

# Ausgleichssysteme im nachhaltigen Flächenmanagement. Potenziale und Herausforderungen am Beispiel der Region Rendsburg

Paul Goede 

Received: 14 November 2021 ■ Accepted: 5 July 2022 ■ Published online: 30 September 2022

## Zusammenfassung

Aller bisherigen Bemühungen zum Trotz wurden die ursprünglich für 2020 gesetzten Ziele zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme nicht erreicht. In wachsenden Stadtregionen scheint aktuell die vordringliche Herausforderung darin zu bestehen, zunehmende Nutzungskonflikte um die knapper werdende Ressource Land zu moderieren. Für nachhaltiges Flächenmanagement in Zeiten zunehmender Verflechtungen über die Kommunalgrenzen hinweg kommt interkommunaler Kooperation eine wachsende Bedeutung zu. Allerdings erschweren wettbewerbspolitische Anreize eine nachhaltige, kooperative Siedlungsentwicklung. In diesem Kontext werden aktuell Ausgleichssysteme diskutiert, die einen systematischen Interessenausgleich ermöglichen und Anreize für eine nachhaltige, flächensparende Siedlungsentwicklung setzen. Im Idealfall sollen sie, wenn sie richtig auf die jeweilige Region abgestimmt sind, die Widersprüche zwischen lokalen Interessen und regionalen Zielen auflösen. Dieser Beitrag ordnet Ausgleichssysteme in die internationale Debatte ein und schlägt eine Kategorisierung für eine weitere Analyse vor. Am Beispiel der Region Rendsburg werden Erfolgsfaktoren für Ausgleichssysteme im Flächenmanagement diskutiert.

**Schlüsselwörter:** Interkommunale Kooperation ■ Ausgleichssysteme ■ Flächenmanagement ■ Nachhaltige Siedlungsentwicklung ■ Rendsburg

## Compensation systems in sustainable land management. Potentials and challenges exemplified by the Rendsburg region

### Abstract

Despite all efforts to date, the original 2020 targets for reducing land use have not been met. In growing urban regions, the most urgent challenge at present seems to be to moderate increasing conflicts over the use of land, a resource that is becoming increasingly scarce. For sustainable land management in times of surging interdependencies across municipal boundaries, inter-municipal cooperation is becoming increasingly important. However, competitive incentives make sustainable, cooperative settlement development more difficult. In this context, compensation systems that enable a systematic balance of interests and provide incentives for sustainable, land-saving settlement development, are currently being discussed. Ideally, they should resolve the contradictions between local interests and regional goals, if they are properly adapted to the respective region. This paper places compensation systems in the international debate and proposes a categorization for further analysis. Using the example of the Rendsburg region (Germany), success factors for compensation systems in land management are discussed.

**Keywords:** Inter-municipal cooperation ■ Compensation systems ■ Land management ■ Sustainable settlement development ■ Rendsburg (Germany)

---

✉ **Paul Goede**, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Brüderweg 22-24, 44135 Dortmund, Deutschland  
[paul.goede@bezreg-muenster.nrw.de](mailto:paul.goede@bezreg-muenster.nrw.de)



© 2022 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

## 1 Einleitung

In den zurückliegenden zwei Jahrzehnten ist in vielen Stadtregionen ein starker Wachstumsdruck bei immer knapper werdenden Flächenreserven zu beobachten. Während in schrumpfenden Gemeinden die großzügige Neuausweisung von Bauland oft als zentrales Instrument gegen Bevölkerungsrückgang gilt (Berndgen-Kaiser/Köhler/Lorbek et al. 2020: 132), besteht in wachsenden Regionen die zentrale Herausforderung in der Bewältigung konkurrierender Nutzungsansprüche von (bezahlbarem) Wohnraum, Gewerbe, Infrastruktur und Freiraum bei gleichzeitig schwindenden Planungsalternativen, die längst auch in das Umland der Kernstädte ausstrahlen. Dabei begünstigen die Bedingungen des interkommunalen Wettbewerbs Fehlallokationen in der Flächeninanspruchnahme (Hoymann/Goetzke 2018: 676).

Allen bisherigen Bemühungen zum Trotz ist Deutschland mit aktuell 54 Hektar pro Tag (gleitender Vierjahresdurchschnitt von 2020)<sup>1</sup> noch weit davon entfernt, die Flächenneuinanspruchnahme wirksam zu reduzieren. So wurde mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016 das ursprünglich für 2020 angestrebte 30-Hektar-Ziel auf 2030 verschoben, ohne dabei einen niedrigeren Wert zu konkretisieren („auf unter 30 Hektar pro Tag“; Bundesregierung 2016: 159).

