.

Es ist daher sinnvoll, die Verantwortung für die Übersicht der Verfahrensunterstützung zuzuordnen. Die Erfahrungen aus dem Modellvorhaben MORO-RESIM zeigen, dass dies auch angesichts des zu erwartenden Aufwandes möglich ist.

## 6.4 Ablauforganisation

Für die Ablauforganisation sind drei Aspekte von besonderer Bedeutung:

- Die Rhythmisierung des Prozesses durch Kupplungen. Die Kupplungen sind neben der Übersicht das zentrale Element regionalen Flächenmanagements.
- Die regelmäßige Erneuerung des Mandates für regionales Flächenmanagement an Sollbruchstellen. Kriterium für eine Fortsetzung ist die Chance, Verhaltensänderungen gegenüber dem Status quo zu erreichen.
- Die regelmäßige Neuausrichtung des Prozesses. Sie dient der thematischen und personellen Erneuerung des Prozesses.

Auch für regionales Flächenmanagement können dabei Phasen angegeben werden. Dieses sind die Orientierung, die Erprobung sowie die Konsolidierung und Neuausrichtung.

- *Orientierungsphase:* Zu Beginn steht im Vordergrund, eine Basis für kooperatives Handeln aufzubauen. Hierfür gilt es, gemeinsam Themenschwerpunkte festzulegen, eine gemeinsame Problemsicht zu entwickeln und Vertrauen zu schaffen. Regionales Flächenmanagement kann dabei auf bereits bestehende Kooperationsstrukturen aufbauen und diese durch die Rhythmisierung des Prozesses bündeln. Hierfür eignen sich insbesondere Arbeitsgruppen, welche Themenbereiche aufarbeiten und Wettbewerbe, mit denen Themen in der Region gesetzt sowie interessierte Akteure an den Prozess herangeführt werden können. Geeignet

---

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.2

sind auch Pilotprojekte, mit denen Lösungsideen auf ihre Machbarkeit hin geprüft werden können. Ebenso kann die Anbahnung von Konsilien zur Behandlung von Schwerpunktaufgaben erfolgen. Auch hier können sich Pilotprojekte eignen. Sofern eine regionale Übersicht zu den Siedlungsflächenpotenzialen im Außen- und insbesondere im Innenbereich noch nicht existiert – was in der Regel der Fall sein wird – so dient die Orientierungsphase dazu, diese Übersicht herzustellen.

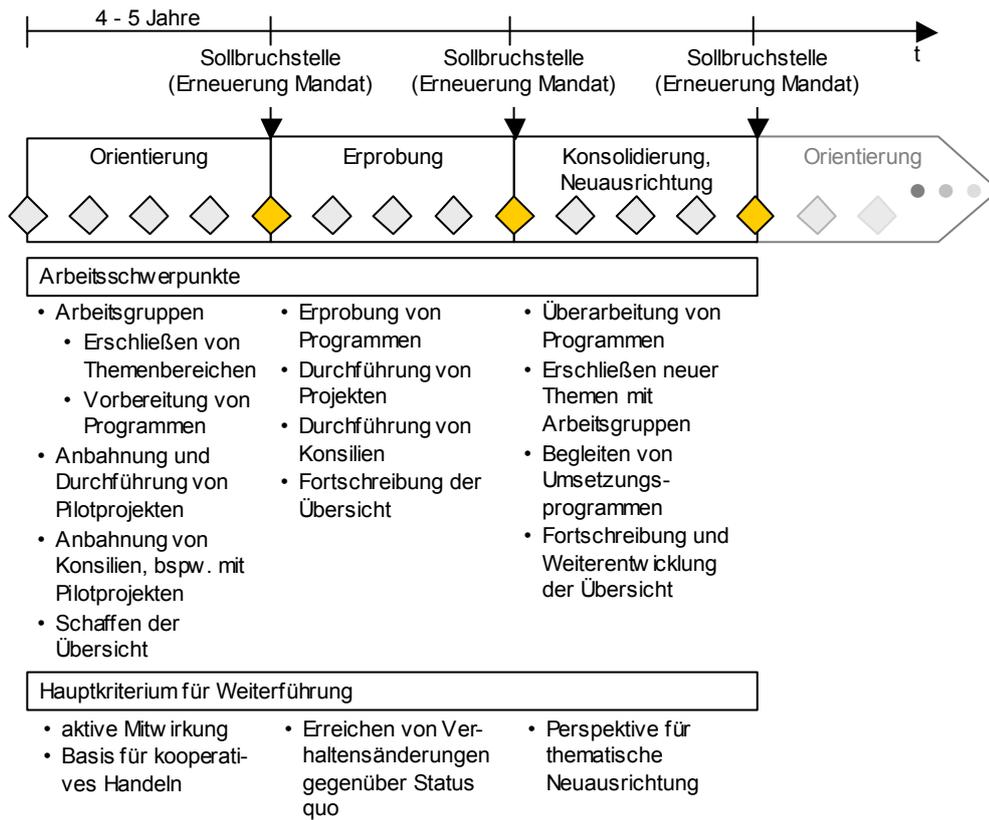
- *Erprobungsphase:* Die Erprobungsphase dient der exemplarischen Umsetzung von Lösungsideen. Der Schwerpunkt liegt auf der Durchführung konkreter Projekte und Konsilien. Ziel ist zu erkunden, in wie weit mit angedachten Lösungskonzepten tatsächlich Veränderungen des Handlungs- und Entscheidungsverhaltens der Beteiligten erreicht werden können. Neben der Erreichung der in den einzelnen Prozessmodulen gesetzten Ziele stellt dies das wesentliche Erfolgskriterium dar und ist Voraussetzung für eine Fortführung des Prozesses.
- *Konsolidierung und Neuausrichtung:* Die dritte Phase dient der Konsolidierung des Erreichten, beispielsweise durch eine Neuordnung der organisatorischen Rahmenbedingungen. Es kann eine Überprüfung und Überarbeitung von (Förder-)Programmen erfolgen und es kann die Umsetzung der in den Projekten und Konsilien erarbeiteten Arbeitsprogramme begleitet werden. Parallel erfolgt die Vorbereitung der thematischen Neuausrichtung, wiederum mittels Arbeitsgruppen oder Pilotprojekten. Diese können auch genutzt werden, um die Übersicht auf die mit einer thematischen Neuausrichtung verbundene Änderung der Anforderungen vorzubereiten.

