

Kooperative Planungsansätze in der interkommunalen Zusammenarbeit Konfliktschlichtung am Runden Tisch?

*Mediationsverfahren "Runder Tisch Interkommunales
Gewerbegebiet Hechingen-Bodelshausen"**

Kerstin Langer und Ortwin Renn

Nr. 116 / September 2000

Arbeitsbericht

ISBN 3-932013-77-8

ISSN 0945-9553

* Das diesem Bericht zugrundeliegende Vorhaben wurde aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 070WI07/4 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

***Akademie für Technikfolgenabschätzung
in Baden-Württemberg***

Industriestr. 5, 70565 Stuttgart
Tel.: 0711 • 9063-0, Fax: 0711 • 9063-299
E-Mail: info@ta-akademie.de
<http://www.ta-akademie.de>

Ansprechpartner: Prof. Dr. Ortwin Renn
Tel.: 0711/9063-160
E-Mail: ortwin.renn@ta-akademie.de

Die *Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg* gibt in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten als *Arbeitsberichte der Akademie* heraus. Diese Reihe hat das Ziel, der jeweils interessierten Fachöffentlichkeit und dem breiten Publikum Gelegenheit zu kritischer Würdigung und Begleitung der Arbeit der Akademie zu geben. Anregungen und Kommentare zu den publizierten Arbeiten sind deshalb jederzeit willkommen.

Vorwort

Seit der Rio-Deklaration von 1992 dokumentieren eine Vielzahl von Forschungsvorhaben, Projekten und Veranstaltungen das Bemühen, die Ziele einer Nachhaltigen Entwicklung in der Stadt- und Siedlungspolitik zu verwirklichen.

Konkretisierung und Umsetzung dieses Leitbildes waren und sind Themen internationaler Konferenzen wie z. B. Habitat II oder des im Jahr 2000 stattfindenden Städtebaukongresses Urban 21. Nationale Wettbewerbe wie "Regionen der Zukunft" und "Städte der Zukunft" sowie die in mittlerweile zahlreichen Kommunen begonnenen Agenda 21-Prozesse belegen die andauernde Aktualität des Themas. Programmatische Aussagen und projektorientierte Umsetzung in Modellvorhaben prägen die Lern- und Spannungsfelder einer nachhaltigen Zukunftsgestaltung.

Haushälterische Bodenpolitik, ökologisch orientiertes Flächenmanagement, umweltverträgliche Verkehrsgestaltung und eine vorsorgende Umweltpolitik bei allen Bau- und Sanierungsvorhaben stellen dabei wichtige Handlungsfelder dar. Die jüngste Studie der Enquetekommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" erhebt unter anderem die Forderung nach dem Einfrieren unseres weiteren Flächenverbrauchs auf die 10%-ige Rate des Verbrauchs zwischen 1993 und 1995. Zunehmender Nutzungsdruck auf die Flächen, die Verschärfung interkommunaler und regionaler Konkurrenz angesichts international agierender Unternehmen und steigende Wohnraum- und Erholungsansprüche zwingen die Kommunen immer mehr zu Problemlösungen über die Gemeindegrenzen hinweg. Das neue Schlagwort heißt Kooperation – Kooperation zwischen einzelnen Kommunen, zwischen Kernstadt und Umland, in Städtenetzen bis hin zu transnationalen Projekten.

Um eine bessere Umsetzung der Ressourcennutzung zu erreichen, fordert die Enquetekommission, Leitbilder, Ziele, Instrumente und Maßnahmen stärker aufeinander zu beziehen. Auch die Frage nach dem richtigen Instrumenteneinsatz und -mix steht im Mittelpunkt der Diskussionen. Dabei geht es in der Frage der Siedlungs- und Verkehrspolitik einerseits darum, steuernd und begrenzend auf die nach wie vor hohe Flächeninanspruchnahme einzuwirken, und andererseits auch die Möglichkeit zu bieten, Zielkonflikte zu bearbeiten und umsetzungsorientierte Konzepte zu erstellen. Die Rolle von ökonomischen Instrumenten rückt dabei ebenso ins Blickfeld wie die Frage nach der Wirksamkeit von Instrumenten der Kommunikation und Kooperation, bei denen die Akteure Politik, Verwaltung, Investoren, Verbände und Bürger einbezogen werden.

In diesem Spannungsfeld von Globalisierung und Regionalisierung, ökonomischen imperativen und kooperativen Lösungen bewegt sich auch das hier beschriebene, vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Projekt "Nachhaltige Entwicklung für Deutschland - Ansätze im Handlungsfeld 'Bauen und Wohnen'". Ziel dieses Projektes ist es, wesentliche Themenfelder für einen nachhaltigeren Umgang mit Siedlungsflächen (insbesondere mit Gewerbeflächen) in Stadt und Region zu identifizieren und dabei besonderes Augenmerk auf die Kooperation der verschiedenen Akteure zu legen. Ins Blickfeld rückt dabei der gesamte Planungs-, Bau- und Umnutzungsprozess in Gewerbe- und Industriegebieten. Untersucht wer-

den Strategien eines nachhaltigen Flächen-, Stoffstrom- und Bestandsmanagements sowie die Frage nach Möglichkeiten, gestalterische Ansprüche an Architektur, Städtebau, Freiraum- und Landschaftsplanung einzulösen.

Ein Auftaktworkshop¹ befasste sich mit den organisatorischen Voraussetzungen und Umsetzungsbedingungen neuer Kooperationen zwischen den beteiligten Akteuren. Die Teilnehmer des Workshops setzten sich dabei mit der Frage nach zentralen Handlungsfeldern, nach Handlungsmöglichkeiten und -spielräumen der einzelnen Akteure und nach dem geeigneten Einsatz von Instrumenten, v.a. der "weichen" Instrumente der Kommunikation und Kooperation, auseinander.

Zwei Handlungsfelder, in denen eine stärkere Kommunikation gefordert ist, stellten sich als wesentlich heraus:

Die Wiedernutzung von Brachflächen: Mangelnde Kommunikation unter den betroffenen Akteuren führt dazu, dass Brachflächen nur schleppend in den planerischen Prozess wieder aufgenommen werden, sei es aus Mangel an potenziellen Investoren, sei es, um mögliche Konflikte zu vermeiden, z. B. bei der Frage nach der Behandlung von Altlasten, nach der Nachnutzung bestehender Gebäude oder nach einem sozialverträglichen Umgang mit Bewohnern dieser Flächen, sofern diese bei einer neuen städtebaulichen Konzeption umgesiedelt werden müssten. Dies führt dazu, dass neue Investoren nur schwer zu finden sind. Eine Wiederverwertung gemäß deren Zeitvorstellungen ist kaum leistbar. Außerdem kann das Belassen von Brachflächen ohne sanierende und gestaltende Eingriffe zu einem Imageverlust des Quartiers und angrenzender Stadtteile beitragen. Dies erschwert erneut ihre Wiederverwertung.

Die interkommunale Kooperation zur Neuausweisung von Gewerbegebieten: Durch die Vergrößerung des Aktionsradius von Unternehmen über die einzelne Gemeindegrenze hinaus ist die zwischengemeindliche Konkurrenz um Standorte und Unternehmen so groß geworden, dass sich Alleingänge bei der Ausweisung von neuen Gewerbegebieten immer weniger lohnen. Vor allem die Regionalplanung drängt aus diesem Grund und um weitere Flächeninanspruchnahmen auf infrastrukturell günstige Standorte zu lenken, verstärkt auf interkommunale Kooperationen zu regional bedeutsamen Entwicklungsschwerpunkten für Industrie und Gewerbe. Auch wenn das Kooperationsprinzip von den betroffenen Akteuren befürwortet wird, bestehen noch viele Widerstände, sich auf kooperative Projekte einzulassen, z. B. wegen Bedenken, politische Entscheidungskompetenzen zu verlieren oder auf eigene Entwicklungspotenziale oder Einnahmen aus gewerblichen Ansiedlungen verzichten zu müssen.

Vor diesem Hintergrund war das Projekt zweigleisig angelegt:

Zum einen wurden Fallstudien zu Projekten der Wiedernutzung von Brachflächen und zu interkommunalen Kooperationen analysiert. Diese Fallstudien vermitteln einen Eindruck über die Ausgangslage der Projekte, das zugrundeliegende Konzept der Wiedernutzung oder des interkommunalen Gewerbegebietes, die Projektereignisse, Akteure, Organisationsformen und Erfahrungen mit verschiedenen Instrumenten. Diese Analyse erlaubt praxisnahe Rückschlüsse

¹ Langer, Kerstin 1998: Organisatorische Voraussetzungen und Umsetzungsbedingungen für eine nachhaltigere Gestaltung von Gewerbe- und Industriegebieten. - Workshop-Dokumentation. Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung, Nr. 109

auf die Erfolgsbedingungen gelungener Wiedernutzungen oder interkommunaler Kooperationen.

Zum zweiten wurden parallel zu den Fallstudien mittels eines Erprobungsprojektes Chancen und Grenzen innovativer und kooperativer Planungsansätze bei der interkommunalen Ausweisung von Gewerbegebieten ausgelotet.

Der vorliegende Bericht stellt die Auswertung und Zusammenfassung der in Fallstudien und Mediationsverfahren gewonnenen Erkenntnisse dar. Er diskutiert die Frage der Übertragbarkeit der in Fallstudien und Erprobungsprojekt gewonnenen Erfahrungen, gibt Handlungsempfehlungen für Kommunen und zeigt den künftigen Forschungsbedarf auf.²

Diese Publikation soll einen konstruktiven Beitrag zu einer praxisnahen Umsetzung nachhaltiger Konzepte in der Stadt- und Regionalplanung leisten. Dabei geht es nicht um die Darstellung außergewöhnlicher Modellvorhaben, sondern vielmehr darum, Möglichkeiten und Chancen einer ökologisch orientierten Siedlungspolitik im planerischen und vollziehenden Alltag aufzuzeigen.

Kerstin Langer, Ortwin Renn

² Weitere Ergebnisse des Gesamtprojektes sind veröffentlicht in: Roch, I. 2000: Evaluation des Projektes „Runder Tisch Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen-Bodelshausen“ (Arbeitsbericht Nr. 142) Kahnert, R.; Rudowsky, K. 1999a: Interkommunale Gewerbegebiete: Eine Dokumentation von Fallbeispielen (Arbeitsbericht Nr. 143) und Kahnert, R.; Rudowsky, K. 1999b: Wiedernutzung von Brachflächen: Eine Dokumentation von Fallbeispielen (Arbeitsbericht Nr. 144).

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung: Instrumente in der Diskussion einer nachhaltigeren Siedlungs- und Freiraumentwicklung	1
2	Problemhintergrund und Konzeption der Studie	5
	2.1 Paradigmenwechsel in der Steuerung von Regionalpolitik und -planung	5
	2.2 Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene	5
	2.3 Leitbilddiskussionen und vorrangige Handlungsfelder kooperativer Strategien	6
	2.3.1 Handlungsfeld 1: Die Wiedernutzung von Brachflächen	8
	2.3.2 Handlungsfeld 2: Die interkommunale Kooperation bei der Ausweisung von Gewerbe- und Industriegebieten.....	9
	2.4 Konfliktfelder bei der interkommunalen Kooperation zur Ausweisung von Industrie- und Gewerbegebieten	10
	2.5 Fragestellungen und Projektdesign.....	14
	2.6 Externe Evaluation.....	16
3	Funktion und Struktur kooperativer Planungsverfahren in der Regional- und Bauleitplanung	19
	3.1 "Weiche" Kooperationsformen.....	19
	3.2 Kennzeichen der Mediation	22
	3.3 Struktur eines Mediationsverfahrens	23
4	Planungspraxis: Das Erprobungsprojekt „Runder Tisch Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen - Bodelshausen“	27
	4.1 (Regional-) Planerischer Entscheidungskontext und Anlass des Konfliktes.....	27
	4.2 Projektierungs- und Konzeptionierungsphase	32
	4.3 Verhandlung des Diskursangebotes.....	35
	4.4 Diskursphase: Runder Tisch „Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen – Bodelshausen“	41
	4.5 Transferphase.....	46
5	Handlungsempfehlungen für den Umgang mit interkommunalen Flächen-nutzungskonflikten	51
	5.1 Projektierungs- und Konzeptionierungsphase	52
	5.2 Phase zur Verhandlung des Diskursangebotes	54
	5.3 Diskursphase.....	56
	5.4 Transferphase.....	59
	5.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen für die Planungspraxis	60

6	Entwicklungs- und Erprobungsbedarf	65
	6.1 Wissensdefizit: Finanzielle Auswirkungen	65
	6.2 Aus der Perspektive der Raum- und Fachplanung.....	65
	6.3 Aus der Perspektive der Verfahrensgestaltung und -organisation	67
7	Ausblick.....	71
	Literatur	73

Anhang: Auszug aus der Projektdokumentation

- Abschlussdokument
- Fotorealistische Simulationen (Szenario 1 und 2)
- Auszug aus dem Pressespiegel

Die gesamte Dokumentation des Erprobungsprojektes (unveröffentlichte Materialsammlung) umfasst

- Band 1: Abschlussdokument
- Band 2: Protokolle, Sitzungsunterlagen, Pressespiegel
- Band 3: Expertisen