Ein sparsamer Umgang mit der knappen Ressource Fläche ist jedoch von unverzichtbarer Bedeutung für viele politische Ziele, unter anderem in den Bereichen Energiewende, Klimaanpassung oder nachhaltiger Landwirtschaft (Siedentop/Meinel/Pehlke 2020: 2). Auf kommunaler Ebene hat eine expansive Siedlungsentwicklungspolitik konkrete soziale, ökologische und fiskalische Auswirkungen (Rink/Banzhaf 2011: 455). Zu den Folgen zählen die Verschuldung kommunaler Haushalte, die Gefährdung der Tragfähigkeit von Infrastrukturen oder der Verlust von wertvollen Böden, Erholungsräumen und Biodiversität (Lexer/Linser 2005: 9–12). Zahlreiche Studien und Förderprogramme haben sich mit der Frage beschäftigt, wie diese Herausforderungen durch Flächenmanagement bewältigt werden können, z. B. der Förderschwerpunkt REFINA (Abschluss 2012)<sup>2</sup> oder die aktuelle Fördermaßnahme Stadt-Land-Plus<sup>3</sup> (beide vom Bundesministerium für Bildung und Forschung).

In Zeiten zunehmender Verflechtungen über die Gemein-

degrenzen hinweg wird interkommunaler Kooperation eine wachsende Bedeutung beigemessen. Häufig stehen jedoch widerstrebende Interessen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung entgegen. In diesem Kontext werden Ansätze diskutiert, die einen systematischen Interessenausgleich ermöglichen und Anreize für eine nachhaltige, flächensparende Siedlungsentwicklung setzen. In der Idealvorstellung sollen sie, wenn sie richtig auf die jeweilige Region abgestimmt sind, die Widersprüche zwischen lokalen Interessen und regionalen Zielen auflösen.

Aktuell beschäftigen sich einige transdisziplinäre Projekte mit dem Aufbau eines Flächenmanagements unter Einsatz von Ausgleichsinstrumenten. Beispielhaft genannt seien hier das Projekt NEILA („Nachhaltige Entwicklung durch Interkommunales Landmanagement“; vgl. Schmeer/Terfrüchte/Münter 2021) in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler und das Projekt „Region ist Solidarität“ in der Metropolregion München. Diesen Ansätzen ist gemein, dass Stadtregionen Siedlungsentwicklung gemeinsam angehen und dabei die Lösung von Verteilungskonflikten mitdenken wollen.

In jüngerer Zeit sind im deutschsprachigen Raum diverse Projektberichte zur wachsenden Zahl von Ausgleichsansätzen im Flächenmanagement erschienen (BBR 2006; Bock/Hinzen/Libbe 2011; ARE 2013; Adrian/Bunzel/Pichl et al. 2020; Bock/Michalski/Pätzold et al. 2020; empirica 2020; Wékel/Ohnsorge 2020). Es gibt jedoch kaum wissenschaftliche Beiträge, die sich mit dieser speziellen Form der interkommunalen Kooperation differenziert befassen.

Dieser Beitrag behandelt Ausgleichssysteme als Aspekt einer vertieften Form interkommunaler Kooperation und geht der Frage nach, inwieweit deren erfolgreicher Einsatz im nachhaltigen interkommunalen Flächenmanagement gelingen kann. Zunächst werden in Kapitel 2 die Potenziale und Erfolgsfaktoren von Ausgleichssystemen im interkommunalen Flächenmanagement vor dem Hintergrund der Herausforderungen in der Siedlungsentwicklung beleuchtet. Dabei liegt der Fokus auf spieltheoretischen Dilemmata, die in Politikfeldern hoher Interessenkonflikte wie der Siedlungsentwicklung auftreten. In Kapitel 3 wird ein Ansatz zur Unterteilung von Ausgleichssystemen für die weitere Analyse vorgeschlagen. Auf dieser Basis wird in Kapitel 4 am Beispiel der Region Rendsburg die Genese einer Kooperation im Spannungsfeld aus horizontaler und vertikaler Koordination diskutiert.

<sup>1</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/bild/anstieg-der-siedlungsverkehrsflaeche> (27.09.2022).

<sup>2</sup> <https://www.refina-info.de/de/foederschwerpunkt-refina.html> (24.06.2022).

<sup>3</sup> <https://www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de/> (24.06.2022).

## 2 Theoretische Grundlagen: Interkommunales Flächenmanagement und Ausgleichssysteme

### 2.1 Flächenmanagement und interkommunale Kooperation

Flächenmanagement kann verstanden werden als die Steuerung von Siedlungsentwicklung mit dem Ziel einer effizienten Nutzung von Land und einer geordneten Entwicklung des Raumes (Fekade 2000: 129). Im Kern geht es dabei um eine sinnvolle Allokation und ein angemessenes Maß bei der Inanspruchnahme von Fläche einschließlich des Flächenrecyclings im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft (Hoymann/Goetzke 2018: 677–678).

Eine nachhaltige Steuerung von Fläche wird für die einzelne Gemeinde immer schwieriger. Die Interaktionsräume der Menschen wachsen zunehmend über die lokalen kommunalen Grenzen hinaus – ein Trend, der sich bereits seit mehreren Jahrzehnten beobachten lässt (Saller 2000: 212–215). Die zunehmende Verflechtung ist eine Herausforderung für die räumliche Organisation von Politik und Verwaltung (Benz/Fürst 2003: 19–20). Für die unter heutigen sozioökonomischen Bedingungen typischen Verflechtungen scheint die regionale Ebene daher die geeignetere Problemnähe aufzuweisen (Bade 1998: 3). Insbesondere in Ballungsräumen, die von starken Stadt-Umland-Verflechtungen mit hoher Interdependenz geprägt sind, ist daher eine intensive interkommunale Zusammenarbeit für die Gewährleistung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung geboten.