Von Bedeutung ist, dass in den einzelnen Phasen lediglich Verschiebungen der Arbeitsschwerpunkte erfolgen, diese also keinesfalls als konsekutiv zu durchlaufende Arbeitsschritte verstanden werden dürfen. In diesem Fall wäre die insbesondere für die Einbindung der kommunalen Ebene wichtige Simultanität nicht mehr gewährleistet.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 5.3.2

Abbildung 58 Phasen regionalen Flächenmanagements



Quelle: Eigene Darstellung

Die Ablauforganisation der einzelnen Prozessmodule sollte sich an den spezifischen Aufgaben der Prozessmodule orientieren. Zu Regeln ist lediglich die Einbindung der Prozessmodule in regionales Flächenmanagement, indem eine Abstimmung der internen Arbeiten der Prozessmodule auf den Kupplungsrhythmus erfolgt.

Wichtigstes Element auf der Ebene des Gesamtprozesses sind diese Kupplungen. Ihre Ausgestaltung orientiert sich dabei im Wesentlichen an den Erkenntnissen zu Ad-Hoc-Organisationen zur Bearbeitung komplexer Schwerpunktaufgaben. Das Programm für die Kupplungen orientiert sich an drei wesentlichen Schritten: der Information, der Aussprache sowie der Erarbeitung und Verabschiedung von Empfehlungen.<sup>1</sup> Die Kupplungen im regionalen Flächenmanagement sollten mit den Berichten aus den verschiedenen Prozessmodulen und zur regionalen Übersicht beginnen. Es folgt eine Aussprache, in der insbesondere die Querbezüge zwischen den verschiedenen Prozessmodulen im Mittelpunkt stehen sollten. Berichte und Aussprache bilden die Grundlage für die Verzahnung der Prozessmodule untereinander. Im nächsten Schritt sollten ad-hoc Arbeitsgruppen gebildet werden, deren Aufgabe die Erarbeitung von Empfehlungen für die weitere Bearbeitung ist.

<sup>1</sup> Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 150

Arbeitsbereich		Typische Dauer
Information	Sachstand zu den einzelnen Prozesselementen: Arbeitsprogramm, Zwischenergebnisse, nächste Schritte	0,5 bis 1 Tag
	Bericht zur regionalen Übersicht	
	Festlegungen zum weiteren Ablauf der Kupplung	
Aussprache	Diskussion der Sachstände	0,5 bis 1 Tag
	Diskussion von Querbezügen zwischen den Prozessmodulen	
	Bildung von Arbeitsgruppen	
Erarbeitung und Verabschiedung von Empfehlungen	Anbahnung neuer Prozessmodule	1 Tag
	Empfehlungen zu den nächsten Arbeitsschritten zu laufenden Prozessmodulen anhand der Zwischenergebnissen	
	Formulierung von Schlussfolgerungen für den Gesamtprozess bei Abschluss von Prozessmodulen	
	Empfehlungen zur Weiterführung der regionalen Übersicht	
	Empfehlungen zur Neuhinzuziehung weiterer Akteure	

**Abbildung 59 Arbeitsschwerpunkte in den Kupplungen**

Eigene Darstellung (vgl. zur genaueren Ablaufplanung Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 150-153)

Die Arbeitsgruppen sollten den Akteuren ermöglichen, sich ihren Interessen und Fähigkeiten entsprechend einzubringen. Zudem sollte bei der Zusammensetzung darauf geachtet werden, dass eine Mischung der Vertreter der verschiedenen Prozessmodule gelingt. Diese in gemischten Arbeitsgruppen erarbeiteten und gemeinsam verabschiedeten Empfehlungen stellen das wesentliche Koordinationsmittel regionalen Flächenmanagements dar.<sup>1</sup> Für jeden dieser Schritte sollte erfahrungsgemäß ein halber bis ganzer Tag zur Verfügung stehen, woraus sich für die Kupplungen inklusive der notwendigen Reserven eine Mindestdauer von zwei bis drei Tagen ergibt.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Hier liegt eine der wichtigsten Herausforderungen für regionales Flächenmanagement. Die Empfehlungen an die Verantwortlichen der einzelnen Arbeitsgruppen, Projekte oder Programme können nicht bindend sein. Dies stellt einen wesentlichen Unterschied zu Ad-Hoc-Organisationen zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben dar, der sich aus der notwendigerweise höheren Unabhängigkeit der Teilprozesse ergibt. Eine finanzielle Unterstützung der Teilprozesse durch den Träger des regionalen Flächenmanagements kann hier Hürden gegenüber einer Verselbstständigung der Teilprozesse aufbauen. Dennoch ist die funktionierende Koppelung zwischen Teilprozessen untereinander und mit dem flächendeckenden Prozess ein wichtiges Entscheidungskriterium für eine Fortführung oder den Abbruch regionalen Flächenmanagements.

<sup>2</sup> SCHOLL gibt eine Mindestdauer von drei Tagen als untere Grenze an. (Vgl. Scholl 1995 – Aktionsplanung, S. 152) In der Zwischenzeit wurden jedoch auch Vorhaben erfolgreich durchgeführt, in denen die Kupplungen auf zwei Tage komprimiert wurden. (Vgl. Scholl 2005 – Frankfurt: The Europaviertel Project, S. 227) Die Erfahrungen aus diesen Vorhaben zeigen jedoch, dass die Kupplungen nicht noch weiter verkürzt werden können, da sie ansonsten zu reinen Berichts- und Beschlussrunden degenerieren und der wichtige Teil der gemeinsamen lösungsorientierten Auseinandersetzung mit den Problemen entfällt. Dies ist besonders kritisch, wenn, wie im Fall regionalen Flächenmanagements, dem Aufbrechen gewohnter Denkmuster und der Entwicklung einer neuen und gemeinsamen Problemwahrnehmung eine besondere Bedeutung zukommt.

## 7 Schlussbemerkungen

Regionales Flächenmanagement ist eine der Zukunftsaufgaben der Regionalplanung. Insbesondere die heute schon große und weiter zunehmende Wichtigkeit des Betriebes, des Unterhalts und der behutsamen wie kreativen Weiterentwicklung des Bestandes bringt hier neue Herausforderungen mit sich. Weiter zu nennen ist die weitere Zunahme der intraregionalen, nationalen, europäischen und globalen Verflechtungsbeziehungen und Konkurrenz. Diese Herausforderungen brauchen neue Antworten, welche über das bestehende formelle Instrumentarium der Regionalplanung hinausgehen.

Regionales Flächenmanagement ist seit Langem Kernaufgabe der Regionalplanung, nicht nur, aber auch in den Verdichtungsräumen. Man könnte sagen, es stellt die planerische Kernaufgabe dar, aus der heraus die Regionalplanung sich entwickelt hat. Die Aufgabe ist somit nicht neu, doch die veränderten Rahmenbedingungen erfordern neue, innovative Lösungen. Infolge der langen Beschäftigung der Regionalplanung mit dem Thema kann und sollte dabei jedoch auf die Fülle erprobter und seit langem erfolgreicher Instrumente aufgebaut werden.