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Aufbau und Ablauf des Forschungs- und Erprobungsprojektes	15
Abb. 2:	Typen "weicher" Kooperationsformen auf regionaler und interkommunaler Ebene	20
Abb. 3:	Funktionen und Verfahren kooperativer Planung	21
Abb. 4:	Projektzyklusmodell für Partizipations- und Kooperationsprojekte	25
Abb. 5:	Kurzcharakteristik des Projektes.....	27
Abb. 6:	Ausschnitt aus der Strukturkarte (Regionalplan Neckar-Alb 1993)	29
Abb. 7:	Raumnutzungskarte (Ausschnitt aus Regionalplan Neckar-Alb 1993): Derzeit gültiger Regionalplan, erster Änderungsvorschlag und künftige Darstellung nach der Ausarbeitung.....	31
Abb. 8:	Verortung des Runden Tisches im formalen Ablauf der Planungsverfahren.....	34
Abb. 9:	Leitfaden für bilaterale Vorgespräche.....	36
Abb.10:	Akteursspektrum in der Phase zur Verhandlung des Diskursangebotes	37
Abb.11:	Akteure, ihre Funktionen, Interessen/Positionen und die Fremdwahrnehmung durch die anderen Konfliktbeteiligten.....	37
Abb.12:	Mandatsvorverhandlung und -festlegung in der ersten Sitzung.....	42
Abb.13:	Beispiel für Szenario 1: Landschaft ohne und mit Bebauung.....	44
Abb.14:	Sitzungsprogramm, ursprünglich geplantes und tatsächliches.....	45
Abb.15:	Die einzelnen Projektphasen und dazugehörigen Arbeitsschritte im Überblick.....	48

1 Einführung: Instrumente in der Diskussion einer nachhaltigeren Siedlungs- und Freiraumentwicklung

Seit dem Beginn der Nachhaltigkeitsdebatte vor fast 10 Jahren dokumentieren eine Vielzahl von Forschungsvorhaben und Projekten das Bemühen, die Ziele einer Nachhaltigen Entwicklung in der Siedlungspolitik zu verwirklichen. Trotz programmatischer Aussagen und einer Vielzahl von Konzepten hält die Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr aber weiterhin an¹. Wunsch und Wirklichkeit über künftiges Wohnen klaffen einer empirischen Erhebung der Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung und des Wissenschaftszentrums Berlin zufolge weit auseinander (Böltken; Schneider 1999: 4f): Von den ca. 70% der Befragten in Ost und West, die am liebsten im freistehenden Ein- und Zweifamilienhaus im Umland größerer Städte wohnen würden, besitzen nur ca. 30% tatsächlich ein solches. Nun führt ein Auseinanderklaffen von Wunsch und Wirklichkeit bei Haustyp, Wohnort und Wohnlage zwar nicht unmittelbar zu Veränderungen, dennoch kann es verstärkte Handlungsrelevanz gewinnen, wenn die Realisierung dieses Traumes zur erreichbaren Perspektive wird. Somit wäre, sofern nicht steuernd eingegriffen wird, bei vorhandener Realisierungsmöglichkeit der erwünschten Immobilie kaum mit einer Trendumkehr von Siedlungsdispersion und Suburbanisierungsprozessen zu rechnen. Auch wenn die Verwirklichung eines größeren Wohnraums und stetig wachsender Mobilitätsbedürfnisse als eine individuelle Steigerung der Lebensqualität empfunden werden, so ist die zunehmende Zerstückelung der Landschaft mit dem Verlust von großräumigen Erholungsflächen und einer zunehmenden Verlärmung des Wohnumfeldes verbunden².

Die vehemente Forderung nach einer Begrenzung der Inanspruchnahme weiterer Flächen für Siedlungszwecke wird sowohl von der Enquetekommission als auch vom Sachverständigenrat für Umweltfragen erhoben. So quantifiziert die Enquetekommission ihre Forderung mit einer Verringerung der Umwandlungsrate von Freiflächen in Bauland bis 2010 auf 10% der Rate, die für die Jahre 1993 bis 1995 festgestellt wurde. Während der SRU sich auf ein Schwerpunktprogramm des Bundesumweltministeriums bezieht und deren Zielsetzung einer Reduzierung bis 2010 auf 30 ha pro Tag allenfalls als Zwischenziel sieht, fordert die Enquetekommission, dass langfristig die Umwandlung von unbebauten Flächen in bebaute durch gleichzeitige Erneuerung (Entsiegelung) vollständig kompensiert werden soll (Enquetekommission 1998: 238; SRU 2000: 39).

Verschiedene Instrumente werden zur Steuerung einer nachhaltigen Flächen- und Freiraumentwicklung diskutiert, die neben dem Wohnungsbau auch den Gewerbebau betreffen: neben die klassischen raumplanerischen Instrumente treten weitere regulative und ökonomische (z. B. handelbare Flächenverbrauchs- und Flächenausweisungsrechte, gestaffelte Abgaben auf

¹ Gemäß einer Flächenerhebung des Statistischen Bundesamtes für den Zeitraum von 1993-1997 werden gegenwärtig immer noch 120 ha Fläche pro Tag für Wohnen, Gewerbe, Verkehr und Erholung in Anspruch genommen, 51 ha davon für das Wohnen (Statistisches Bundesamt 1998).

² In den alten Bundesländern gab es 1987 nur noch knapp 300 Gebiete, in denen man zwei Stunden in einer Richtung spazieren konnte, ohne eine relativ befahrene Straße überqueren zu müssen. Der Anteil dieser verkehrarmen Flächen macht weniger als 20% der Gesamtfläche aus (Lassen 1990: 326f).

Versiegelung), da die in der Vergangenheit kontinuierlich gestiegenen Bodenpreise als Knappheitssignal nicht ausreichen.

Ebenso wird die flächendeckende Regional- und Bauleitplanung durch projektorientierte Planungsansätze erweitert, die die planungsrechtlich verbindliche Kooperation der Akteure um informelle Formen der Zusammenarbeit ergänzt. Damit treten zunehmend kommunikative Instrumente und kooperative Strategien in den Vordergrund der Debatte und die Frage nach ihrer Rolle für eine nachhaltigere Siedlungsentwicklung. Die Diskussion kooperativer Verfahren für eine nachhaltigere Siedlungsentwicklung soll im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen.

Der Begriff der "Kooperation" wird mit einer Vielzahl an verschiedenen Formen und Foren in Verbindung gebracht, von der Kooperation der Fachressorts, der Kooperation zwischen Kernstadt und Umland, zwischen Kommunen im ländlichen Raum, in Städtenetzen bis hin zu transnationalen Projekten über die Landesgrenzen hinweg, nicht zu vergessen die unterschiedlichen Partizipationsansätze im Rahmen einer bürgernäheren Planung. Die unterschiedlichen Akteurskooperationen werden auf regionaler, auf interkommunaler und auf lokaler Ebene gefordert und sind in hoher Vielfalt in der Praxis auffindbar.

Der Bedeutungsgewinn einer informellen Planung, die neue Kooperationen in Form von Netzwerken als wesentliche Strategie zur Operationalisierung der Idee einer Nachhaltigen Entwicklung anerkennt, wird u.a. mit der zunehmenden Komplexität planerischer Prozesse begründet. Diese Komplexitätszunahme ist zurückzuführen auf die zunehmende Zahl der beteiligten Akteure, die wachsende Zahl der zu berücksichtigenden Variablen - sei es weil die Akteure mehr geworden sind oder weil größere Problemzusammenhänge überblickt werden -, die größere Zahl an Optionen und Entwicklungspfaden, die gesellschaftlich diskutiert werden können und nicht zuletzt auch die zunehmende Verwissenschaftlichung planungsrelevanter Inhalte (Fürst 1996: 21; Fürst 1998: 15). Traditionelle planerische Konzepte und planerischen Routinen müssen auf ihre Leistungsfähigkeit ebenso geprüft werden wie kooperative Verfahren nach ihrer Wirksamkeit, ihren Effekten auf die Raumentwicklung und die politische Entscheidungsfindung, und damit nach ihren Steuerungsmöglichkeiten, ihrem Rationalitätsgewinn und Konfliktbearbeitungsvermögen befragt werden sollten.

Die Forderung nach neuen Akteurskooperationen lassen sich derzeit in vielen Aktionsprogrammen und Förderkonzepten des Bundes wiederfinden:

Als ein wesentlicher Ansatz seien hier die **Modellvorhaben der Raumordnung** mit ihren verschiedenen Schwerpunkten genannt, die als prozess- und projektorientiertes Aktionsprogramm zur Umsetzung des raumordnungspolitischen Handlungsrahmens aus dem Jahr 1995 durchgeführt werden. Die Weichen dafür wurden bereits 1992 mit dem raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen gestellt, der für eine aktive, stärker prozess- und projektorientierte Herangehensweise in der Raumordnung plädiert. Bestätigt wurde dieser Orientierungsrahmen mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes (ROG), das am 01.01.98 in Kraft trat und in dem die Leitvorstellung einer nachhaltigen zukunftsfähigen Raumentwicklung verankert ist. Dies bedeutet, dass die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen sind, damit eine dauerhaft großräumige ausgewogene Ordnung verwirklicht werden kann. Die konkrete Entwicklung und praktische Um-

setzung dieser Konzepte beabsichtigen unter anderem die Modellvorhaben der Raumordnung. Folgende raumordnerische Handlungsansätze, die sich unterschiedlicher Instrumente und Kooperationsformen bedienen, werden dabei erprobt (Gatzweiler 1999: 174f):

- **Städtenetze**, die sich als **interkommunale**, gleichberechtigte und freiwillige Zusammenschlüsse herausbilden, mit der Zielrichtung, Fähigkeiten und Potenziale zu bündeln, um gemeinsame Aufgaben besser erfüllen zu können. Diese Städtenetze sind als zunächst lose Kooperationsform angelegt. Erprobt wird, wie und inwieweit Städte und Gemeinden gemeinsam als Motoren einer erfolgreichen Regionalentwicklung fungieren können, inwieweit also ein für die Raumordnung innovativer, weil projektorientierter Ansatz im traditionellen Sinne flächendeckend wirksam sein kann. Deren Impulsfunktion für eine nachhaltigere Siedlungsentwicklung wird allerdings auch in Frage gestellt (Gleisenstein; Klug; Neumann 1997). Der Begriff des "Netzes" wird dabei in zweierlei Konnotationen verwendet: Zum einen werden damit aus politikwissenschaftlicher Perspektive neue informelle Akteurskooperationen beschrieben, zum anderen wird der Begriff aus planerischer Perspektive im räumlich-konzeptionellen Sinne zur Beschreibung einer Funktionsergänzung benachbarter Kommunen verwendet.
- **Regionalkonferenzen**, die **auf regionaler Ebene** als informelles Instrument der Raumordnung zur Abstimmung öffentlicher und privater raumbedeutsamer Maßnahmen und Planungen konzipiert sind. Hierin zeigt sich auch ein neues Selbstverständnis der Raumordnung als Dienstleister für regionale Akteure. Die Regionalkonferenzen und die hier angewandte Methode des Regionalmanagements sind angelehnt an strukturpolitisch intendierte Regionalisierungsansätze. Im Mittelpunkt steht hier die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (Unternehmen). Sogenannte Entwicklungsagenturen sollen zum Motor und Moderator von diesen Kooperationsprozessen werden, was allerdings auch Ängste bei bestehenden Institutionen vor einem schleichendem Kompetenzverlust auslöst.
- Der **Wettbewerb "Regionen der Zukunft"** ist der Versuch, über das Instrument Wettbewerb - über die Wettbewerbsziele und -kriterien ebenso wie über die fachliche Begleitung - zusätzlich motivierend, inhaltlich gestaltend und steuernd zu wirken, im Dialog mit den Regionen. Neu ist auch, dass es nicht allein um regionale Kooperationsprozesse geht, sondern ausdrücklich um deren Verknüpfung mit Dialogprozessen vor Ort, in die Kommunen im Sinne der Lokalen Agenda-21 mit ihren Bürgerinnen und Bürgern treten sollen. Einzelne kommunale Agenden sollen so zu einer gemeinsam getragenen regionalen Agenda weiterentwickelt werden.

Neben den Modellvorhaben der Raumordnung versucht auf **kommunaler Ebene** das **Forschungsfeld "Städte der Zukunft"** des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) die wesentlichen Handlungsfelder einer nachhaltigen Stadtentwicklung - wie beispielsweise das Bodenmanagement, die Bewältigung der Mobilitätsbedürfnisse, die Standort-sicherung, eine angemessenen Wohnungsversorgung und einen vorsorgenden Umweltschutz - im Sinne einer nachhaltigeren Stadtentwicklung zu koordinieren und anhand einzelner Projekte umzusetzen. Auch hier findet sich die Forderung, dass die ökonomischen, ökologischen

und sozialen Interessen im Rahmen konsultativer, von der Bürgerschaft getragener Prozesse zusammenzuführen sind.

