

eigentlich unmöglich, weil Planung nicht vom Ergebnis her evaluiert werden kann, sondern nur vom Prozeß her: Ergebnisse sind ja nichts anderes als das, was im Prozeß durch die zahlreichen politischen und institutionellen Filter hindurchgehen konnte bzw. auf diese Filter angepaßt wurde. Solche Ergebnisse sind entweder vollzugssicher, weil sie verbindlich sind und von den Adressaten der Planung mitgetragen werden. Oder sie sind nicht evaluierbar, weil sie unpräzise sind, so daß erst im Vollzug, im projektbezogenen Abwägungsverfahren, geklärt werden muß, was

wirklich gewollt wurde. Diese Prozesse sind aber so kompliziert, daß sie sich einer Evaluation praktisch entziehen.

Dipl.-Ing. Jörg Knieling M. A.
KoRiS – Kommunikative Stadt- und
Regionalentwicklung Sinning & Knieling
im Technologie Centrum Hannover
Vahrenwalder Straße 7
30165 Hannover

Prof. Dr. Dietrich Fürst
Universität Hannover
Institut für Landesplanung
und Raumforschung (ILR)
Herrenhäuser Straße 2
30419 Hannover

Dr. Rainer Danielzyk
Technische Universität Dresden
Institut für Geographie
Lehrstuhl Raumordnung
Mommstraße 13
01062 Dresden

Claus Kühl und Frank Liebrecht

Durchbruch bei der interkommunalen Zusammenarbeit in Schleswig-Holstein

Verbesserungen der interkommunalen Zusammenarbeit als einzig vernünftige Alternative zu einer end- und heillosen Debatte über eine Gemeindereform in Schleswig-Holstein werden seit Jahren politisch eingefordert, beschworen und gelobt. Seit der Veröffentlichung des Leitfadens „Flächenentwicklung ohne Grenzen“ der schleswig-holsteinischen Landesregierung im Jahre 1995, in der umfassend die verschiedenen Formen interkommunaler Zusammenarbeit dargestellt und gewürdigt worden sind, hat es auch in Schleswig-Holstein eine Vielzahl guter Beispiele auf verschiedenen Ebenen gegeben: Regionale Entwicklungskonzepte (REK Metropolregion Hamburg, Integrierte Regionalentwicklung Eider-Treene-Sorge, REK Flensburg-Schleswig), Regionalstudien (Technologie-Region K.E.R.N., Region Lübeck), Gebietsentwicklungsplanungen einiger Mittelzentren mit ihren Umlandgemeinden (z. B. Schleswig, Elmshorn) sowie die Gründung von Zweckverbänden insbesondere zur Gewerbeentwicklung und -ansiedlung (Wirtschaftsentwicklungsgemeinschaft Flensburg/Handewitt, Entwicklungsgemeinschaft Altenholz/Dänischenhagen/Kiel).

Interkommunale Gewerbegebiete mit entsprechendem Vorteilsausgleich sind kommunalrechtlich ohne große Schwierigkeiten möglich, weil Grund- und Gewerbesteueraufkommen als Realsteuern teilbar sind. Nur auf dem ebenso drängenden wie schwierigen Feld der Wohnsiedlungsentwicklung im Umland der Städte fand sich keine Lösung für einen angemessenen, fairen Interessenausgleich. Hier blieb auch die

Broschüre „Flächenentwicklung ohne Grenzen“ die Antwort schuldig, obwohl das Phänomen des Verlustes städtischer Einwohner an das Umland mangels ausreichender, durch die engen kommunalen Grenzen bedingter Wohnbauflächen gerade für Ein- und Zweifamilienhäuser, die damit einhergehenden Finanzmittelverluste bei gleichzeitig steigenden Sozialhilfeb belastungen in den Kernstädten und die Verschlechterung der Sozialstruktur allen Beteiligten durchaus bewußt waren.

Auf diesem schwierigen Feld ist es jetzt durch zwei Verträge über eine interkommunale Zusammenarbeit zwischen der Stadt Rendsburg und der südlich des Nord-Ostsee-Kanals gelegenen Nachbargemeinde Osterrönfeld zu einem Durchbruch gekommen, von dem die Betroffenen selbst sagen: „Es gibt nur Gewinner!“

Aufgrund der Flächenengpässe im Mittelzentrum Rendsburg sollte eine Gebietsentwicklungsplanung zwischen Rendsburg und elf Gemeinden des Stadt- und Umlandbereiches Rendsburg erarbeitet werden. Diese sollte eine geordnete Freiraum- und Siedlungsentwicklung sicherstellen und Lösungen zum Flächenengpaßproblem beisteuern.