Das vorgeschlagene Prozessmodell für regionales Flächenmanagement zeigt auf, wie in dieser Kernaufgabe der räumlichen Planung den neuen Herausforderungen eine neue Vorgehensweise entgegengesetzt werden kann. Ein wesentlicher Schritt ist dabei, dass mit dem Modellvorhaben MORO-RESIM gezeigt werden konnte, dass unter Nutzung moderner planerischer Informationssysteme und eines dialogorientierten Vorgehens eine belastbare Übersicht auch zu den Potenzialen in der Innenentwicklung auf der Ebene eines ganzen Verdichtungsraumes geschaffen werden kann. Es konnte aufgezeigt werden, wie die damit verbundenen technischen, materiellen, methodischen und politischen Schwierigkeiten überwunden werden können. Damit kann eine bedeutsame Grundlage für kooperative Lernprozesse nun gelegt werden. Im Modellvorhaben wurden zudem einzelne Prozessmodule regionalen Flächenmanagements erprobt oder in einem breit angelegten regionalen Prozess diskutiert. Das vorgeschlagene Prozessmodell baut auf diesen Erkenntnissen auf. Dabei wurde nicht auf die außergewöhnliche Organisationsstruktur in der Region Stuttgart abgestellt, sondern ein Vorgehen gewählt, welches auf einer systematischen Analyse der Akteursinteressen aufbaut. So ist eine Übertragbarkeit auf andere Verdichtungsräume gegeben, gleichwohl sollte in der konkreten Umsetzung eine sorgfältige Anpassung an die gegebene organisatorische und raumstrukturelle Ausgangslage erfolgen. Mit der Prozessskizze wird der Rahmen für weitere Konkretisierungen abgesteckt.

In der Praxis können Prozesse beobachtet werden, welche dem vorgeschlagenen Prozessmodell ähneln. Einige dienten in verschiedenen Abschnitten der Arbeit als Referenzen zu unterschiedlichen Aspekten regionalen Flächenmanagements. Selten jedoch erfolgte dies als kontinuierlicher Prozess unter einem Namen, sondern eher als Kette einzelner Initiativen, die im besten Fall von einzelnen weitsichtigen Akteuren auf Grundlage einer Strategie vorangetrieben wurden. Der Blickwinkel, welcher sich aus der Betrachtung des neuen Aufgabentyps der „komplexen Daueraufgabe“ ergibt, gibt wertvolle Hinweise für die Ausgestaltung regionalen Flächenmanagements. Er ergänzt die Er-

kenntnisse, welche aus den vielfältigen Erfahrungen projektorientierter Regionalplanung gewonnen werden konnten.

Das Themenfeld der „Komplexen Daueraufgabe“ konnte hier nur mit einem engen Fokus auf die Aufgabe regionalen Flächenmanagements bearbeitet werden. Es erscheint jedoch überaus lohnenswert, hier weitere Forschungsarbeiten anzuschließen. Erste „Blicke über den Tellerrand“, welche hier jedoch nicht weiter vertieft werden konnten, lassen insbesondere die nationalen Grenzräume als aussichtsreiche Anknüpfungspunkte erscheinen. In der grenzüberschreitenden Planung können überaus unterschiedliche Formen kooperativer Planungsprozesse beobachtet werden, welche zudem teilweise seit Jahrzehnten mit wechselnder Intensität und wechselnden Formen der Institutionalisierung arbeiten. In den Grenzräumen stehen sie vor einer Vielzahl komplexer Daueraufgaben, welche sich vielfach bislang einer Routinisierung entzogen. Grenzräume stellen somit einen Laborraum für langfristig angelegte Kooperationsprozesse dar. Sie lassen auch eine Untersuchung der Risiken langfristiger Kooperationen zu. Genannt seien die Alterung und Verkrustung von Netzwerken, Legitimationsschwierigkeiten oder auch die Grenzgängerproblematik. Die Möglichkeiten, welche sich diesen Grenzräumen im Zuge der europäischen Integration und Harmonisierung ergeben, lassen sie für weitergehende Untersuchungen nur umso interessanter erscheinen.

## 8 Literaturverzeichnis

- Albers, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. *RaumPlanung*, Nr. 61, S. 97–103.
- Aring, Jürgen (2001): Postsuburbia - Herausforderungen für stadtreregionales Management. In: *Empirica, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Forschungs- und Beratungsgesellschaft (Hg.): Postsuburbia - Herausforderungen für stadtreregionales Management. Dokumentation einer Fachtagung der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen. Hannover, S. 115–127.*
- Baldauf, Gerd (2003): *Innenentwicklung PUR. planen und realisieren. Unter Mitarbeit von Christiane Claus, Sabine Weissinger und Gertrud Weik. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg; Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg: Stuttgart.*
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (Hg.) (2002): *Kommunales Flächenressourcen-Management. Beispiele aus der städtebaulichen Praxis - Workshop am 29. Juli 2002. München. Selbstverlag.*
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (2003): *Kommunales Flächenressourcen-Management. Arbeitshilfe. 2. überarbeitete und ergänzte Auflage. Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU): München.*
- Bea, Franz Xaver; Haas, Jürgen (2005): *Strategisches Management. 4., neu bearb. Aufl. Stuttgart. Lucius und Lucius (Reihe Grundwissen der Ökonomik).*
- Benz, Arthur (1992): Mehrebenen-Verflechtung. Verhandlungssysteme in verbundenen Entscheidungsarenen. In: Benz, Arthur (Hg.): *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main. Campus. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, S. 147–197.*
- Benz, Arthur (2003): *Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Aktionsraum Region - Regional Governance. Bonn. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung. 8/9, S. 505–512.*
- Benz, Arthur (2004): *Governance. Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–28.*
- Benz, Arthur (2004): *Multilevel Governance. Governance in Mehrebenensystemen. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 125–146.*