Eine andere Zielrichtung verfolgt die aktuelle Ausschreibung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) mit dem **Ideenwettbewerb "Stadt 2030"**, in dem die Kommunen aufgerufen werden, in Kooperation mit wissenschaftlichen Einrichtungen Zukunftskonzeptionen und Leitbilder für ihre Stadt und Region zu formulieren, deren Perspektive über drei Jahrzehnte reicht. Dieser Ansatz entstand aus der Beobachtung heraus, dass die Praxis der Stadtplanung sich in den letzten Jahren in Einzelprojekten aufzulösen drohte und eine umfassende Sicht auf die Siedlungs- und Stadtentwicklung verloren ging. Umfassendere Zukunftskonzeptionen werden damit wieder als nützlicher eingeschätzt, vorausgesetzt, sie sind von einem umfassenden öffentlichen Diskurs und politischer Willensbildung getragen. Die Kommunen werden aufgefordert, isolierte Ressortplanungen zusammenzuführen und zu bündeln sowie politische Prozesse zu skizzieren, die für die Umsetzung ihrer zentralen Leitbilder erforderlich erscheinen. Als wesentliche Kriterien der Wettbewerbsbeiträge werden deswegen unter anderen genannt: Interkommunale Kooperation, Prozess- und Verfahrensorientierung, Konfliktorientierung, Partizipation und Dialogorientierung (Ausschreibungstext "Stadt 2030", 2000: <http://www.stadt2030.de>).

Im Mittelpunkt des **neuen Forschungsprogramms "Bauen und Wohnen" des BMBF** steht unter anderem die Förderung von Forschung zur Erarbeitung von Orientierungswissen für zukunftsgerechte Planungs- und Gestaltungskonzepte sowie die Entwicklung und Erprobung von Modellen, die unter anderem verschiedene räumliche Ebenen miteinander verzahnen bzw. unterschiedliche Planungsbereiche integrieren und zur Vernetzung der relevanten Akteure beitragen. Als ein Element kommt dabei auch die Entwicklung von innovativen Planungsverfahren und -instrumenten auf städtischer und regionaler Ebene in Betracht (BMBF 2000: 3f).

Der vorliegende Projektbericht will mit der Darstellung des Erprobungsprojektes "Runder Tisch Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen-Bodelshausen" eine innovative interkommunale Planungs Kooperation vorstellen, in die regionale und kommunale Akteure sowie unterschiedliche Interessengruppen im Rahmen eines Mediationsverfahrens eingebunden wurden. Damit soll am Beispiel von interkommunalen Industrie- und Gewerbegebieten ein Beitrag zur Diskussion geleistet werden, ob und inwieweit kooperative Planungsstrategien zu einer nachhaltigeren Regional- und Bauleitplanung beitragen können.

Kapitel 2 geht auf die Ausgangslage und den Problemhintergrund ein und erläutert das Konzept des Forschungsprojektes. Kapitel 3 schildert die unterschiedlichen Funktionen regionaler Kooperationsformen und bietet ein Modell zur Strukturierung kooperativer Planungsprojekte an, das der Beschreibung des Erprobungsprojektes in Kapitel 4 zugrunde gelegt wird. Kapitel 5 formuliert die in Fallstudien und Erprobungsprojekt gewonnenen Erfahrungen in Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Nutzungskonflikten in der (inter-) kommunalen Planung, die dann in Kapitel 6 in die Darstellung des weiteren Erprobungs- und Entwicklungsbedarfs münden. Kapitel 7 fasst wesentliche Erkenntnisse des Forschungsprojektes in einem Ausblick nochmals zusammen.

2 Problemhintergrund und Konzeption der Studie

2.1 Paradigmenwechsel in der Steuerung von Regionalpolitik und -planung

Das Paradigma eines interventionistischen Staates, das lange Zeit auch die Raumordnung prägte, wird seit Beginn der 80er Jahre aus Kreisen der Wirtschaftswissenschaftler zunehmend kritisiert, da es immer stärker mit veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen konfliktiere, die den Adressaten der Steuerung wachsende Freiräume über zunehmende Optionen-Vielzahl verschafften und somit eine engere Zusammenarbeit zwischen Staat und Adressaten der Steuerung erfordere. Die Merkmale des aktuellen Wirtschaftswandels in Form von flexibleren Produktionsmethoden, deregulierten Arbeitsverhältnissen, (vertikal) dezentralisierten Organisationsstrukturen und dem heterogenen Status der Kooperanten (Brake 1997: 27) führen verstärkt zur Bildung dezentraler Netzwerke und zum Rückgriff auf regionale Selbstorganisation. Eine "nachhaltige Entwicklung" wird darin nicht als Handlungskonzept wohl aber als normativer Leitpfad für die Ausformulierung von Konzepten gesehen. Die Umsetzung und Konkretisierung dieses Leitbildes arbeitet deshalb stärker als die vorangegangenen Konzepte der Regionalpolitik mit kommunikativen Instrumenten, um innovatorische Lernprozesse zu entwickeln, konstruktive Lösungen für konflikthaltige Verteilungsfragen zu finden und Synergieeffekte durch freiwillige Vernetzungen der Akteure zu nutzen (Fürst 1996b: 94).

In diesem Spannungsfeld zwischen hierarchischer Steuerung und dezentraler Selbstorganisation zieht sich der Staat in strukturpolitischen Handlungsfeldern einerseits auf Rahmensteuerung und andererseits auf Impulsgeberfunktion zurück. Zu seinen Aufgaben zählt es u.a., den Rückzug aus der einseitig interventionistischen Steuerung durch verbesserte feedback-Regelungen abzufedern, die die Rationalität der Entscheidungsgrundlagen erhöhen helfen (z.B. Aktivitätsfolgenabschätzungen und neue Formen partizipativer Politikberatung). Dem interventionistischen Modell der Regionalpolitik, d.h. einer hierarchischen Steuerung und unilateralen Kommunikation mit ökonomistischer Ausrichtung, entspricht eine interventionistische Regionalplanung, in der Planer mittels imperativer Vorgaben die Pläne entwerfen und diese mit den Adressaten in formalisierten Verfahren abstimmen. Neue Steuerungsmodelle bauen entsprechend dem gewandelten Staatsverständnis verstärkt Verhandlungssysteme in die Planungsprozesse mit ein. Rationale Aushandlungsprozesse sollen damit einseitige Machtausübung der gesellschaftlichen Kontrolle unterwerfen.

2.2 Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene

Der Bedeutungsgewinn regionaler Kooperation und damit die Notwendigkeit, über kommunale Grenzen hinweg zusammenzuarbeiten, wird anhand verschiedener Befunde der Praxis belegt sowie anhand mehrerer Thesen zur Diskussion gestellt: (Danielzyk 1999: 577ff):

- *Die Regionalisierung der Ökonomie*, die als Kehrseite des Globalisierungsprozesses zu einem zunehmenden "Wettbewerb der Regionen" führt. Auch wenn diese These nicht immer empirisch erhärtet werden kann, ist festzustellen, dass eine positive wirtschaftliche

Dynamik in vielen Fällen nicht mehr durch eine einzelne Kommune sondern vielmehr durch regional abgestimmtes Handeln herbeigeführt werden kann.

- *Dezentralisierung*: Steigende Komplexität gesellschaftlicher Probleme bei sinkender Steuerungskapazität staatlicher Institutionen führt zu einer stärkeren Aufgabenverlagerung auf die regionale Ebene (z.B. in der Arbeitsmarktpolitik, Kulturförderung).
- *Überforderung einzelner Kommunen*: Die Ausdifferenzierung von Problemstellungen in vielen Handlungsfeldern überfordern Kommunen nicht nur finanziell, sondern vielfach auch sachlich (z.B. in der Wirtschaftsförderung, der Jugend- und Sozialpolitik).
- *Regionalisierung von Lebensweisen*: Nicht nur Unternehmen, sondern auch Bürgerinnen und Bürger agieren zunehmend in regionalen Räumen (z.B. Pendlerströme, im Rahmen des Freizeit- und Einkaufsverkehrs).
- *Nachhaltige Raumentwicklung*: Das Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung erscheint angesichts der Stoffströme, der Verkehrsbeziehungen und der Flächennutzungsmuster zunehmend auf regionaler Ebene koordinier- und implementierbar.

2.3 Leitbilddiskussionen und vorrangige Handlungsfelder kooperativer Strategien

Der Regionalplanung fällt dabei in besonderem Maße die Aufgabe zu, eine gesamtäumliche Entwicklung zu initiieren, die die Empfindlichkeiten natürlicher Ressourcen berücksichtigt und deren Regenerationsfähigkeit nicht dauerhaft beeinträchtigt (BMBau 1996:57). Somit wird die Debatte der Raumordnung neben den prozeduralen Aspekten eines sich wandelnden Staats- und Planungsverständnisses zu flexibleren Aushandlungsprozessen auch von der substantiellen Frage nach ihrem Beitrag zu einer Nachhaltigen Entwicklung geprägt.

Zur Steuerung der räumlichen Entwicklung stehen der Regionalplanung dafür generell siedlungsstrukturelle Ordnungsprinzipien und flächenbezogene Instrumente (z.B. zur Freiflächensicherung) zur Verfügung. Dabei stimmt die räumliche Planung mit ihrem Selbstverständnis seit jeher mit der Vorstellung einer Nachhaltigen Entwicklung überein, da sie auf die Integration ökonomischer, sozialer und ökologischer Ansprüche zielt. Doch die Planung alleine kann nur notwendige Voraussetzungen für eine nachhaltige Raumentwicklung schaffen, sie aber noch nicht hinreichend steuern. So stellt beispielsweise die "dezentrale Konzentration" nicht sicher, dass wohnungsnah Arbeitsplätze und Freizeitmöglichkeiten auch wohnungsnah genutzt werden (Adam 1998: 29).

Die planerischen Instrumente und Konzepte schlagen sich auch in den Leitbilddiskussionen nieder (z.B. das Leitbild der "dezentralen Konzentration" als Reformulierung des Zentrale-Orte-Konzeptes, die Leitbilder der "kompakten Stadt", der "Stadt der kurzen Wege", der "Innenentwicklung vor Außenentwicklung" zur Strukturierung flächenbezogener und funktionaler Nutzungsmuster etc.). Doch auch dieser ungeahnt lebhaften und durchaus ernst gemeinten Diskussion von Leitbildern der Raumordnung und Stadtplanung (Brake 1996: 25) steht die Frage nach ihrer tatsächlichen Wirksamkeit gegenüber.

Die Renaissance dieser Leitbilder ist unter anderem auf die neuen Aufgaben zurückzuführen, mit denen sich viele Kernstädte momentan konfrontiert sehen: der Bau großer Stadterweiterungen, die Umnutzung großflächiger Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen und die Steuerung des Suburbanisierungsprozesses.

Obwohl von vielen vertreten und gerne "herbeigeplant", wird die Realisierbarkeit dieser Leitbilder skeptisch beurteilt. Denn inwieweit sich die im ökonomischen, technologischen und sozialen Wandel angelegten Chancen zu einer nachhaltigeren Siedlungsstruktur tatsächlich verwirklichen lassen, ist zum jetzigen Zeitpunkt kaum empirisch belegt oder trotz umfangreicher Forschung (z. B. im Bereich der Auswirkungen neuer Informationstechnologien auf die Raumentwicklung) weitgehend der Spekulation anheim gestellt oder erbringt keinen gewünschten „Masseneffekt“, der sich stadtstrukturell prägend durchsetzen könnte (Jessen 1996: 8ff). Auch hinsichtlich der politischen Durchsetzung stehen diesen Konzepten der räumlichen Planung eine anders ausgerichtete Förderpolitik (z. B. bei der Wohnbauförderung) bzw. ein ganzes Bündel Ressortpolitiken und rechtlicher Rahmenbedingungen entgegen. So können bei der Verfolgung dieser Leitbilder eher zwei sehr unterschiedliche Motive vermutet werden. Ein Motiv ist eher planungspraktischer Natur, d.h. das Leitbild dient als Vehikel, um den vorherrschenden Trends der Stadtentwicklung kleinere Planungserfolge abzurufen. Zum zweiten dient das Leitbild als „ökologische Metapher der Umkehr“, als Zivilisationskritik an unserem Produktions- und Lebensmodell. Die mangelnde Umsetzung des Leitbildes liegt deswegen auch in der Tatsache begründet, dass kein Konsens über das Leitbild bei allen von der Planung Betroffenen besteht.

Neben dem vielfach eingeforderten Instrumentenmix für eine nachhaltigere Siedlungsentwicklung, ist es somit verständlich, dass angesichts dieses mangelnden Konsens das Augenmerk verstärkt auch auf kommunikative und kooperative Strategien unter Einbezug raumrelevanter Akteure (z.B. Unternehmen) gerichtet wird, die in neuen Netzwerken agieren.

Ziel des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projektes "Nachhaltige Entwicklung für Deutschland - Ansätze im Handlungsfeld 'Bauen und Wohnen'" ist es deswegen gewesen, wesentliche Themenfelder für einen nachhaltigeren Umgang mit Siedlungsflächen (insbesondere mit Gewerbeflächen) in Stadt und Region zu identifizieren und dabei besonderes Augenmerk auf die Kooperation der verschiedenen Akteure (Politik, Verwaltung, Investoren, Verbände und Bürger) zu legen. Das vorliegend dokumentierte Forschungsprojekt ging somit von der Fragestellung aus, in welchen Handlungsfeldern der Einsatz kooperativer Strategien Effekte erzielen könnte.