Nach dem Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein 1998 soll sich die landesplanerische Beurteilung der Siedlungsentwicklung an den Festlegungen der Gebietsentwicklungsplanungen orientieren. Die Ergebnisse dieser Planungen sollen sowohl in die jeweilige Bauleitplanung einfließen als auch bei der

Fortschreibung der Regionalpläne berücksichtigt werden („Regionalplanung von unten“). Gebietsentwicklungsplanungen sind somit als informelle integrierte und flächenorientierte Entwicklungskonzepte oberhalb der vorbereitenden Bauleitplanung und unterhalb der Regionalplanung einzuordnen.

Nach Vorlage eines Rahmenkonzeptes (Bestand/Potentiale) für eine Gebietsentwicklungsplanung Rendsburg durch den Kreis Rendsburg-Eckernförde sind die weiteren Arbeiten und Abstimmungen hinsichtlich einer Gebietsentwicklungsplanung im Wirtschaftsraum Rendsburg vor allem an dem Punkt „Sicherstellung eines Nutzen-Lasten-Ausgleichs zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden“ Anfang 1998 stecken geblieben. Somit fand auch eine kommunale Verabredung auf mögliche zusätzliche Siedlungsschwerpunkte im Stadt- und Umlandbereich Rendsburg nicht statt.

Der Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein 1998 legt einen allgemeinen Rahmen der Siedlungsentwicklung der Gemeinden fest. Dieser besagt, daß Gemeinden außerhalb der Siedlungsschwerpunkte im Planungszeitraum bis 2010 eine Flächenvorsorge für den Wohnungsbau bis 20 % des Wohnungsbestandes von Anfang 1995 treffen können (örtlicher Bedarf). Das heißt, diesen Rahmen dürfen nur zentrale Orte, Gemeinden auf den Siedlungsachsen oder Gemeinden überschreiten, denen im Regionalplan eine besondere Entwicklungsfunktion für Wohnen, Gewerbe und Dienstleistungen zugeordnet wird.

Die Gemeinde Osterrönfeld wollte sich gerne – wie andere Nachbargemeinden auch – über diesen Rahmen hinaus entwickeln. Da die Gemeinde mit geeigneten und ausreichenden Flächenpotentialen, guter Infrastrukturausstattung und Verkehrsanbindung die räumlichen Voraussetzungen besitzt und sich ein Interessenausgleich zwischen Osterrönfeld und Rendsburg Mitte 1998 abzeichnete, war die Landesplanung bereit, Osterrönfeld in dem z. Z. in der Fortschreibung befindlichen Regionalplan mit einer planerischen Wohn- sowie Gewerbe- und Dienstleistungsfunktion zu versehen. Auch die Kernstadt Rendsburg hatte signalisiert, dieser Entwicklung zuzustimmen, wenn dafür ein angemessener Ausgleich vertraglich vereinbart würde.

Nach langen Verhandlungen, zu denen in der Schlußphase die Landesplanung von beiden Seiten als Moderator eingeschaltet wurde, konnten in einer gemeinsamen Sitzung der Gemeindevertretung der Gemeinde Osterrönfeld und der Ratsversammlung der Stadt Rendsburg am 25.1.1999 zwei interkommunale Verträge beschlossen werden.

In einem Gebietsänderungsvertrag, der einstimmig beschlossen wurde, werden Umgemeindungen vertraglich geregelt. Der Vertrag über eine interkommunale Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde Osterrönfeld und der Stadt Rendsburg, der mit nur einer Gegenstimme beschlossen wurde, sieht folgende wesentlichen Punkte vor:

- (1) Osterrönfeld soll mit der Vergabe der landesplanerischen Funktionen in besonderem Maße Entwicklungsbedarfe decken, die durch das Mittelzentrum Rendsburg ausgelöst werden. Die Stadt Rendsburg stimmt diesen Funktionen zu.
- (2) Aus den z. T. umzugemeindenden Flächen wird ein Ausgleichsflächenpool vereinbart.
- (3) Rendsburg stimmt der Erweiterung eines bestehenden Gewerbegebietes in Osterrönfeld um weitere 16 ha zu.
- (4) Rendsburg stimmt der Ansiedlung einer großflächigen Einzelhandelseinrichtung, die die Verkaufsflächengrenze des Einzelhandelserlasses deutlich übersteigt, in Osterrönfeld zu.
- (5) Beide Vertragspartner vereinbaren eine enge Kooperation bei einem neuen Ver-

kehranschluß der Bundesstraße 202 an das heutige Messegelände.