- Benz, Arthur; Fürst, Dietrich (2003): Erfolgsbedingungen für "Regional Governance". Resümee. In: Pröhl, Marga; Adamaschek, Bernd (Hg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh. Verl. Bertelsmann-Stiftung, S. 189–211.
- Benz, Arthur; Fürst, Dietrich (2003): Region - "Regional Governance" - Regionalentwicklung. In: Pröhl, Marga; Adamaschek, Bernd (Hg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh. Verl. Bertelsmann-Stiftung, S. 11–66.
- Besler, Michael; Wiegandt, Claus-Christian (2006): Brachflächen- und Baulückenkataster als Instrumente des kommunalen Flächenmanagements in der Praxis. In: Job, Hubert; Pütz, Marco (Hg.): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. mit Fallbeispielen aus Bayern. Hannover. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 129–146.
- Beyerle, Thomas (2001): Wirtschaftliche Strukturen im Wandel. In: Empirica, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Forschungs- und Beratungsgesellschaft (Hg.): Postsuburbia - Herausforderungen für stadregionales Management. Dokumentation einer Fachtagung der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen. Hannover, S. 23–27.
- Binninger, Ulrike (2004): Flächenmanagement in der Gemeinde Nufringen. In: Verband Region Stuttgart; Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH) (Hg.): Ansätze für ein regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart. Bericht zum 2. Workshop des Modellvorhabens MORO-RESIM am 19.10.2004 in Stuttgart. Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe. Karlsruhe, S. 22–23.
- Blotevogel, Hans Heinrich (2005): Metropolregionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. Akad. für Raumforschung und Landesplanung, S. 642–647.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): Umsetzungsstrategien zur Koordination von ÖV-Erschließung und städtebaulicher Entwicklung - Band 2. Endbericht zum Sondergutachten "Umsetzungsstrategien zur Koordination von ÖV-Erschließung und städtebaulicher Entwicklung" im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes "Stadtentwicklung und Stadtverkehr". Auftragsforschung des BMVBS / BBR, bearbeitet von der Technischen Universität Hamburg-Harburg. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): Innovative Projekte zur Regionalentwicklung. Modellvorhaben der Raumordnung 2003 - 2006. Ergebnisse der 1. Werkstatt "Nachhaltige Siedlungsentwicklung" am 23. September 2004 in Weimar. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Bonn.

- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hg.) (1997): Entschlüsseungen der Ministerkonferenz für Raumordnung. 1993 - 1997. Bonn. Bundesministerium für Raumordnung Bauwesen und Städtebau.
- Dahm, Susanne; Elgendy, Hany (15.09.2003): Geographische Informationssysteme (GIS). Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH): Online verfügbar unter [http://www.isl.uni-karlsruhe.de/module/gis\\_deutsch/gis\\_deutsch.html](http://www.isl.uni-karlsruhe.de/module/gis_deutsch/gis_deutsch.html), zuletzt aktualisiert am 15.09.2003, zuletzt geprüft am 07.04.2007.
- Dahm, Susanne (2004): Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials im Murgtal. Abschlussbericht. Karlsruhe. Selbstverlag.
- Dahm, Susanne (2006): Bau- und Wohnflächenreserven in kleinen Kommunen Baden-Württembergs. Innenentwicklungspotentiale vor dem Hintergrund einer sich ändernden Bevölkerungsstruktur. Betreut von Bernd Scholl. Karlsruhe. Universität Karlsruhe (TH), Institut für Städtebau und Landesplanung. Online verfügbar unter <http://digbib.ubka.uni-karlsruhe.de/eva/2006/bau-geo/25>, zuletzt geprüft am 02.04.2007.
- Davy, Benjamin (1997): Essential injustice. When legal institutions cannot resolve environmental and land use disputes. Wien;New York. Springer.
- Deutsch, Karl W. (1970): Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven. 2.unveränd. Aufl. Freiburg. Rombach.
- Deutscher Städtetag (2002): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft. Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Deutscher Städtetag: Köln, Berlin.
- Einig, Klaus (2003): Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Bauland- und Immobilienmarktbericht 2003. (Berichte // BBR, 16), S. 111–140.
- Einig, Klaus; Müller, B.; Zinke, D. (2001): Regionales Flächenmanagement in Deutschland. Konzept und exemplarische Fallbeispiele. In: Stadt Marktredwitz (Hg.): 2. Marktredwitzer Bodenschutztag. Umsetzung der Bodenschutzgesetze und Flächenressourcen-Management. Marktredwitz. Selbstverlag, S. 71–78.
- Elgendy, Hany (2003): Development and implementation of planning information systems in collaborative spatial planning processes. Karlsruhe. Selbstverlag (Reihe Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH), Teil 32).
- Elgendy, Hany; Seidemann, Dirk; Wilske, Sebastian (2004): New challenges for city and regional planning: inner development of cities and regions for promoting sustainable development. Herausgegeben von ISoCaRP. (ISoCaRP Congress Reports, Online verfügbar unter [http://www.isocarp.net/Data/case\\_studies/480.pdf](http://www.isocarp.net/Data/case_studies/480.pdf), zuletzt geprüft am 07.04.2007.

- Elgendy, Hany; Seidemann, Dirk; Wilske, Sebastian (2006): The Role of spatial Planning in steering market-driven urban Change of deteriorated urban Areas. ISoCaRP. (ISoCaRP Congress Reports, 2006). Online verfügbar unter [http://www.isocarp.net/Data/case\\_studies/809.pdf](http://www.isocarp.net/Data/case_studies/809.pdf), zuletzt geprüft am 02.04.2007.
- Elgendy, Hany; Wilske, Sebastian (2006): The role of soft-factors in the success of collaborative planning information systems. In: Schenk, Manfred (Hg.): CORP 2006. Sustainable Solutions for the Information Society. Selbstverlag. Wien.
- Estermann, Josef (1999): Gibt das Zentrum Zürich dem Wirtschaftsraum nur seinen Namen? In: Flückinger, Hans; Frey, René L. (Hg.): Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume. Beiträge aus dem Forum für Raumordnung 1999/2001. Zürich. ORL Institut, ETH Zürich, S. 151–156.
- Fayol, H. (1950): Administration industrielle et générale. Auszug aus: Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale ; 3. livraison de 1916. Paris. Dunod.
- Fischer, Kathrin (2004): Aspekte einer empirisch fundierten betriebswirtschaftlichen Entscheidungslehre. Neuere Entwicklungen bei Entscheidungen unter Risiko. Wiesbaden. Deutscher Universitäts-Verlag.
- Follett, Mary P. (1940): Dynamic Administration : the collected papers of Mary Parker Follett. ed. by Henry C. Metcalf; L. Urwick. New York, London. Harper & Brothers.
- Freisitzer, Kurt; Maurer, Jakob (1985): Zu den konkreten Erfahrungen. Das Wiener Modell. Erfahrungen mit innovativer Stadtplanung. empirische Befunde aus einem Grossprojekt. Wien. Compress-Verlag, S. 16–30.
- Frey, René L. (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Aktionsraum Region - Regional Governance. Bonn. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung. 8/9, S. 451–462.
- Fürst, Dietrich (1993): Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement? Die öffentliche Verwaltung, Nr. 13, S. 552–559.
- Fürst, Dietrich (1994): Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung. Raumforschung und Raumordnung, Jg. 52, Nr. 3, S. 194–192.
- Fürst, Dietrich (1995): Regionalmanagement zwischen Regionalkonferenz und Regionalplanung. Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, Jg. 9, S. 416–420.
- Fürst, Dietrich (1998): Regionalmanagement als neues Instrument regionalisierter Strukturpolitik. In: Kujath, Hans Joachim (Hg.): Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes. Berlin. Ed. Sigma, S. 233–250.