Zwei Themen kristallisierten sich dabei heraus, die durch ein diskursives Erprobungsprojekt beforscht werden sollten:

- Die Wiedernutzung von Brachflächen
- Die interkommunale Kooperation zur Ausweisung von Gewerbegebieten

2.3.1 Handlungsfeld 1: Die Wiedernutzung von Brachflächen¹

Die Wiedernutzung von Brachflächen ist kein neues Feld der Städtebaupolitik. Der ersten großen Welle von Zechenstilllegungen in den 20er Jahren folgte die zweite Welle in den 50er Jahren. Weitere Flächen kamen mit spezifischen Branchenkrisen hinzu (z.B. im Steinkohlebergbau, in der Textilindustrie). Durch weitere Ereignisse wurde die Brachflächenproblematik² seit Beginn der 90er Jahre allerdings so verschärft, dass die herkömmlichen Herangehensweisen nicht mehr ausreichen, die Probleme zu lösen:

- Mit der Vereinigung mit der DDR und dem damit verbundenen massiven Abbau industrieller Aktivitäten entstanden Brachflächen von bislang unbekanntem Ausmaß.
- Durch den Abzug vieler Truppen entstanden zahlreiche Konversionsflächen.
- Die veränderte Liegenschaftspolitik der Konzerne führte zu Standortverlagerungen.
- Mit der Privatisierung von Bundesbahn, Post und Telekom entstanden auch zahlreiche nicht mehr betriebsnotwendige Flächen.

Bewährte Problemlösungsstrategien greifen nicht mehr, da sich der Umfang deutlich erhöht hat und diesem Angebot keine entsprechende Nachfrage gegenübersteht. Dies gilt besonders für Ostdeutschland, aber auch in wirtschaftlich florierenden Regionen wie Stuttgart oder München werden diese Flächen nicht mehr ohne weiteres vom Markt absorbiert.

Für unterschiedliche Strategien des Brachflächenrecyclings können im Wesentlichen drei zentrale Fallkategorien unterschieden werden: die Wiedernutzung einzelner großer Gebäude bzw. Gebäudekomplexe, die Wiedernutzung mittlerer bis großer Einzelflächen und der Umgang mit großen Flächen, komplexen Arealen und Quartieren mit einer Ansammlung einzelner Brachflächen.

Anhand von fünf Fallstudien aus vier Bundesländern wurden exemplarisch für diese drei Fallkategorien erfolgreiche Strategien zur Revitalisierung aufgezeigt. Untersucht wurden jeweils

- der Projektverlauf: vom Entstehen der Brachfläche bis hin zum aktuellen Stand der Wiedernutzung und den damit verbundenen Problemen und Perspektiven
- die Erfahrungen zum Instrumenteneinsatz: rechtliche und ökonomische Instrumente
- die Erfahrungen mit der Organisationsform

¹ Da es sich bei der Wiedernutzung von Brachflächen in der Regel um ein kommunales Handlungsfeld dreht, soll im vorliegenden Bericht nicht näher darauf eingegangen werden. Ausführlich dazu siehe: Kahnert, R.; Rudowsky, K. 1999b: Wiedernutzung von Brachflächen: Eine Dokumentation von Fallbeispielen. Arbeitsbericht Nr. 144 der Akademie für Technikfolgenabschätzung.

² Zur Brachflächenproblematik zählen in diesem Zusammenhang in erster Linie untergenutzte Flächen, deren Reintegration in den städtebaulichen Kontext sowie die Probleme der Altlastenbehandlung.

2.3.2 Handlungsfeld 2: Die interkommunale Kooperation bei der Ausweisung von Gewerbe- und Industriegebieten

Die interkommunale Kooperation bei der Ausweisung von Gewerbegebieten stellt eine weitere Handlungsstrategie nachhaltiger Siedlungsentwicklung dar und obwohl viele Gründe dafür sprechen, wird sie immer noch wenig praktiziert. Dem Ziel, einen gut angebundenen Standort zu finden, dieses Gebiet rationeller zu erschließen und damit die über- und innerregionale Konkurrenzfähigkeit zu verbessern, stehen viele Widerstände entgegen: die Furcht der politischen Mandatsträger vor dem Verlust von Entscheidungskompetenzen, vor Einnahmeverlusten aus gewerblichen Ansiedlungen sowie das Unbehagen, auf andere Entwicklungspotenziale zu verzichten (Kahnert/Rudowsky 1999).

Hinzu kommt der öffentliche Druck auf die politischen Entscheidungsträger durch lokale Initiativen und Verbände, die einem weiteren meist großflächigen „Flächenverbrauch“ zunehmend kritisch gegenüber stehen. Der Widerstand fachlich qualifizierter und artikulationsfähiger Interessengruppen kann zu erheblichen Verzögerungen der Planung, wenn nicht gar zu ihrem Scheitern führen.

Die Sensibilität gegenüber der weiteren Inanspruchnahme von Freiräumen nimmt vor allem in den Verdichtungsräumen zu. Waren es vor einigen Jahren vor allem umweltrelevante Großvorhaben auf regionaler Ebene (z.B. Flughäfen, Abfallentsorgungsanlagen), so werden heute auch kommunale und interkommunale Gewerbegebiete auf den Prüfstand gestellt. Dabei führen höchstens noch in Mischgebieten die Emissionen der Betriebe selbst zu Konflikten, immer öfter sind es die Begleiterscheinungen eines erhöhten Verkehrsaufkommens und die weitere Inanspruchnahme von „freier Landschaft“, die als Imageträger eines qualitativ hochwertigen Wohnstandortes dient und wichtige Freiraumfunktionen erfüllt (Erholung, landwirtschaftliche Produktion, etc.). Die Konflikte nehmen zu, da sich in den Verdichtungsräumen Begehrlichkeiten und vielfältige Nutzungsansprüche an Landschaft stärker überlappen. Erholungssuchende, Anwohner, Naturschützer, Landwirte, Pendler, Gewerbetreibende, Investoren – sie alle wollen Landschaft – materiell und ideell - in Anspruch nehmen. Auch wenn sich diese Ansprüche nicht immer direkt räumlich überlagern, kann es zu Konflikten kommen (Clemens 1999).

Die verstärkte interkommunale Zusammenarbeit bei der Ausweisung und Nutzung von Grundstücken wird als Chance gesehen, einer weiteren Zersiedelung und Zerschneidung der Landschaft sowie einer weiteren Flächeninanspruchnahme dadurch zu begegnen, dass durch abgestimmte und vereinbarte Vorgehensweisen die Flächenverbräuche auf bestimmte Gebiete konzentriert während andere Flächen von Beanspruchung frei gehalten werden können. (SRU 2000: 46; Adam 1998: 26)

Sechs Fallstudien in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Thüringen und Sachsen wurden ausgewählt, um unterschiedliche Fallkonstellationen interkommunaler Kooperationen zu untersuchen. Um möglichst viele Hinweise auf Erfolgsbedingungen zu erhalten, wurden sowohl erfolgreiche als auch gescheiterte Kooperationen, unterschiedliche Förderbedingungen und unterschiedliche Raumkategorien (Verdichtungsräume und ländliche Räume) der Auswahl der Fallstudien zugrunde gelegt.

Entsprechend den Fallstudien zur Wiedernutzung wurden auch diese untersucht hinsichtlich:

- des Projektverlaufs: von den ersten Konzepten bis hin zum aktuellen Stand der Kooperation und den damit verbundenen Problemen und Perspektiven
- der Erfahrungen zum Instrumenteneinsatz: rechtliche und ökonomische Instrumente
- der Erfahrungen mit der Organisationsform

Diese Fallbeispiele interkommunaler Kooperation sind somit in erster Linie projektorientierte Kooperationen (d.h. auf die Entwicklung eines gemeinsamen Gewerbegebietes ausgerichtet). Nicht untersucht wurden strategische Allianzen, Stadt-Umland-Verbände, Städtenetze oder Kooperationen mit anderen Themenstellungen (z. B. Tourismus, Verkehr, etc.).

Da aus zeitlichen Gründen nur im Handlungsfeld der interkommunalen Kooperation ein Erprobungsprojekt initiiert und durchgeführt werden konnte und beide Strategien einer nachhaltigeren Siedlungsentwicklung - die Wiedernutzung von Brachflächen und die interkommunale Kooperation - getrennt voneinander behandelt werden sollten, konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen in erster Linie auf die interkommunale Kooperation.

Die gemeinsame Klammer, die allerdings um die beiden Teile des Projektes geschlagen werden kann, ist die Frage nach einem nachhaltigen Flächenmanagement, das aber unterschiedliche Strategien und offene Forschungsfragen beinhaltet³.

2.4 Konfliktfelder bei der interkommunalen Kooperation zur Ausweisung von Industrie- und Gewerbegebieten

Im Zuge der Diskussion um die angemessene Wahl der Steuerungsinstrumente und der praktizierten und beobachtbaren kooperativen Strategien lässt sich die Tendenz erkennen, dass Handlungsebenen und -zuständigkeiten zunehmend miteinander verflochten werden. Auch wenn die Notwendigkeit verstärkter Kommunikation und Kooperation allgemein anerkannt wird, so wird die Leistungsfähigkeit neuer, informeller Kooperationsformen unter anderem auch an ihrem Konfliktlösungsvermögen gemessen werden, sollen die Diskussionen nicht in zwar notwendigen, aber nicht hinreichenden Leitbildentwicklungen verharren. Der folgende Abschnitt möchte die Konfliktfelder aufzeigen, die in informellen Kooperationen latent vorhanden oder akut auftreten können und damit bewältigt werden müssen.

Zielkonflikte zwischen Nachhaltiger Entwicklung und Raumordnungspolitik

In der Raumordnungspolitik gehört - stärker als in anderen Politikfeldern - der Umgang mit Konflikten zum alltäglichen Handeln. Dies spiegelt sich bereits im Zielsystem der Raumord-

³ Ein stärkerer Zusammenhang zwischen den beiden Handlungsfeldern könnte in Zukunft in der Hinsicht allerdings relevant werden, falls ökonomische Anreizinstrumente die Neuausweisung auf der grünen Wiese insofern erschweren, dass zunächst verstärkt Wiedernutzungs- und Nachverdichtungspotenziale sowie die Schließung von Baulücken in Erwägung gezogen werden, also beide Handlungsstrategien in einen engeren Zusammenhang gestellt werden. Momentan wird dies noch durch eine widersprüchliche Förderpolitik behindert (z.B. die Bereitstellung von Fördermitteln zur Ansiedlung von Gewerbeunternehmen auf der grünen Wiese im Rahmen der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur während gleichzeitig für das Flächenrecycling keine oder nur sehr begrenzte Beihilfen zur Verfügung stehen) (SRU 2000: 44).

nung wieder. Geht man davon aus, dass der Raumordnungspolitik insbesondere die Aufgaben zufallen,

- die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen im Raum zu schaffen und regionale Disparitäten abzubauen und
- die flächenbeanspruchenden Aktivitäten zu koordinieren und speziell die Standort- und Freiraumfunktionen zu sichern,

werden mögliche konkurrierende (Flächen-) Nutzungen offensichtlich. Eine Politik, die etwa (regionale) Defizite der Wohnungsversorgung ausgleichen oder neue Unternehmen ansiedeln will und zu diesem Zweck Bauland neu erschließen muss, steht in einem Spannungsverhältnis zu den Bestrebungen, die Flächeninanspruchnahme zu begrenzen. Derartige Nutzungskonflikte um knappe (Flächen-) Ressourcen haben in der Raumordnungspolitik an Bedeutung gewonnen. Seit diese vor allem den sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden verstärkt in ihr Zielsystem integriert hat, sind derartige Nutzungskonkurrenzen sowohl Gegenstand konzeptioneller Entwürfe als auch gesetzlicher Regelungen. Konflikte dieser Art treten leicht auf, wenn zwei querschnittsorientierte Handlungsfelder - Nachhaltige Entwicklung und Raumordnungspolitik - zu koordinieren sind (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1998: 5ff).

Bezogen auf die interkommunale Entwicklung von Gewerbegebieten lassen sich vier weitere verschiedene, teilweise miteinander verflochtene Entscheidungs- und Konfliktfelder identifizieren:

Kompetenzkonflikte zwischen der Regionalplanung und den Kommunen

Auch wenn die Regionalplanung aus übergeordneter und gesamtträumlicher Perspektive eine regional bestimmte Prioritätensetzung für Entwicklungsschwerpunkte für Wohnen, Gewerbe und Dienstleistungen, für Vorrang- und Freihaltfunktionen vornehmen und damit den einzelnen Kommunen den Rahmen ihrer weiteren Entwicklung vorgeben kann und soll, gehen der Festlegung regionalplanerischer Aussagen meistens zahlreiche informelle Aushandlungsprozesse voraus. Auch wenn für eine sparsame Flächeninanspruchnahme eine verstärkte interkommunale Abstimmung in der Flächennutzungsplanung wünschenswert wäre, können die regionalen Planungsträger den Kommunen eine interkommunale Kooperation nicht vorschreiben oder gar die Anzahl der einzubeziehenden Kommunen⁴. Kollidieren potenzielle Gewerbeflächen aber mit regionalplanerischen Ausweisungen (z. B. Grünzäsuren, Grünzüge), so können Verhandlungsspielräume in der Art entstehen, dass die Regionalplanung den Kommunen entgegenkommt, wenn die Kommunen sich verpflichten, zu kooperieren und damit von weiteren Bebauungen andernorts abzusehen.