- (6) Beide Vertragspartner vereinbaren die gemeinsame Entwicklung eines Wohngebietes.
 - (7) Für die Ausweisung gewerblicher Bauflächen in einem größeren Entwicklungsgebiet werden die Vertragspartner eine Planungs- und Verwertungsgemeinschaft bilden. Dabei werden alle Ausgaben und Einnahmen zu gleichen Teilen auf die Gemeinde Osterrönfeld und die Stadt Rendsburg umgelegt.
 - (8) Schulen und Kindertagesstätten sollen – soweit notwendig – gemeinsam geplant und genutzt werden.
 - (9) Als fairen Interessenausgleich zahlt die Gemeinde Osterrönfeld jährlich der Stadt Rendsburg
 - ab dem 1.1.2000 einen Betrag in Höhe von 2 %
 - ab dem 1.1.2005 einen Betrag in Höhe von 3 %
 - ab dem 1.1.2010 einen Betrag in Höhe von 3,5 %
 der Steuerkraft des jeweils laufenden Jahres, die sich aus der Grundsteuer, der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer errechnet, pro Einwohner/in multipliziert mit der vom Statistischen Landesamt jeweils ermittelten Einwohnerzahl am 31. März des laufenden Jahres (Beispiel: Steuerkraft je Einwohner/-in 1998: 1 023,27 DM).
 - (10) Für den Fall, daß Unternehmen von Rendsburg nach Osterrönfeld in Gebiete umsiedeln, für die die Stadt Rendsburg und die Gemeinde Osterrönfeld keine Planungs- und Verwertungsgemeinschaft bilden, oder in diesen Gebieten Firmenerweiterungen realisieren, zahlt die Gemeinde Osterrönfeld der Stadt Rendsburg zusätzlich dann einen jährlichen Interessenausgleich, der der Höhe von 40 % der von diesem Unternehmen an die Gemeinde Osterrönfeld gezahlten jeweiligen Netto-Jahressumme der Gewerbesteuer entspricht, wenn die Jahressumme der Gewerbesteuerzahlung brutto über 100 000 DM/Jahr liegt. Die Netto-Jahressumme errechnet sich aus dem brutto erhobenen Betrag abzüglich der Anteile an der Kreis- und Gewerbesteuerumlage.
- Der Vorteil des hier gewählten steuerkraftorientierten Ansatzes ist, daß der Steuerkraftmeßbetrag, der aus Grund-, Gewerbe-

steuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gebildet wird, die entwicklungsrelevanten Komponenten berücksichtigt, die sich in Osterrönfeld infolge von Bevölkerungszunahme und Betriebsansiedlungen aufgrund von Flächenmobilisierungen über den örtlichen Bedarf hinaus in der Regel finanziell positiv auswirken. Darüber hinaus enthält die Regelung eine doppelte Progression: Steigerung des Ausgleichsbetrages durch Einwohnerzuwächse und durch die vorgegebene zeitliche Staffelung von 2 % auf 3,5 % in zehn Jahren. Bei 4 000 Einwohnern ist dies ein Betrag von anfangs 80 000 DM, nach fünf Jahren von 120 000 DM, Beträge, die eine gutsituierte Umlandgemeinde verschmerzen kann und der Kernstadt jedenfalls einen gewissen Ausgleich für die Einwohnerverluste durch Umzug in die Nachbargemeinde gewähren.

Besonders hervorzuheben an diesem Kooperationsprojekt aus Sicht des Landes ist, daß nicht nur eine Zusammenarbeit in ganz verschiedenen Bereichen verabredet wurde, von der beide Seiten profitieren, sondern daß erstmals unter Berücksichtigung eines fairen Interessenausgleichs zwischen beiden Partnern eine gedeihliche Entwicklung des Wirtschaftsraumes sichergestellt werden soll, die nicht nur zu Lasten der Kernstadt geht. Hierin liegt die neue Qualität der Kooperation begründet.

Mit diesen Verträgen ist deshalb ein Durchbruch erzielt worden, der ein Beispiel setzt, das von der Landesplanung und hoffentlich auch von weitsichtigen Kommunalpolitikern aufgegriffen wird. Ein solcher Interessenausgleich ist in der Bundesrepublik Deutschland vermutlich bisher einmalig. Diese Verträge können auch im Sinne der z. Z. diskutierten Raumordnungsverträge nach § 13 Raumordnungsgesetz zur Umsetzung von Zielen der Raumordnung verstanden werden.

Es bleibt abschließend zu hoffen, daß dieses Beispiel konstruktiven Zusammenwirkens von Stadt, Umlandgemeinde und Landesplanung im Hinblick auf positive Wirkungen der landesplanerischen Steuerungsinstrumente und die Moderationsfunktion der Landes- und Regionalplanung einen neuen Weg weist, da vergleichbare Probleme sich in allen Bundesländern stellen.

Dr. Claus Kühl
Dipl.-Geogr. Frank Liebrez
Staatskanzlei Schleswig-Holstein
– Abteilung Landesplanung –
Düsternbrooker Weg 104
24105 Kiel