- Fürst, Dietrich (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Aktionsraum Region - Regional Governance. Bonn. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung. 8/9, S. 441–450.
- Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 45–64.
- Fürst, Dietrich; Lahner, Marion; Pollermann, Kim (2005): Regional Governance bei Gemeinschaftsgütern des Ressourcenschutzes: das Beispiel Biosphärenreservate. Raumforschung und Raumordnung, Jg. 63, Nr. 5, S. 330–339.
- Geißendörfer, Manfred (2003): Handbuch "Erfolgreiches Regionalmanagement". München. Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU).
- Gertz, Carsten (03.05.2007): Verkehrliche Wirkungen von Siedlungskonzepten – welche weitere Siedlungsentwicklung eignet sich für die Region Stuttgart? Veranstaltung vom 03.05.2007 aus der Reihe Quo vadis Region Stuttgart 2020? Stuttgart. Online verfügbar unter [http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Gertz\\_030505.pdf](http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Gertz_030505.pdf), zuletzt geprüft am 02.04.2007.
- Gutsche, Jens-Martin (2005): Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte und die regionale Verkehrsentwicklung. In: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hg.): Innovationen und Lösungen für den Verkehr 2030. Langfassung der Vorträge des 3. Zukunftsworkshops des Jungen Forums der DVWG am 3. Juni 2005 in München. Berlin. Selbstverlag. Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft : Reihe E, Junges Forum.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (1994): Wie organisiert man Innovation in nicht innovativen Milieus? In: Kreibich, Rolf (Hg.): Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen. Essen. Klartext-Verlag, S. 52–63.
- Heinz, Werner (2004): Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen. Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg. Berlin. Dt. Inst. für Urbanistik (Reihe Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Teil 38).
- Ibert, Oliver (2003): Projekte und Innovation. Projektorientierung in der Entwicklungsplanung als Antwort auf das Problem der Organisation von Innovation. Raumforschung und Raumordnung, Jg. 61, Nr. 1/2, S. 3–12.
- Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart (2003): Innovationsregion Stuttgart. Die Region Stuttgart als Wirtschaftsstandort im Vergleich zu anderen Metropolregionen in Deutschland. Unter Mitarbeit von Silke Giese, Andreas Hildenbrand und Petra Nüchter et al. Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart: Stuttgart.

- Institut für Planung Kommunikation und Prozeßmanagement (Hg.) (2004): Wanderausstellung Flächensparendes Bauen. Online verfügbar unter <http://www.raumenergie.de/Home/MetropolregionHamburg/vorbemerkung.pdf>, zuletzt geprüft am 02.04.2007.
- Jung, Wolfgang (19.05.2006): Systematisierung der Instrumente räumlicher Planung. Beitrag im Rahmen des Jungen Forums der ARL 2006 in Darmstadt. Die Veröffentlichung des Tagungsbandes in den Arbeitsmaterialien der ARL ist in Vorbereitung. Unveröffentlichtes Manuskript, 19.05.2006, Stuttgart.
- Kanton Zürich, Amt für Raumordnung und Vermessung (2004): Raumentwicklungskonzept für die Flughafenregion und langfristige Infrastrukturentwicklung des Flughafens. Kanton Zürich, Amt für Raumordnung und Vermessung: Zürich.
- Kegel, Ulrich; Knieling, Jörg (1998): Handlungsorientierung und Regionalmanagement. Raumforschung und Raumordnung, Jg. 56, Nr. 2./3., S. 143–152.
- Knieling, Jörg (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement. ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, u.a. Lang.
- Knieling, Jörg; Fürst, Dietrich; Danielzyk, Daniel (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung - Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Dortmund. Dortmunder Vertieb für Bau- und Planungsliteratur (Reihe REGIO spezial, Teil 1).
- Kooiman, Jan (2003): Governing as governance. London. Sage.
- Kötter, Theo (2001): Flächenmanagement. Zum Stand der Theoriediskussion. Flächenmanagement und Bodenordnung: Zeitschrift für Liegenschaftswesen, Planung und Vermessung, Nr. 4, S. 145–166.
- Kron, Detlef (2007): Zukunftsfähige Stadtplanung in Stuttgart. Innenentwicklung und nachhaltiges Bauflächenmanagement. In: Scholl, Bernd (Hg.): Stadtgespräche. Zürich. Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, S. 12–22.
- Kujath, Hans Joachim (Hg.) (2002): Europäische Verflechtungen deutscher Metropolregionen als Herausforderung für Politik und Wirtschaft. Erkner. Selbstverlag.
- Kujath, Hans Joachim (1998): Regionen im globalen Kontext. In: Kujath, Hans Joachim (Hg.): Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes. Berlin. Ed. Sigma, S. 13–41.
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (2003): Kommunales Flächenmanagement. Arbeitshilfe. Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg: Karlsruhe. (Bodenschutz, 13).

- Landeshauptstadt München (2005): Bericht zur Stadtentwicklung 2005: Münchens Zukunft gestalten. Perspektive München - Strategien, Leitlinien, Projekte. Landeshauptstadt München: München.
- Die Sozialgerechte Bodennutzung (2007): Landeshauptstadt München: Online verfügbar unter <http://www.muenchen.de/Rathaus/kom/sozgbodnutzg/37627/index.html>, zuletzt geprüft am 02.04.2007.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt; Ministerium für Umwelt und Verkehr B-W (2003): Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart. (NBS) ; Schlussbericht ; ein Projekt im Rahmen des Forschungsprogramms BWPLUS des Landes Baden-Württemberg (BW 20022). Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt; Ministerium für Umwelt und Verkehr B-W: Stuttgart. (Beiträge zur Stadtentwicklung, 34).
- Lehle, Manfred (2003): Kommunales Flächenmanagement: Strategie und Umsetzung. Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg: Karlsruhe.
- Lilley, Chris; Jackson, Dean (23.01.2007): Scalable Vector Graphics (SVG). XML Graphics for the Web. World Wide Web Consortium (W3C), zuletzt aktualisiert am 23.01.2007, zuletzt geprüft am 02.04.2007.
- Löb, Stephan (2006): Problembezogenes Regionalmanagement. Dortmund. Dortmunder Vertrieb - Verl. für Architektur Bau- und Planungsliteratur (Reihe Architektur, Bauen, Planen).
- Löffler, Thomas; Stahl, Volker (2006): Entwicklung eines regionalen Flächenmanagementsystems in der Wirtschaftsregion Chemnitz-Zwickau. Endbericht zum Modellvorhaben der Raumordnung. Gemeinschaftsinitiative „Wirtschaftsregion Chemnitz-Zwickau" (WIREG): Chemnitz.
- Löhr, Rolf-Peter; Wiechmann, Thorsten (2005): Flächenmanagement. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. Akad. für Raumforschung und Landesplanung, S. 315–322.
- Ludwig, Jürgen (2005): Die Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung - eine Spurensuche. Raumforschung und Raumordnung, Jg. 63, Nr. 5, S. 319–329.
- Lüpke, Dieter von (2007): Innenentwicklung als dominierende Aufgabe der Stadtentwicklung. Das Beispiel der Stadt Frankfurt am Main. In: Scholl, Bernd (Hg.): Stadtgespräche. Zürich. Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, S. 32–44.
- Lütz, Susanne (2004): Governance in der politischen Ökonomie. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 147–172.
- Mandel, Robert (1979): Perception, Decision Making and Conflict. Washington D.C. University Press of America.