Ein weiteres Konfliktfeld entstand durch den Abbau der Aussagedichte und die Entfeinerung von Planungsaussagen. Diese Diskussion wurde in den 70er und 80er Jahren geführt, da man erkannte, dass die Regionalplanung mit ihrem umfassenden Koordinierungsanspruch überfordert war. Damals wurde gefordert, die Inhalte der Regionalpläne zu beschränken und die Aussagen auf die notwendigsten raumordnerischen Sachbereiche zu reduzieren. Eine Konzentration

⁴ Dies wäre erst mit der Verwirklichung einer regionalen Flächennutzungsplanung gegeben, die im Rahmen der Reform des Baugesetzbuches eingeführt wurde (§ 9 Abs.6 ROG), aber bislang noch nicht praktiziert wird.

on der Planung auf diejenigen Problembereiche, die für die räumliche Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind, sollte es ermöglichen, die politischen Konsensfindungsprobleme zu verringern und ein flexibleres Reagieren der Regionalplanung auf veränderte Anforderungen zu erreichen (Benz 1982: 370ff). Die Regionalplanung wurde damals dort als gescheitert angesehen, wo sie versuchte, die Siedlungsentwicklung der Gemeinden quantitativ zu bestimmen und für die Zukunft verbindlich festzulegen.

Richtwerte haben sich als ungeeignet zur Steuerung der regionalen Raumentwicklung erwiesen, die Verteilung von Entwicklungspotenzialen in Form von Richtwerten beispielweise erwies sich als konfliktreicher Prozess, so dass damals von einigen Regionalverbänden dazu übergegangen wurde, die kleinräumige Steuerung der Siedlungsentwicklung dadurch zu leisten, dass die Grenzen der möglichen Flächenexpansion in Form von Freiflächen und Grünzügen bestimmt wurden. Während dies damals gegenüber den Gemeinden leichter durchsetzbar war, weil es ihnen genügend Gestaltungsspielraum ließ, führt dies heute infolge der ständigen weiteren Beanspruchung von Flächen und sich zunehmend überlappender Flächennutzungsansprüche zu Konflikten, da in Verdichtungsräumen und Räumen mit Verdichtungsansätzen regionale Grünzüge mittlerweile als Hemmschuh der baulichen Entwicklung angesehen werden. Die mangelnde Flächenschärfe der Abgrenzung dieser regionalen Freiflächensicherungsinstrumente erfordert somit eine Ebene der Konfliktaustragung. Das bedeutet, dass durch die vollzogene Entfeinerung von Planungsaussagen, die sich z.B. in einer symbolhaften und flächenunscharfen Darstellung von Entwicklungsschwerpunkten und Freiflächen niederschlägt, die Konsensfindungsprobleme nicht gelöst wurden. Die Konflikte wurden nur zeitlich verlagert, bis zu dem Moment, in dem Nutzungswünsche der Kommunen geäußert werden.

Konflikte zwischen den Kommunen

Als Hinderungsgründe für die Initiierung interkommunaler Gewerbegebiete werden genannt: Informationsdefizite über die Auswirkungen interkommunaler Kooperation, die Angst vor dem Autonomieverlust, die Befürchtung von Mehrkosten, Unsicherheiten über die Gestaltung des Prozesses der Kooperationsanbahnung, die Frage um die angemessene Organisationsform der Zusammenarbeit, die Aufteilung von Kosten und Gewinnen, die Entwicklung des Gebietes von der Initiativentwicklung bis zu den Realisierungsschritten (Zwicker 1999: 16ff). Bedenkt man weiterhin, dass kommunale Wirtschaftsförderung traditionell in interkommunaler Konkurrenz betrieben wurde und zusätzlich persönliche Barrieren der lokalen Akteure die Kooperation behindern können, werden die zahlreichen potenziellen Konflikte und Hemmnisse sichtbar, die einer Zusammenarbeit im Weg stehen können.

Konflikte in der Bauleitplanung mit Bürgerinitiativen, Verbänden und Vereinen

Hier steht meist die Frage nach dem tatsächlichen Bedarf an weiteren Gewerbeflächen und nach der Eignung des Standortes im Mittelpunkt der Konflikte. Die Prüfung von (Standort-) Alternativen (z. B. die Möglichkeit der Wiedernutzung vorhandener Brachflächen) wird von Interessengruppen als essenzieller Planungsbestandteil angesehen.

Die Vermutung liegt nahe, dass die Zahl dieser Konflikte besonders im suburbanen Raum durch eine zunehmende Emanzipation der Bürgerinnen und Bürger gegenüber Planungen und Entscheidungen von Politik und Verwaltung aber auch durch die zunehmende Bedeutung von Umweltschutzbelangen und der Wohnumfeldqualität eher steigen wird. Die Regelung dieser

Konflikte wird allerdings erschwert, sei es, weil sich die Konfliktverläufe schneller verhärten (z.B. weil die Medien die Konfliktpositionen polarisieren) oder weil sich die Regelungskapazität der kommunalen Ebene eher verkleinert. Dies ist auch auf mehrere Verhaltensweisen zurückzuführen: zum einen werden die politischen Gremien als Folge knapper Mehrheiten immer abhängiger von Partikularinteressen, sehen sich die Bezirks- und Ortschaftsräte immer häufiger als lokale Lobby gegenüber dem Stadtrat und suchen damit die Interessendurchsetzung außerhalb der parlamentarischen Gremien. Zum anderen ist auch die Bereitschaft der Politiker gesunken, sich längerfristig mit Entscheidungen zu binden, so dass sie statt dessen eher "auf Zeit spielen" (Wagner et al. 1998: 1f).

Wagner et al. (1998: 3) unterscheiden für die Bauleitplanung drei materielle Nutzungskonflikttypen, die in ihren Funktionen konkurrieren:

- Konflikte zwischen Siedlungsentwicklung und Freiraumfunktionen (insbesondere Naturschutz)
- Konflikte zwischen unterschiedlichen Siedlungsansprüchen, insbesondere zwischen Gewerbe und Wohnen
- Konflikte zwischen privaten Siedlungsinteressen und infrastrukturellen Belangen von Fachressorts (z.B. Verkehr)

Das im Rahmen des Forschungsvorhabens durchgeführte Mediationsverfahren kann dem ersten Konflikttyp zugeordnet werden, wobei hier die Konfliktlinien auch zwischen der kommunalen und regionalen Ebene verliefen. Hinzu kam ein regionalplanerischer Zielkonflikt zwischen regionaler Freiraumsicherung und regionaler Standortbereitstellung für Gewerbe (s. Kap. 4.1).

Geht man von den artikulationsstarken Akteuren des Protestes gegen (inter-) kommunale Planungen aus, so werden diese vordergründig häufig als St.-Florians-Prinzip gebrandmarkt, wie es von Verteilungskonflikten bei umweltrelevanten Großvorhaben (Abfallentsorgungsanlagen, Verlagerung der Messe) bekannt ist, doch sollte man beachten, dass die Motive des Protestes vielschichtiger sind:

- schlechte Erfahrungen mit vergangenen Planungen und Ansiedlungsvorhaben: es lässt sich nur schwerlich eine Kommune finden, in denen Gewerbegebiete ein gutes "Image" bzgl. ihrer städtebaulichen und freiraumplanerischen Qualitäten aufwiesen. Ungegliederte und große Baukörper dominieren die Wahrnehmung einer "landschaftsverunstaltenden" Siedlungsweise.
- die Angst vor Verschlechterung der persönlichen Lebensqualität,
- die Angst vor Wertminderung von privaten Grundstücken und Gebäuden, die durch zusätzlichen Verkehr, Lärm und Verbauung des Siedlungsrandes auch eintreten kann,
- die Kritik an der Ausweisungspolitik: Entscheidungen über den künftigen Flächenbedarf von Gewerbegebieten sind mit Unsicherheit behaftet. Auch wenn die Regional- und Bauleitplanung vorausschauend agieren will, um interessierten Unternehmen sinnvoll positionierte Flächenvorräte anbieten zu können, wird dies von Seiten kritischer Bürger und Interessengruppen eher mit Flächenverschwendung gleichgesetzt, da es - vor allem bei interkommunalen Gebieten - um größere Flächentranchen handelt. Angesichts von Leerständen und innerstädtischen Brachflächen ist die Notwendigkeit der Inanspruchnahme

bislang unverbauter Flächen auch schwer vermittelbar. Verbunden damit ist die Kritik an der traditionellen Wirtschaftsförderung, da alleinige Flächenbereitstellung nicht als Garant anerkannt wird, wünschenswerte Unternehmen anzulocken.

- der Wunsch nach mehr Teilhabe an politischen und planerischen Entscheidungen betrifft nicht nur interessierte Bürger, sondern auch die Ortschafts- und Bezirksräte, deren Gremien nach der Eingemeindung Bereiche autonomen Handelns bewahren wollen.
- Politische Vorbelastungen, die zu Misstrauen in sachorientiertes Handeln von Kommunal- und Regionalpolitikern führen. Hier kommt erschwerend hinzu, dass die regionale Ebene, sofern diese nicht als gewähltes Regionalparlament organisiert ist, als mangelhaft demokratisch legitimiert wahrgenommen wird, deren Mitglieder sich bei gegenseitigen kommunalen Entwicklungsinteressen nicht im Wege stehen wollen und somit vermutet wird, dass bei Abwägungen Umweltschutzinteressen automatisch unter den Tisch fallen. Dies wird nicht nur von Bürgerseite aus als Problem gesehen, sondern auch von Seiten der Regionalplaner: "Die Bürgermeister sind die stärkste Interessengruppe. Wenn es um Belange einzelner Kommunen geht, steht die Verbandsverwaltung vor einer fast geschlossenen Front der kommunalen Seite. Kreis- oder Parteizugehörigkeit werden dabei oft überwunden. Ein Antrag einer Gemeinde auf Änderung des Regionalplans hat die besten Chancen, von der Verbandsversammlung beschlossen zu werden." (Gust 1998: 73)

Konflikte mit den Investoren

Auch wenn viele ökologische Auflagen mittlerweile selbstverständlich geworden sind, bleibt der städtebauliche und freiraumplanerische Gestaltungsanspruch vieler Gewerbegebiete meist sehr gering. Anstatt aktiv auf Investoren mit Qualitätsanforderungen zuzugehen, wird potenziellen Konflikten eher aus dem Weg gegangen, um die Gewerbetreibenden und die damit verbundenen Arbeitsplätze nicht wieder zu verlieren. Das Vertrauen von Bürgern, dass politische Mandatsträger sich für eine qualitätsvolle Entwicklung von Industrie- und Gewerbegebieten einsetzen, ist hier offensichtlich verloren gegangen, da die Planungen in der Vergangenheit meist zu städtebaulich und freiraumplanerisch sehr unbefriedigenden Lösungen führten.

2.5 Fragestellungen und Projektdesign

Somit stellt sich, verstärkt durch die öffentlich artikulierte Sensibilität, die Frage nach der Umsetzung eines nachhaltigen Flächenmanagements und nach der fachlich fundierten Abwägung ökologischer, ökonomischer und sozialer Zielkonflikte. Diese tatsächliche Implementierung nachhaltigerer Planungskonzepte und -ziele in der Bauleitplanung steht noch aus, denn mehr „Nachhaltigkeit“ ist nicht durch die Umformulierung bereits bestehender Planziele zu realisieren (Franck 1999).

Vor diesem Hintergrund wurde ein **zweigleisiges Forschungsprojekt** angelegt:

Fallstudien zu gelungenen und gescheiterten Projekten der Wiedernutzung von Brachflächen und zu interkommunalen Kooperationen (ex-post-Evaluation) sollten jeweils Organisations- und Kooperationsformen und Erfahrungen mit verschiedenen Instrumenten und Konzepten darstellen, um Rückschlüsse auf die Erfolgsbedingungen gelungener Wiedernutzungen oder interkommunaler Kooperationen ziehen zu können.

Parallel zu den Fallstudien wurde ein **Erprobungsprojekt** initiiert, das als **Mediationsverfahren** angelegt und somit aktiv vom Forschungsteam der Akademie für Technikfolgenabschätzung begleitet wurde. Anhand des "**Runden Tisches Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen-Bodelshausen**" sollten Chancen und Grenzen innovativer und kooperativer Planungsansätze bei der interkommunalen Ausweisung von Gewerbegebieten aufgezeigt werden. Da die Ergebnisse der Fallstudien ausführlich dokumentiert sind und in diesen Bericht einfließen, soll der Schwerpunkt der nachfolgenden Ausführungen auf das Erprobungsprojekt und das Thema der interkommunalen Kooperation gelegt werden.

Die Forschungsergebnisse basieren somit auf drei Ansätzen: der ex-post-Evaluation der Fallstudien, der externen Evaluation des Erprobungsprojektes und einer internen Projektreflexion. Sie münden in Handlungsempfehlungen an Kommunen, Planer und Prozessmanager.

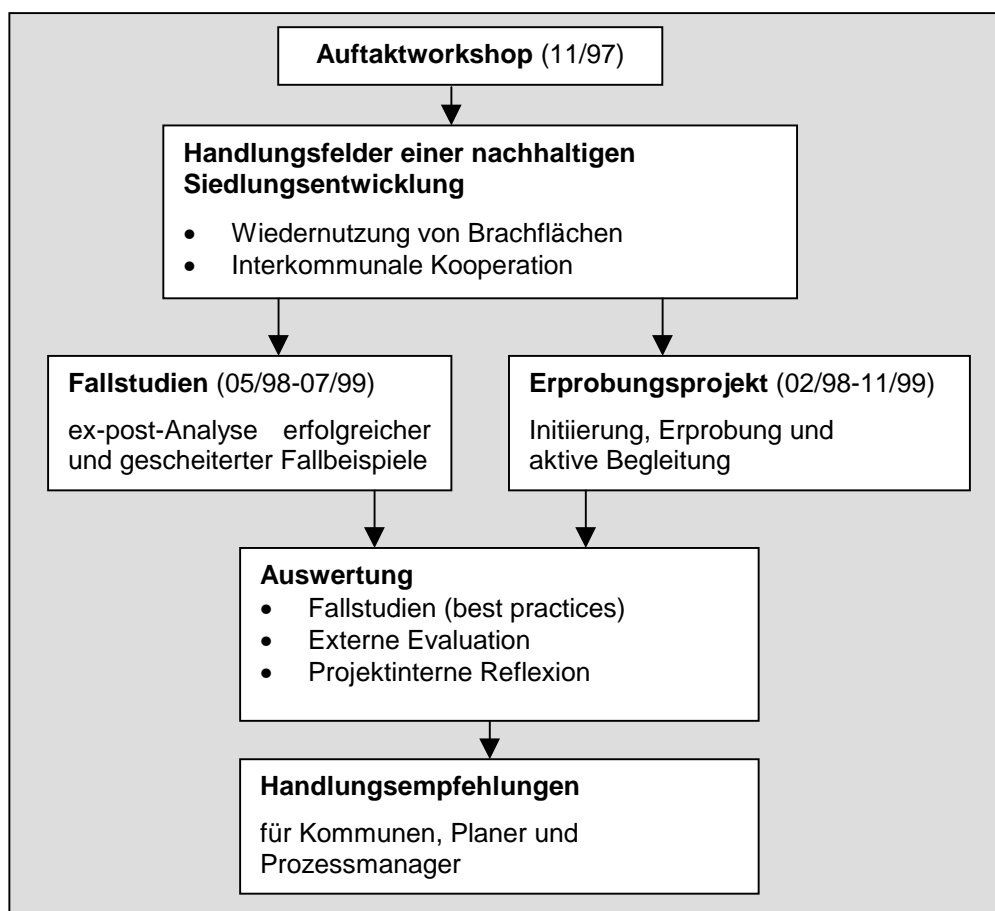


Abb. 1: Aufbau und Ablauf des Forschungs- und Erprobungsprojektes

Während die ex-post-Analyse der Fallstudien überwiegend den gesamten Prozess von der Initiierung über die Planung bis hin zur Realisierung abbilden konnte, deren Zeiträume in den meisten Fällen über mehrere Jahre gingen, konnte das Erprobungsprojekt mit der aktiven Begleitung eines Planungsprozesses nur einen Ausschnitt des gesamten Prozesses abbilden. Die Anlage der Fallstudien in zwei Handlungsfeldern war zum einen der Tatsache geschuldet, dass die Frage entstand, ob bezüglich der Konfliktbearbeitung nicht das Wissen um erfolgreiche Akteurskooperationen für das jeweils andere Handlungsfeld relevant sein könnte. Zum anderen gestaltete sich aber auch die Suche nach einem Erprobungsprojekt als nicht so ein-

fach. Ein entsprechendes Angebot, Kommunen bei ihren Planungs- und Realisierungsvorhaben zu unterstützen, wurde für beide Handlungsfelder unterbreitet, so dass sich erst nach einigen klärenden Telefonaten aufgeschlossene Projektpartner herauskristallisierten. Daran wurde erkennbar, dass es von den Kommunen oftmals schon als schwierig genug empfunden wird, Brachflächen wieder zu nutzen oder ein interkommunales Gewerbegebiet in Angriff zu nehmen, als dass sie die "Einmischung" eines weiteren Akteurs von außen zulassen wollen, zumal der Gewinn einer neutralen Prozessbegleitung im Vorfeld ohne entsprechende Erfahrungen schwer zu vermitteln ist. Für das Erprobungsprojekt mussten folglich drei Kriterien erfüllt sein:

- eine aufgeschlossene politische Spitze,
- eine kooperationsbereite Verwaltung,
- und nicht zuletzt ein interessanter Planungsfall und Konflikttyp.

Unterscheidet man den Prozess der interkommunalen Kooperation nach mehreren Stufen - Initiierung und vorbereitende Planung, Organisation und Planung sowie Umsetzung - so war der Runde Tisch zum interkommunalen Gewerbegebiet zwischen Hechingen und Bodelshausen in der ersten Stufe der Konzipierung angesiedelt bzw. stand angesichts der Konflikte die Frage auf der Agenda, ob ein interkommunales Gewerbegebiet an diesem Standort überhaupt sinnvoll zu realisieren sei.

Das Forschungsinteresse lag auf folgenden Fragen:

- Welchen Beitrag können kooperative und konfliktschlichtende Planungsansätze leisten, um den zunehmenden Konfliktregelungs- und Abwägungsbedarf und die damit wachsenden Anforderungen an Planung zu erfüllen?
- Wie sollte der Konfliktschlichtungsprozess in der Regional- und Bauleitplanung gestaltet sein, in einem Feld, das einerseits stark reglementiert und andererseits von informellen, aber nicht unbedingt transparenten Absprachen geprägt ist?
- Wie kann die Anschlussfähigkeit dieses informellen Verfahrens an die Verfahren der formalen politischen Entscheidungsfindung verbessert werden?
- Können die Maßnahmen, die bei erfolgreich realisierten Gewerbegebieten mit ressourcenschonendem und ästhetischem Anspruch identifiziert wurden, als mögliche Verhandlungsangebote bei Flächennutzungskonflikten dienen?
- Welche Möglichkeiten der Konfliktantizipation bieten sich?

2.6 Externe Evaluation

Mit einer **extern durchgeführten Begleitstudie des Erprobungsprojektes "Runder Tisch Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen-Bodelshausen"** wurden im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt:

- Verlauf und Ergebnisse des Runden Tisches aus der Sicht der Beteiligten zu evaluieren,
- Hinweise auf Steuerungsmöglichkeiten, insbesondere bei kritischen Punkten der Prozessgestaltung, abzuleiten und
- Ansätze zur Verbesserung der Anschlussfähigkeit des informellen Gremiums 'Runder Tisch' an bestehende Gremien und politische Entscheidungsprozesse zu erkunden.

Für die **Evaluation des Verfahrensverlaufs** werden zum einen die Bewertungen der Ergebnisse des Runden Tisches durch die Beteiligten zusammengestellt:

- Inwiefern haben sich die anfänglichen Erwartungen oder Befürchtungen erfüllt bzw. bewahrt?
- Wie zufrieden sind die Beteiligten mit Ergebnissen und Gesprächsatmosphäre des Runden Tisches?

Zum anderen wird der Verlauf des Runden Tisches aus dem Blickwinkel der **Prozessgestaltung** unter die Lupe genommen und es werden Aspekte der Verfahrensorganisation wie Zeitpunkt des Runden Tisches, Teilnehmer-Zusammensetzung, Informationsangebot und Strukturierung der einzelnen Sitzungen untersucht. Dabei sollen **kritische Punkte im Verfahrensverlauf** identifiziert und Hinweise auf entsprechende Steuerungsmöglichkeiten abgeleitet werden. Besonderes Augenmerk gilt dabei den **Anlässen für Glaubwürdigkeits- und Vertrauensgewinne bzw. -verluste** der verschiedenen Beteiligten. Diesbezüglich wird untersucht,

- inwiefern die Beteiligten das Moderationsteam als glaubwürdig und vertrauenswürdig wahrnahmen, inwiefern sie ihm prozedurale Kompetenz zuschrieben und wie sich die wahrgenommene Vertrauenswürdigkeit im Laufe der Zusammenarbeit verändert hat,
- wie die eingeladenen Expertinnen und Experten von den Beteiligten wahrgenommen und inwiefern sie als glaubwürdig akzeptiert wurden,
- ob und wie sich das anfängliche gegenseitige Misstrauen der Kontrahenten untereinander im Laufe der Zeit verändert hat.

Zur Frage der **Anschlussfähigkeit des Runden Tisches an bestehende Gremien** (wie Verbandsversammlung, Gemeinderat, Bürgerinitiative) **und Entscheidungsprozesse** (verwaltungsrechtliche Genehmigungsverfahren) werden folgende Aspekte betrachtet:

- Welche Auswirkungen hat der Runde Tisch auf die nachfolgenden Planungs- und Entscheidungsschritte? Kann er die Arbeit der beteiligten Akteure erleichtern oder inwiefern erschwert er sie?
- Wie wird der Einfluss des Runden Tisches auf die Öffentlichkeit wahrgenommen?
- Wie wirkt er sich auf die interkommunale Abstimmung der beiden beteiligten Gemeinden aus?
- Wo sehen die Beteiligten aufgrund ihrer Erfahrungen Anwendungsfelder und Einsatzmöglichkeiten von Runden Tischen im Rahmen der Raumplanung?

Die Datengrundlage der Studie bildeten Einzelinterviews mit den siebzehn Beteiligten des Runden Tisches 1) nach dessen konstituierender Sitzung und 2) nach Ende der insgesamt fünf Sitzungen, sowie die teilnehmende Beobachtung aller Plenumsitzungen. Die Datenauswertung erfolgte mit Methoden der qualitativen Inhaltsanalyse⁵.

⁵ für die ausführlichen Ergebnisse der Evaluation siehe: Roch, Irene 2000: Runder Tisch "Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen-Bodelshausen", Evaluation des Projektes. Arbeitsbericht Nr. 142 der Akademie für Technikfolgenabschätzung.

3 Funktion und Struktur kooperativer Planungsverfahren in der Regional- und Bauleitplanung

Der Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene schlägt sich in der Praxis von Regionalpolitik und Regionalplanung in einer Vielzahl neuer Kooperationsformen und veränderter Handlungsmuster der beteiligten Akteure nieder. Diese sollen hier kurz erläutert werden, um innovative Verfahrensansätze wie das Erprobungsprojekt "Runder Tisch Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen-Bodelshausen" im Vergleich zu anderen Kooperations- und Handlungsformen auf regionaler und interkommunaler Ebene einordnen zu können. Um auch das zugrunde liegende Konzept verstehen und seinen Verlauf strukturieren zu können, werden in diesem Kapitel die Kennzeichen der Mediation sowie ein Phasenmodell zur Beschreibung diskursiver Verfahren vorgestellt.

3.1 "Weiche" Kooperationsformen

Als "weiche Kooperationsformen", die hier von besonderem Interesse sind, werden von Danielzyk (1999: 580) diejenigen Modelle bezeichnet, die nicht legitimiert sind, planungsrechtlich verbindliche Festlegungen zu treffen.

"Weiche" Formen der Kooperation können in einem zweiten Schritt unterschieden werden nach ihrer thematischen Orientierung und nach dem Grad ihrer rechtlichen "Härte" in der Umsetzung. Somit lassen sich diese Kooperationsformen in vier Kategorien fassen, die in der Praxis interkommunalen und regionalen Handelns zu beobachten sind (s. Abb. 2): in thematisch (sektoral) orientierte, die sowohl nicht rechtlich als auch (privat-) rechtlich gestaltet sein können und in integrativ orientierte Formen, die ebenfalls sowohl nicht rechtlich gestaltet als auch (privat-) rechtlich gestaltet sein können¹.

Durch die mangelnde planungsrechtliche Bindungskraft baut der Erfolg "weicher" Kooperationsformen auf die hohe Selbstbindung der Akteure, die letztlich nur politisch, nicht aber planungsrechtlich einzufordern ist.

¹ Neben diesen "weichen" Formen existieren weitere Kooperationsformen, z.B. Ein-Themen-Zweckverbände als traditionelle und seit jeher vielfach praktizierte Form der Zusammenarbeit (z.B. im Bereich Ver- und Entsorgung, Verkehrsverbände), regionale Planungsverbände, die mehrere benachbarte kommunale Gebietskörperschaften umfassen und Kompetenzen im Bereich der räumlichen Gesamtplanung besitzen (z.B. für eine gemeinsame Flächennutzungsplanung - Nachbarschaftsverbände -, Regionalplanung - Planungsverbände, die verbindliche Regionalpläne aufstellen -), regionale Gebietskörperschaften (z.B. Regionalstädte - in der Bundesrepublik mit Ausnahme von Berlin nicht realisiert, in der Diskussion zur Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik -, Regionalkreise - kommunalverfassungsrechtlich der Kreis-Ebene zugeordnet, in der Diskussion vor allem, dass kreisfreie Kernstädte regionsangehörig würden, wird auch für ländlichen Raum diskutiert -, Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene - v.a. in dünn besiedelten ländlichen Räumen z.B. zur besseren Abstimmung der Flächennutzungsplanungen -).