- Maurer, Jakob (1995): Maximen für Planer. Zürich. Verlag der Fachvereine (Reihe ORL-Schriften, Teil 47).
- Maurer, Jakob (2002): Chancen für die Raumplanung in Praxis und Ausbildung. Ein Weg. ARL Nachrichten, Nr. 1, S. 1–4.
- Maurer, Jakob (2002): Zum Konzept für die Innenentwicklung in Zürich. In: Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt in Verbindung mit dem Ministerium für Umwelt und Verkehr B-W (Hg.): Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart. Dokumentation des NBS-Workshops vom 16./17. Mai 2002. Selbstverlag. Stuttgart, S. 57–66.
- Maurer, Jakob (2005): Innenentwicklung. Institut für Städtebau und Landesplanung: Online verfügbar unter [http://www.isl-projekte.uni-karlsruhe.de/stadtgespraeche/plattform/Inhalt/intern/dokumente/innenentwicklung\\_maurer.pdf](http://www.isl-projekte.uni-karlsruhe.de/stadtgespraeche/plattform/Inhalt/intern/dokumente/innenentwicklung_maurer.pdf), zuletzt geprüft am 02.04.2007.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65–76.
- Meinel, Christoph (2004): WWW. Kommunikation Internetworking Web-Technologien. Berlin, Heidelberg. Springer.
- Mielke, Bernd; Schürmann, Thomas (2006): Der Regionale Flächennutzungsplan im Ruhrgebiet. Grundlagen und Hinweise auf Vergleichsregionen. Herausgegeben von Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen, Online verfügbar unter <http://www.ils-shop.nrw.de/down/regionaler-fnp.pdf>, zuletzt geprüft am 07.04.2007.
- Miller, Gary J. (1990): Managerial Dilemmas. Political Leadership in Hierarchies. In: Cook, Karen S. (Hg.): The limits of rationality. 1. print. Chicago. Univ. of Chicago Pr., S. 324–348.
- Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg; Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg; Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH) (Hg.) (2003): Innenentwicklung vor Außenentwicklung. Strategien, Konzepte, Instrumente. Dokumentation des Fachkongresses am 15./16. Mai 2003 in Karlsruhe. Stuttgart. Min. für Umwelt u. Verkehr BW.
- Offe, Claus; Fuchs, Susanne (2001): Schwund des Sozialkapitals? Der Fall Deutschland. In: Putnam, Robert D. (Hg.): Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich. Gütersloh. Verl. Bertelsmann-Stiftung, S. 417–514.
- Papadopoulos, Yannis (2004): Governance und Demokratie. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 215–237.

- Pohle, Hans (2003): Regionalmanagement. Eine notwendige Ergänzung regionalplanerischer Aufgaben in Ostdeutschland. In: Schenkstoff, Hans Joachim (Hg.): Regionalmanagement in der Praxis: Beispiele aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hannover. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 11–31.
- Priebs, Axel (2003): Die neue Region Hannover - ein Sonderfall stadtreionaler Organisation? In: Pröhl, Marga; Adamaschek, Bernd (Hg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh. Verl. Bertelsmann-Stiftung, S. 80–97.
- Pütz, Marco (2004): Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. München. Oekom-Verlag (Reihe Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit, Teil 17).
- Reiß-Schmidt, Stephan (2002): Innenentwicklung und Flächenmanagement in München. In: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (Hg.): Kommunales Flächenressourcen-Management. Beispiele aus der städtebaulichen Praxis - Workshop am 29. Juli 2002. Selbstverlag. München, S. 69–82.
- Reiß-Schmidt, Stephan (15.05.2003): Strategisches Flächenmanagement und Innenentwicklung. Positionen des Deutschen Städtetages und Erfahrungen aus München. Veranstaltung vom 15.05.2003. Karlsruhe. Veranstalter: Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität karlsruhe (TH). Online verfügbar unter [http://www.isl-projekte.uni-karlsruhe.de/innenentwicklung/plattform/daten/vortraege/reisschmidt\\_vortrag.pdf](http://www.isl-projekte.uni-karlsruhe.de/innenentwicklung/plattform/daten/vortraege/reisschmidt_vortrag.pdf), zuletzt geprüft am 07.04.2007.
- Reiß-Schmidt, Stephan (25.11.2003): Wachstum nach Innen? Innenentwicklung und Flächenmanagement in München. 1. Dialogveranstaltung des Rates für Nachhaltige Entwicklung zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme. Veranstaltung vom 25.11.2003. Berlin. Online verfügbar unter [http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/dialog\\_flaeche/Beitrag\\_Reiss\\_Schmidt.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/dialog_flaeche/Beitrag_Reiss_Schmidt.pdf), zuletzt geprüft am 07.04.2007.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2007): Wachstum nach innen. Das Beispiel München: Nachhaltige Stadtentwicklung zwischen Wandel und Identität. In: Scholl, Bernd (Hg.): Stadtgespräche. Zürich. Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, S. 45–54.
- Salet, Willem; Thornley, Andy; Kreukels, Anton (2003): Institutional and spatial coordination in European metropolitan regions. In: Salet, Willem; Thornley, Andy; Kreukels, Anton (Hg.): Metropolitan governance and spatial planning. Comparative case studies of European city-regions. London. Spon Press, S. 3–19.
- Salet, Willem; Thornley, Andy; Kreukels, Anton (2003): Practises of metropolitan governance in Europe. Experiences and lessons. In: Salet, Willem; Thornley, Andy;