Thematisch (sektoral) orientierte / nicht rechtlich gestaltet	Thematisch (sektoral) orientierte / (privat-)rechtlich gestaltet
<p>Ziel: Informationsaustausch, Strategiegelgespräche</p> <p>Gegenstand: Aufgabe, Projekt, Themenfeld</p> <p>Beispiel: Gesprächskreise von Amtsleitern mit gleichem Zuständigkeitsbereich aus benachbarten Kommunen</p>	<p>Ziel: verbesserte Kooperation von benachbarten Kommunen</p> <p>Gegenstand: Projektabwicklung, Institutionalisierung der Zusammenarbeit</p> <p>Beispiel: kooperative Wirtschaftsförderung in Form von Wirtschaftsfördergesellschaften GmbHs, Ansiedlung und Nutzen- und Lastenverteilung in interkommunalen Gewerbegebieten durch privatrechtliche Verträge</p>
Integrativ orientierte / nicht rechtlich gestaltet	Integrativ orientierte / (privat-)rechtlich gestaltet
<p>Ziel: Abstimmung und kooperative Gestaltung möglichst vieler Handlungsfelder</p> <p>Gegenstand: überfachliche Organisationsformen</p> <p>Beispiel: Städtenetze, Regionalkonferenzen</p>	<p>Ziel: Verstetigung einer integrativ orientierten regionalen Zusammenarbeit</p> <p>Gegenstand: überfachliche Organisationsformen</p> <p>Beispiel: Regionalbüros, regionale Entwicklungsgagenturen, freiwillige Kommunalverbände, in Form von GmbHs, eingetragenen Vereinen</p>

Abb. 2: Typen "weicher" Kooperationsformen auf regionaler und interkommunaler Ebene (nach Danielzyk 1999)

Der Vorteil dieser Kooperationsformen wird hingegen darin gesehen, dass sie bei komplexen Problemlagen Handlungsspielräume ermöglichen, weil sie nicht an normierte Verfahren in ihrem Vorgehen gebunden sind. Dies begünstigt, dass private - vor allem für die Umsetzung relevante - Akteure gleichberechtigt eingebunden werden können (Danielzyk 1999: 581).

Für die Diskussion dieser neuen Kooperationsformen haben sich zwei Differenzierungsmerkmale als weiterhin wichtig herausgestellt: In einigen Räumen haben sich in den letzten Jahren deutlich unterscheidbare Kooperationsebenen herausgebildet. Insofern ist es der Diskussion dienlicher, diese unterschiedlichen Ebenen deutlich zu machen, in dem die interkommunale Kooperation von regionalen Kooperationsstrategien unterschieden wird. Des weiteren sollten Verdichtungsräume von ländlichen Räumen unterschieden werden, da jeweils unterschiedliche Problemlagen und Handlungsanlässe für kooperative Strategien im Vordergrund stehen.

Bei dem Versuch der Typisierung regionaler Kooperationsformen gilt es zu berücksichtigen, "dass alle Versuche einer Systematisierung der regionalen Kooperation und der Konstruktion "idealer" Kooperationsansätze letztlich unvollkommen bleiben müssen, da in jedem Raum spezifische Rahmenbedingungen, Aufgabenstellungen, Kooperationserfahrungen und "politische Kulturen" vorzufinden sind" (Danielzyk 1999: 583).

Versucht man nun, neue Konfliktschlichtungsverfahren wie die Mediation, die neben den oftmals erwünschten privaten wirtschaftlichen Akteuren auch organisierten Interessengruppen die Möglichkeit der Teilnahme ermöglichen, hier einzuordnen, so könnten diese Verfahren vor allem von zwei Kategorien erfasst werden: einer thematisch orientierten Kooperation, die zu einem informellen, argumentativ abgesicherten Empfehlungspapier führen kann oder einer thematischen orientierten Kooperation, die mit einer (privat-) rechtlichen Vereinbarung abge-

geschlossen wird. Die thematische Orientierung ist durch die Fokussierung auf die Konfliktvermittlung gegeben, dies könnte sich aber bei der Erfahrung einer bewährten Zusammenarbeit auch zu integrativen Formen der Kooperation ausweiten.

Geht man davon aus, dass diese neuen Kooperationsformen auch initiiert, moderiert und begleitet werden müssen - und vielerorts auch noch unklar ist, wer diese Aufgabe wahrnehmen könnte - , so kann aus der Perspektive eines "Diskursmanagers" einen Schritt konkreter nach den Funktionen "weicher" Kooperationsformen gefragt werden. Hier lassen sich vier unterschiedliche Zielrichtungen typisieren, die im Rahmen kooperativer Verfahren eingeschlagen werden können. Auch hier gilt zu berücksichtigen, dass dies einer idealtypischen Abgrenzung entspricht, die in der Praxis sicherlich nicht immer so trennscharf vollzogen werden kann, da beispielsweise bei der Leitbildentwicklung oder Projektkoordination ebenso Konflikte auftauchen und zu schlichten sein können wie in partizipativen Verfahren auch Leitbilder entwickelt werden. Dennoch kann die Klarheit über die grundsätzliche Funktion eines Verfahrens wichtige Anhaltspunkte über Zielrichtung, Zusammensetzung des Gremiums und Art der Ergebnisse liefern.

Die für das vorliegende Erprobungsprojekt zentrale Funktion der Konfliktvermittlung ist eine davon, die versucht, auf der Basis von begründeten Argumenten zu einem fairen Interessenausgleich der unterschiedlichen Nutzungsansprüche und Verteilungsfragen zu kommen - wie das vorliegend zu diskutierende Beispiel des "Runden Tisches zum Interkommunalen Gewerbegebiet Hechingen-Bodelshausen " zeigen wird.

Funktionen	Verfahren
Partizipation	Bürgerforen, Zukunftswerkstätten, ... kombinierte Verfahren z. B. in der Stadt(teil-)entwicklung
Ideen- und Leitbildentwicklung	Arbeitsgruppen Werkstattgespräche z. B. zur Erarbeitung integrierter Regionalprogramme und -konzepte der Wirtschafts- und Strukturpolitik
Interessenbündelung und Koordination, Projektabstimmung	Regionalkonferenzen projektbezogene Arbeitsgruppen z.B. zur Erarbeitung gemeindeübergreifender räumlicher Strukturkonzepte
Konfliktvermittlung und Verhandlung	Mediationsverfahren Plan-Schlichtungsverfahren z.B. zur Verhandlung von Verteilungs- und Flächennutzungskonflikten

Abb.3: Funktionen und Verfahren kooperativer Planung

3.2 Kennzeichen der Mediation

Mediation oder Konfliktvermittlung ist eines der umstrittensten und gleichzeitig innovativsten Diskussionsfelder in der aktuellen Umwelt- und Planungspolitik. In Deutschland stößt das Konzept seit den 80er Jahren auf wachsendes Interesse und findet in unterschiedlichen Politikfeldern zunehmend Anwendung (Besemer 1996). Einerseits steht dieser Gedanke für eine neue Kultur der Kooperation und Bürgernähe, andererseits gibt es auch ernstzunehmende Bedenken, dass dieses Beteiligungsinstrument zu aufwendig sei und Abstimmungsprozesse eher erschwere als erleichtere.

Ein wesentliches Kennzeichen, dass die Mediation von formalen Planungsverfahren unterscheidet, ist, dass alle betroffenen Gruppen und alle Initiativen, die zum Thema eine eigenständige Meinung und Argumentation beizutragen haben, an den anstehenden Diskussionen beteiligt werden und alle in den informellen Gremien gleiche Rechte und Pflichten besitzen. Weitere Merkmale der Mediation sind (Oppermann; Langer 2000):

- Die Konfliktthemen und -gegenstände sind in wissenschaftlich-technischer, naturwissenschaftlich-ökologischer, ökonomischer, politischer und sozialer Hinsicht als sehr komplex einzustufen.
- Die Konfliktaustragung findet öffentliche Beachtung und basiert auf unterschiedlichen Wertemustern der gesellschaftlichen Gruppen. Dies wird auch durch die Medien unterstützt, da ein akuter Konflikt in der Regel von einer prononcierten Berichterstattung begleitet wird.
- Die Diskussionsparteien vertreten unterschiedliche Interessen und bemühen sich dennoch, zu einem Ausgleich zu kommen. Gerichtliche Auseinandersetzungen sollen vermieden werden, um auch zukünftig konstruktive Beziehungen miteinander zu pflegen.
- Auch wenn die Repräsentanten der Konfliktparteien mit unterschiedlichem Mandat und unterschiedlichem Machtpotenzial ausgestattet sind, tragen die Interessenvertreter verschiedener Gruppen ihre Meinungen und Perspektiven zu einem Gesamtbild zusammen und versuchen, sich gegenseitig zu überzeugen. Kommt eine gemeinsame Empfehlung zustande, wird diese den Gruppen wie auch den Entscheidungsträgern zur Schlussabstimmung vorgelegt. Verbleibt ein Dissens, so werden alle Meinungen und Argumente gleichgewichtig nebeneinander gestellt.
- Die neutrale Vermittlung ist zwar ein zentrales Erkennungszeichen für einen Mediationsprozess, dennoch sind auch Situationen denkbar, in denen die Verhandlungspartner gelernt haben, eigenständig konstruktiv aufeinander zuzugehen oder solche Rahmenbedingungen geschaffen wurden, dass Kooperation statt Konfrontation die sinnvollere Haltung für beide Parteien darstellt.
- Die Entscheidungskompetenzen bleiben im politisch-administrativen Bereich und sind meist in mehrere Verfahren und auf mehrere Institutionen verteilt.

All dies macht die Verhandlung nicht leicht. Die Diskussionspartner einigen sich zu Beginn auf Kommunikations- und Verhaltensregeln und das Entscheidungsverfahren (Geschäftsordnung). Allerdings sind die Konfliktparteien in Bezug auf ihren Verhandlungsgegenstand nicht

vollkommen frei. Da planerische Entscheidungen in einem hohen Maße durch gesetzliche Regelungen determiniert sind, müssen Konfliktschlichter wissen, welche formellen und informellen Umsetzungswege für die Verwirklichung eines Verhandlungsergebnisses in Frage kommen und an welche Institutionen und Entscheidungsgremien die Ergebnisse zu adressieren sind. Auch hier sind die Anforderungen an die Mediatorin bzw. den Mediator sehr hoch, muss sie/er neben Verhandlungsgeschick ein profundes Wissen um die rechtlichen und fachlichen Hintergründe des Streitgegenstandes besitzen.

Mediationsprojekte dienen damit nicht der Akzeptanzbeschaffung für bereits getroffene Entscheidungen und dürfen nicht als Öffentlichkeitsbeteiligung ausgelegt werden (Die einbezogenen Gruppen und Persönlichkeiten sind nicht repräsentativ für die Gesellschaft). Die Ergebnisse eines Mediationsprojektes sind offen, zielen auf eine verbesserte Kooperation der Verhandlungsparteien und werden von diesen selbst bestimmt und getragen. Sie dienen der Beratung der Entscheidungsträger und können rechtliche und politische Regelungen nicht außer Kraft setzen, sondern formal politisch getroffenen Entschlüsse ergänzen.

3.3 Struktur eines Mediationsverfahrens

Ein weiteres Kennzeichen von Mediationsverfahren ist eine typische Ablaufstruktur des Prozesses in vier Grundphasen, in denen vom Mediationsteam unterschiedliche Aufgaben des Projektmanagements zu bewältigen sind (Oppermann 1999, S. 38ff):

- **Projektierungs- und Konzeptionierungsphase:** Ohne einen gewissen Planungsvorlauf, in dem besonders die Initiierung und Grobkonzeptionierung eines Projektes diskutiert wird, können Lösungsdialoge nicht angemessen an die örtliche oder fallspezifische Problemlage angepasst werden. Potenzielle Konfliktmittler werden in diese Vorüberlegungen mit einbezogen, der grobe finanzielle Rahmen eines Projektes wird abgesteckt und es werden verschiedene Angebote zur Bewältigung der anstehenden Teilaufgaben eingeholt. Damit wird das grundsätzliche Ziel der Verhandlungen und der Aufwand zur Problemlösung definiert.
- In der Phase der **Verhandlung des Diskursangebotes** werden die relevanten Konfliktparteien angesprochen und ihre jeweiligen Interessen und Positionen zum Streitgegenstand ermittelt (Konfliktanalyse / Vorstudie). Eine Einladung an verschiedene Gruppen muss von diesen geprüft werden. Ist das Angebot zur Diskussion zu eng gefasst, können die Gruppen dieses immer noch ablehnen. Sie können auch prüfen, ob sie dem Mediationsteam die Aufgabe zutrauen oder ob von vorne herein Bedenken bestehen. In einem Vorschlag für eine Geschäftsordnung können die wichtigsten Punkte solcher Vorverhandlungen festgehalten werden. Die Herausforderung für das Mediationsteam liegt darin, die unterschiedlichen Anliegen aufzunehmen und ein stimmiges Konzept vorzuschlagen, das den in der ersten Phase vereinbarten Rahmenbedingungen nicht widerspricht.
- Als **Diskursphase** kann dann die Problembearbeitung, Konfliktlösung und Entscheidung in dem Beteiligungs- oder Beratungsgremium angesehen werden. Ziel ist, dass alle Konfliktparteien zu einer gemeinsam getragenen Empfehlung zustimmen. Kommt keine Einigung zustande, müssen die verschiedenen Positionen nebeneinander und gleichberechtigt

dargestellt werden (Konsens über den Dissens). Inwieweit man sich wenigstens auf einen Weg einigen kann, wie das Problem in Zukunft behandelt werden soll, hängt wiederum von den Vorverhandlungen ab. Als besonders schwierige Schnittstelle im Verfahren gilt die Konsensfindung in den Gruppen mit ihren Delegierten. Die Verhandlungsführer müssen die Ergebnisse des Runden Tisches ihrer Gruppe so schlüssig und nachvollziehbar wie möglich präsentieren. Trägt die jeweilige Gruppierung die Verhandlungsergebnisse mit, so ist ein Konsens gefunden, stellt sie sie in Frage, so muss das zur Diskussion stehende Papier noch einmal in das Gremium des Runden Tisches hineingetragen werden. Dies ist aufgrund der schwierigen Konsensfindung in der Mediationsgruppe und aufgrund typischer Zeitprobleme oft ein schwieriger Schritt in der Mediation. Deshalb ist es hilfreich, die Gruppen auch während der Verhandlungen immer wieder zu informieren und zu ihrer Meinung zum Fortgang der Dinge zu befragen.