- Kreukels, Anton (Hg.): Metropolitan governance and spatial planning. Comparative case studies of European city-regions. London. Spon Press, S. 377–390.
- Scharpf, Fritz W. (1992): Koordination durch Verhandlungssysteme. Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Benz, Arthur (Hg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main. Campus. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, S. 41–96.
- Scharpf, Fritz W. (1992): Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Benz, Arthur (Hg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main. Campus. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, S. 11–28.
- Scharpf, Fritz W. (2004): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts. Politische Vierteljahresschrift, Jg. 32, S. 621–634.
- Schenkstoff, Hans Joachim (Hg.) (2003): Regionalmanagement in der Praxis: Beispiele aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hannover. Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Schenkstoff, Hans Joachim (2003): Regionalmanagement in der Praxis. Resümee / Ausblick. In: Schenkstoff, Hans Joachim (Hg.): Regionalmanagement in der Praxis: Beispiele aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hannover. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 137–148.
- Scholl, Bernd (Hg.) (2007): Stadtgespräche. Zürich. Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung.
- Scholl, Bernd (1995): Aktionsplanung. zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung. Zürich. vdf-Hochschulverl. an der ETH.
- Scholl, Bernd (2002): Anforderungen an die Raumplanung und Konsequenzen für die Ausbildung. DISP, Nr. 148, S. 42–51.
- Scholl, Bernd (2005): Frankfurt: The Europaviertel Project. In: International Society of City and Regional Planners (ISoCaRP) (Hg.): Making spaces for the creative economy. Madrid. Selbstverlag. ISOCARP Review, S. 220–235.
- Scholl, Bernd (28.10.2005): Verzugszeiten. Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH): Online verfügbar unter <http://www.isl.uni-karlsruhe.de/module/Verzugszeit/verzugszeit.html>, zuletzt aktualisiert am 28.10.2005, zuletzt geprüft am 07.04.2007.
- Scholl, Bernd (2007): Thesen zur inneren Entwicklung unserer Städte und Regionen. In: Scholl, Bernd (Hg.): Stadtgespräche. Zürich. Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, S. 80–88.

- Scholl, Bernd; Beck, Torsten (2006): PROMoting Sustainable Inner urban DEVELOPMENT (PROSIDE). Application of Testplanning Method. Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH): Karlsruhe.
- Scholz, Frank Eberhard (2004): Innentwicklung in der Stadt Esslingen. In: Verband Region Stuttgart; Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH) (Hg.): Ansätze für ein regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart. Bericht zum 2. Workshop des Modellvorhabens MORO-RESIM am 19.10.2004 in Stuttgart. Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe. Karlsruhe, S. 30–31.
- Schönwandt, Walter (1986): Denkfallen beim Planen. Braunschweig, Wiesbaden. Vieweg (Reihe Bauwelt-Fundamente, Teil 74).
- Schönwandt, Walter (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart. Kohlhammer.
- Schönwandt, Walter (2006): Handlungsansätze und Planung. In: Schönwandt, Walter; Jung, Wolfgang (Hg.): Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung. Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaft und -praxis. Hannover. Akad. für Raumforschung und Landesplanung. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 26–34.
- Schrage, Michael (2000): Serious play. How the world's best companies simulate to innovate. Boston, Mass. Harvard Business School.
- Schulze Dieckhoff, Robert (2004): Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS). In: Verband Region Stuttgart; Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH) (Hg.): Ansätze für ein regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart. Bericht zum 2. Workshop des Modellvorhabens MORO-RESIM am 19.10.2004 in Stuttgart. Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe. Karlsruhe, S. 26–27.
- Sedlacek, Peter (2003): Regionalmanagement - ein Konzept zwischen Region und Organisation. In: Schenkhoff, Hans Joachim (Hg.): Regionalmanagement in der Praxis: Beispiele aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hannover. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 1–10.
- Selle, Klaus; Sinning, Heidi (2000): Projekte und Strategien der Freiraumentwicklung in Stadtregionen. Das Beispiel der Grünen Ringe Leipzig und Hannover. Raumforschung und Raumordnung, Jg. 58, Nr. 2/3, S. 222–232.
- Siebel, Walter; Ibert, Oliver; Mayer, Hans-Norbert (1999): Projektorientierte Planung - ein neues Paradigma? Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 3/4, S. 163–172.
- Siebel, Walter; Ibert, Oliver; Mayer, Hans-Norbert (2001): Staatliche Organisation von Innovation. Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch ei-

- nen unbegabten Akteur. *Leviathan* : Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Jg. 29, Nr. 4, S. 526–543.
- Siedentop, Stefan; Stein, Axel; Lanzendorf, Martin u.a. (2005): *Mobilität im suburbanen Raum. Neue verkehrliche und raumordnerische Implikationen des räumlichen Strukturwandels*. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR); Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS); Institut für Geographie der Universität Leipzig: Dresden, Berlin/Erkner, Leipzig.
- Sieverts, Thomas (1997): *Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*. Braunschweig etc. Vieweg.
- Sieverts, Thomas; Ganser, Karl (1994): *Vom Aufbaustab Speer bis zur internationalen Bauausstellung Emscher Park und darüber hinaus*. In: Kreibich, Rolf (Hg.): *Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen*. Essen. Klartext-Verlag, S. 247–258.
- Sinning, Heidi (2003): *Kommunikative Planung. Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen*. Opladen. Leske + Budrich.
- Spannowsky, Willy; Borchert, Dietrich (2003): *Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung. Forschungsprojekt im Rahmen des Ideenwettbewerbs "Stadt 2030" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) - Endbericht*. Kaiserslautern. Universität Kaiserslautern (Reihe Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht).
- Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung (1992): *Consilium zur Entwicklung des Stadtraumes Main. Abschlußbericht des Consiliums 1990-1992*. Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung: Frankfurt am Main.
- Stadtplanungsamt Frankfurt am Main (Hg.) (2004): *Wohnbauland-Entwicklungsprogramm 2004*. (ehemals Rahmenablaufplan Wohnen). Online verfügbar unter [http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2857&\\_myvars\[\\_id\\_listenartikel\]=30524](http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2857&_myvars[_id_listenartikel]=30524), zuletzt geprüft am 27.03.2007.
- Staehe, Wolfgang H. (1994): *Management: eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive*. 7. Auflage überarbeitet von Peter Conrad und Jörg Sydow. München. Vahlen.
- Stanicki, Andreas (2004): *Innenentwicklung in der Stadt Schorndorf*. In: Verband Region Stuttgart; Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH) (Hg.): *Ansätze für ein regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart*. Bericht zum 2. Workshop des Modellvorhabens MORO-RESIM am 19.10.2004 in Stuttgart. Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe. Karlsruhe, S. 32.

- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2006): Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden Baden-Württembergs 2005. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. (Statistische Berichte Baden-Württemberg, 3126 05001).
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (o. J.): Flächenerhebung 2004 (Stichtag: 31.12.2004). Erhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Online verfügbar unter <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/BevoelkGebiet/>, zuletzt geprüft am 07.04.2007.
- Stein, Lothar; Stuchtey, Martin R. (2005): Strategische Entwicklung von Regionen - Silicon Valley ist überall. In: Hungenberg, Harald (Hg.): Handbuch strategisches Management. 2., überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden. Gabler, S. 607–619.
- Steinacher, Bernd (2002): Handlungspotentiale in den Metropolregionen - Thesen und Beispiele aus der Region Stuttgart. In: Kujath, Hans Joachim (Hg.): Europäische Verflechtungen deutscher Metropolregionen als Herausforderung für Politik und Wirtschaft. Selbstverlag. Erkner, S. 73–76.
- Strubelt, Wendelin; Gatzweiler, Hans-Peter; Löffler, Gerd (1998): Regionalkonferenzen als neues Instrument der Raumordnung. eine Dokumentation der bisherigen Erfahrungen. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Bonn.
- Tomerius, Stephan; Preuß, Thomas (2001): Flächenrecycling als kommunale Aufgabe. Potenziale, Hemmnisse und Lösungsansätze in den deutschen Städten. Berlin. Difu.
- Topp, Hartmut (2004): Mobilität und Flächenmanagement. In: Verband Region Stuttgart; Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH) (Hg.): Instrumente und Verfahren für ein regionales Siedlungsflächenmanagement. Bericht zum 1. Workshop des Modellvorhabens MORO-RESIM am 29.06.2004 in Stuttgart. Karlsruhe. Verband Region Stuttgart (VRS), S. 23–29.
- Troeger-Weiss, Gabi (1998): Regionalmanagement: ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung. Habilitation. Augsburg. Universität Augsburg, Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung.
- Tutsch, Friedemann (19.10.2005): Das Europa-Viertel in Frankfurt am Main. ISL Fallmodul. Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH): Online verfügbar unter <http://www.isl.uni-karlsruhe.de/fallmodule/europaviertel/europaviertel.htm>, zuletzt aktualisiert am 19.10.2005, zuletzt geprüft am 07.04.2007.
- Vallée, Dirk (16.03.2006): Die Rolle des ÖPNV für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in der Region Stuttgart vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL): Online verfügbar unter [http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/die\\_rolle\\_des\\_Ouml\\_pnv\\_fuer\\_die\\_](http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/die_rolle_des_Ouml_pnv_fuer_die_)

- siedlungs-\_und\_verkehrsentwicklung\_in\_der\_region\_stuttgart.pdf, zuletzt aktualisiert am 16.03.2006, zuletzt geprüft am 02.04.2007.
- Vallée, Dirk (2007): Regional Settlement Management as Chance for Sustainable Development. In: Umweltbundesamt; Projektträger Jülich (PTJ) (Hg.): 2nd International Conference on Managing Urban Land. Towards More Effective And Sustainable Revitalisation Policies. Selbstverlag. Stuttgart, S. 391–399.
- Verband Region Bern (2005): Ein Bild der Region. Ideenkonkurrenz im Rahmen des Projektes Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung, Regionaler Richtplan Teil 3. Werkstattbericht Nr. 1. Verband Region Bern: Bern.
- Verband Region Stuttgart (2006): Förderung interkommunaler Gewerbegebiete – Bilanz des Förderprogramms. Sitzungsvorlage Nr. 355/2006. Stuttgart.
- Verband Region Stuttgart (1998): Die Region Stuttgart. Kennzahlen, Strukturen, Arbeitsbilanz. Sonderband zur gemeinsamen Jahrestagung der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) und der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Verband Region Stuttgart: Stuttgart. (Schriftenreihe des Verbands Region Stuttgart, 11).
- Verband Region Stuttgart (2006): Beteiligungsbericht 2005 des Verbands Region Stuttgart. Verband Region Stuttgart: Stuttgart.
- Verband Region Stuttgart (2006): Regional-Monitor Region Stuttgart. Strukturen und Entwicklungen in der Region Stuttgart. Verband Region Stuttgart: Stuttgart.
- Verband Region Stuttgart (o.J.): Einwohnerverteilung innerhalb der Region. Online verfügbar unter [www.region-stuttgart.org](http://www.region-stuttgart.org), zuletzt geprüft am 11.02.2007.
- Voelzkow, Helmut (1998): "Inszenierter Korporatismus". Neue Formen strukturpolitischer Steuerung auf regionaler Ebene. In: Kujath, Hans Joachim (Hg.): Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes. Berlin. Ed. Sigma, S. 215–232.
- Wentges, Paul (2002): Corporate Governance und Stakeholder-Ansatz. Implikationen für die betriebliche Finanzwirtschaft. Wiesbaden. Deutscher Universitäts-Verlag (Reihe Neue betriebswirtschaftliche Forschung, Teil 302).
- Wilks-Heeg, Stuart; Perry, Beth; Harding, Alan (2003): Metropolitan regions in the face of the European dimension: regimes, re-scaling or repositioning? In: Salet, Willem; Thornley, Andy; Kreukels, Anton (Hg.): Metropolitan governance and spatial planning. Comparative case studies of European city-regions. London. Spon Press, S. 20–39.
- Wilske, Sebastian (2004): Regionales Siedlungsflächenmanagement und Stand des Projektes. In: Verband Region Stuttgart; Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH) (Hg.): Ansätze für ein regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart. Bericht zum 2. Workshop des Modellvor-

habens MORO-RESIM am 19.10.2004 in Stuttgart. Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe. Karlsruhe, S. 8–12.

Wilske, Sebastian (23.04.2004): Mitwirkung der Stadt Stuttgart im Modellvorhaben MORO-RESIM. Interview mit Nils Krieger und Matthias Schmid. Am 23.04.2004 in Stuttgart.

Wilske, Sebastian; Scholl, Bernd; Vallée, Dirk; Elgendy, Hany; Seidemann, Dirk; Schön, Ulrich (2005): Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement. Verband Region Stuttgart: Stuttgart.

Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (Hg.) (2007): Gewerbeimmobilienbörse der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart. Online verfügbar unter <http://www.gewerbeimmobilien.region-stuttgart.de/>, zuletzt geprüft am 07.04.2007.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg:

Wittekind, Jürgen (2005): Innerregionaler Interessenausgleich und nachhaltige Siedlungs- und Flächenentwicklung. Neue Wege für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Innovative Projekte zur Regionalentwicklung. Stand der Dinge: Erste Ergebnisse aus den Modellvorhaben. Bonn. (MORO-Informationen, 1/2), S. 10–11.

Wittekind, Jürgen (2006): Innerregionaler Interessenausgleich und Nachhaltige Siedlungs- und Flächenentwicklung am Beispiel der Gebietsentwicklung. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Innovative Projekte zur Regionalentwicklung. Bonn. (MORO-Informationen, 1/5), S. 10–11.

Wütz, Bernhard; Hoffmann-Bohner, Karl-Heinz (1997): Regionalplanung stärken - durch regionales Management. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Europäische Raumordnungspolitik: Regionales Management und Marketing, Anforderungen an die Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg. Hannover. Selbstverlag. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 39–48.

Zintl, Reinhard (1992): Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung. In: Benz, Arthur (Hg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main. Campus. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, S. 97–146.