- In der **Transferphase** geht es zum einen darum, die Verhandlungsergebnisse in einer von allen akzeptierten Form zu dokumentieren, zum anderen ist auch die erfolgreiche Vermittlung der Diskursergebnisse gegenüber den Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit von großer Bedeutung, da aufgrund mangelnder Transparenz der Sinn der Beratungen leicht in Frage gestellt werden kann. Da Mediationsverfahren in der Regel zu komplexen Problemen durchgeführt werden und sich nach Abschluss eines definierten Sitzungszeitraumes immer wieder auch die politischen Rahmenbedingungen (der Kontext) eines umstrittenen Projektes ändern können, ist es ratsam, Vereinbarungen darüber zu treffen, wie die Streitparteien ihre Ergebnisse gegebenenfalls aktualisieren können.

Die Herausforderung für das Mediationsteam liegt darin, ein argumentativ schlüssiges Abschlussdokument so zu verfassen, dass einerseits alle wichtigen Argumente angemessen wiedergegeben werden und dieses Papier andererseits knapp und verständlich bleibt. Es muss vermieden werden, dass im politischen Entscheidungsprozess nur Teile einer Empfehlung verwendet oder dass das Papier bewusst falsch interpretiert wird. Politiker machen sich häufig nicht klar, dass die Bürger genau wie sie selbst viel Zeit und Aufwand in die Wortwahl und Ausformulierung ihrer Empfehlungen gesteckt haben. Die Kompromiss-Papiere müssen ernsthaft gelesen, Zwischentöne verstanden und die generelle Richtung in der Umsetzung berücksichtigt werden.

Die lineare Abfolge der einzelnen Phasen eines Projektzyklus wird in der hier dargestellten idealtypischen und abstrahierten Form in Wirklichkeit nie Schritt für Schritt abgearbeitet. Die Aktivitäten überschneiden sich in vielfältiger Hinsicht. Dennoch hilft das Schema, kennzeichnende und wichtige Eigenschaften von Mediationsprojekten zu identifizieren und daraus Hinweise zur Durchführung der Projekte abzuleiten.

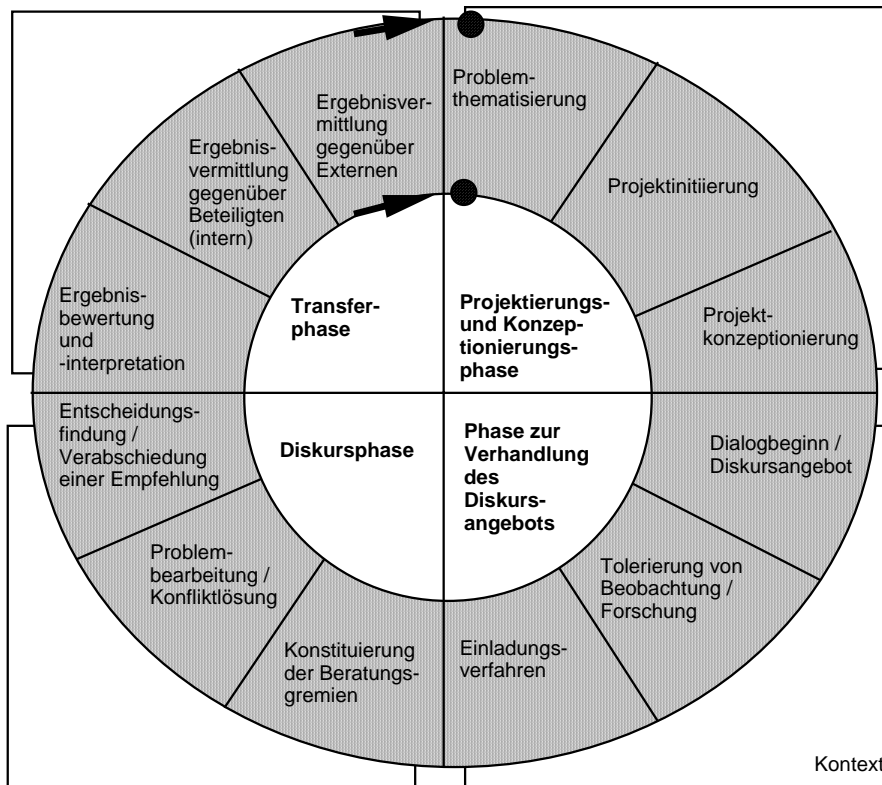


Abb.4 : Projektzyklusmodell für Partizipations- und Kooperationsprojekte (Oppermann 2000, S. 110)

Betrachtet man die Mediationsverfahren, die in den vergangenen Jahren in Deutschland erprobt wurden, so handelte es sich meist um sehr brisante und öffentlichkeitswirksame Themen, die von Werte- und Interessenkonflikten mit Verhärtungs- und Eskalationsmöglichkeiten geprägt waren (z.B. bei der Standortsuche von sogenannten „Negativeinrichtungen“, bei der Frage nach den Anwendungsfeldern der Gentechnik). Die Frage ist nun, welchen Beitrag diese Art der Konfliktvermittlung in der alltäglichen Praxis der Regional- und Bauleitplanung leisten kann. Auf welche Art und Weise können Mediationskonzepte im planerischen Alltag zum Einsatz kommen, damit sie eine Entscheidungshilfe darstellen?

4 Planungspraxis: Das Erprobungsprojekt „Runder Tisch Interkommunales Gewerbegebiet Hechingen - Bodelshausen“

Das folgende Kapitel beschreibt das in der Region Neckar-Alb von einem Team der Akademie für Technikfolgenabschätzung durchgeführte Mediationsverfahren. Zunächst wird der Entscheidungskontext und Anlass des Konfliktes dargestellt, bevor der Verfahrensverlauf anhand der einzelnen Projektphasen detailliert geschildert wird.

Verfahrenstyp:	Mediationsverfahren
Zeitraum	April 1998 bis Februar 1999
politisches und planerisches Anliegen	Schaffung dezentraler regionaler Arbeitsplätze durch interkommunale Gewerbegebiete
Hauptkontroversen	Siedlungsentwicklung versus Freiraumfunktionen: → Anwohnerinteressen für ein qualitativvolles Wohnumfeld versus Gewerbegebietsausweisung → Natur- und Denkmalschutzbelange versus Gewerbegebietsausweisung → Definition und Interpretation planerischer Konzepte und Schutzkategorien („regionaler Grünzug“, „Umgebungsschutz“)
Teilnehmer	Bürgermeister und Ortsvorsteher der betroffenen Kommunen, Regionalverband Neckar-Alb, Träger öffentlicher Belange, Umweltverbände und -vereine, Bürgerinitiative
Mediator/Mediationsteam	Prof. Dr. Ortwin Renn, Dipl.-Ing. Kerstin Langer
Auftraggeber	Fördermittel des BMBF
Aufwand und Kosten	ca. 50.000,- DM für Moderation und Projektmanagement ca. 20.000,- DM für fachliche Kurzexpertisen ca. 40.000,- DM für die externe Evaluation des Verfahrens

Abb.5: Kurzcharakteristik des Projektes

4.1 (Regional-) Planerischer Entscheidungskontext und Anlass des Konfliktes

Die Region Neckar-Alb grenzt unmittelbar an den Ballungsraum und die Region Stuttgart. Durch diese Nähe beeinflusst die Entwicklung des Ballungsraumes in zunehmendem Maß den nördlichen Teil der Region Neckar-Alb, der identisch ist mit dem Verdichtungsraum um das Oberzentrum Reutlingen/Tübingen. Die Überlastungserscheinungen im Ballungsraum Stuttgart und die damit verbundenen Abwanderungstendenzen sowie die Attraktivität der Universität Tübingen und der Fachhochschulen in Reutlingen zogen Bevölkerung in diesen Teil der Region. Dieser Bevölkerungsdruck setzte sich auch auf die Gemeinden in der Randzone des Verdichtungsraumes fort. Die verbesserte verkehrliche Erschließung durch die Bundesstraße B 27 und die Bundesautobahn A 81, verbunden mit Problemen der Flächenverfügbarkeit in der Region Stuttgart, führen seit Mitte der 80er Jahre zu einem sich stetig verstärkenden Wachstum im verdichteten Raum Reutlingen/Tübingen und in seiner Randzone.

Der Strukturwandel der in der gesamten Region vorherrschenden Textilindustrie mit dem teilweise an sie gekoppelten Maschinenbau konnte somit im Verdichtungsraum Reutlingen/Tübingen rascher und effektiver vollzogen werden als in den übrigen ländlichen Teilräu-

men der Region. Der Regionalverband sieht die Region deswegen vor allem mit zwei Problemen konfrontiert (Regionalplan Neckar-Alb 1993, S.7ff.):

- Zunehmende Überlastungserscheinungen im Verdichtungsraum Reutlingen/Tübingen und in einigen Gemeinden der Randzone, die erkennbar sind an einer intensiven Flächeninanspruchnahme, Flächenverknappung, Verkehrsbelastung der Städte und Gemeinden sowie in den damit einhergehenden Belastungen der natürlichen Ressourcen und der Landschaft.
- Gefahren für die infrastrukturelle Versorgung im ländlichen Raum durch Abwanderung vor allem jüngerer Bevölkerungsteile sowie Funktionsverlust der Städte und Gemeinden. Beides könnte die Abwanderungstendenz aus diesen Räumen verstärken, da ein Ausgleich weder bei der infrastrukturellen Versorgung noch bei den Arbeitsplätzen in Pendelentfernung möglich ist.

Diese innerregionalen Ungleichgewichte bergen somit einerseits die Gefahr einer Minderung der Wohnqualität im Verdichtungsraum und andererseits eine Verringerung der Standortqualität für Gewerbeansiedlungen im ländlichen Raum.

Um weiterhin Arbeitsplätze in der Region schaffen zu können, sieht der Regionalplan Neckar-Alb (Fortschreibung von 1993) in seinen Planungsaussagen zu den künftigen Siedlungsbereichen mehrere „Schwerpunkte für Industrie und Dienstleistungen“ vor. Diese Schwerpunkte sollen als Entlastungsstandorte für den Verdichtungsraum Stuttgart und Tübingen/Reutlingen dienen, um bei zunehmendem Zuzug von Arbeitnehmern in die Region einerseits Arbeitsplätze bereitstellen und andererseits den Abwanderungstendenzen im ländlichen Raum entgegenwirken zu können. Der Pendlerverkehr (52 000 Einpendler pro Tag nach Reutlingen/Tübingen) soll nach Möglichkeit reduziert werden. Als mögliche Standorte für diese „Schwerpunkte für Industrie und Dienstleistungen“ wurden Orte gewählt,

- die in angemessener Entfernung von den Verdichtungsräumen Reutlingen und Tübingen liegen,
- die sich entlang der regionalen Entwicklungsachsen bzw. entlang der Entwicklungsachsen des Landesentwicklungsplanes Baden-Württemberg (von 1983) befinden, d.h. verkehrlich gut erschlossen sind,
- die aufgrund der Topographie bebaubar und geeignet sind und nicht in Konflikte mit den Zielen der Freiraumsicherung geraten,
- in denen die Kommunen die Bereitschaft signalisiert haben, Standort für einen überörtlich bedeutsamen Entwicklungsschwerpunkt für Gewerbe zu sein.

Die **Idee der interkommunalen Kooperation** wird von der Regionalplanung an die Kommunen als Vorschlag herangetragen und folgendermaßen begründet: „Durch eine gemeindeübergreifende Kooperation bei der Industrie- und Gewerbeansiedlung sowie bei der Ansiedlung bestimmter Dienstleistungen soll erreicht werden, dass der Druck auf die verbliebenen Freiflächen im Verdichtungsraum und seiner Randzone abgeschwächt wird. Gleichzeitig sollen durch Kooperation die Standortchancen, die bei einer gemeindeübergreifenden Planung auch für kleinere und wirtschaftsschwächere Gemeinden entstehen, genutzt werden“ (Regionalplan Neckar-Alb 1993, S.35). Von den im nachfolgend geschilderten Konfliktfall eines interkommunalen Gewerbegebietes betroffenen Kommunen liegt Hechingen im Verdichtungsraum während sich Bodelshausen in der Randzone um den Ver-