Interkommunale Kooperation ist ein freiwilliges Interaktionsmuster von Gemeinden. Sie wird auch als weiche Alternative zu Ansätzen angesehen, die die Koordinationsprobleme stark verflochtener Regionen durch Gebietsreformen zu lösen versuchen (Zimmermann 2018: 1213). Zentrales Kriterium ist die Abwesenheit von Verbindlichkeit und das Vertrauen in die „Selbstbindung der beteiligten Akteure, sodass Absprachen nur politisch eingefordert werden können“ (Beier/Matern 2007: 37). Interkommunale Kooperation wird wichtiger, da sich viele Aufgaben effizienter interkommunal koordinieren lassen, z. B. im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs (Bade 1998: 4). Problemkontexte übersteigen zunehmend die Einflussphäre der einzelnen Kommune (Beier/Matern 2007: 12), sodass durch die Mitwirkung in Kooperationsstrukturen die Steuerungsfähigkeit über die eigene Grenze hinaus ausgedehnt werden kann. Ein weiterer Vorteil liegt in der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen, um Skaleneffekte zu erzielen und deren Tragfähigkeit vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zu gewährleisten. Nicht zu vernachlässigen ist zudem die zunehmende Komplexität von Planung, die es sinnvoll

erscheinen lässt, eine interkommunale Wissensbasis für seltene oder spezielle Anwendungsfälle aufzubauen (Zimmermann 2018: 1214).

Da interkommunale Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis passiert, funktioniert sie am ehesten bei unverbindlichen oder kurzfristigen Vereinbarungen, die für alle Beteiligten von Vorteil (*win-win*) sind. Zusammenarbeit gelingt daher eher bei ‚weichen‘ Themen mit Kollektivgutcharakter, bei denen sich alle Seiten als Gewinner sehen (z. B. in Kultur, Marketing, Tourismus) und gestaltet sich schwieriger bei ‚harten‘ Themen, bei denen man sich als Mitbewerber wahrzunehmen neigt (Hager 2003: 150–151). Sie stößt an ihre Grenzen, wenn die Erreichung eines politischen Ziels den Aufbau verbindlicher Strukturen erfordert und es zu Verteilungskonflikten kommt (Zimmermann 2018: 1215). Oft erschweren ungünstige politische Voraussetzungen oder lokale Egoismen Kooperation (Floeting 2011: 412). Der Einsatz kooperativer Ansätze ist im Bereich des Flächenmanagements besonders herausfordernd, da Siedlungspolitik stark vom fiskalisch motivierten Wettbewerb um Einwohnerinnen und Einwohner sowie Unternehmen geprägt ist. Durch diese – auch politisch gewollte – Konkurrenz wird interkommunales Flächenmanagement stärker von Interessenkonflikten strukturiert als weniger fiskalisch sensible Bereiche. Zudem ist Siedlungsentwicklung ein politisches Querschnittsthema und daher von höherer Komplexität geprägt. Selbst ohne den Einsatz von Ausgleichsmechanismen lässt interkommunale Kooperation in diesem Bereich daher höhere Transaktionskosten erwarten als bei einer rein sektoral orientierten Zusammenarbeit.

### 2.2 Ausgleichssysteme und ihre Potenziale

Monosektorale Zweckgesellschaften zur Bereitstellung öffentlicher Güter haben eine lange Tradition (Heinz 2007: 91). Entsprechend finden in der Literatur zu Kooperationen mit Ausgleichsaspekten hauptsächlich Ansätze im Bereich technischer Infrastruktur (in der englischsprachigen Literatur „public works services“, also Straßen, Wasser, Abwasser, Entsorgung usw.) Berücksichtigung (z. B. Leroux/Carr 2007; Shrestha/Feiock 2007; Kurki/Pietilä/Katko 2016). Ebenfalls thematisiert werden interkommunale Gewerbegebiete, bei denen zwei oder mehr Gemeinden in einem räumlich und sachlich klar abgegrenzten Projektkontext Flächen entwickeln und die damit verbundenen Ausgaben und Erlöse aufteilen (für einen Überblick vgl. Wuschansky/König 2011). Neu ist dagegen das explizite Interesse an übersektoralen Ansätzen zur Lösung von Verteilungspro-

blemen im gemeinsamen Flächenmanagement von Stadt-Umland-Beziehungen.<sup>4</sup>

Der Begriff des Ausgleichssystems ist im Kontext der Raumordnung und Bauleitplanung nicht spezifisch definiert. In diesem Beitrag werden unter Ausgleichssystemen im Flächenmanagement alle Formen von Vereinbarungen zwischen öffentlichen Körperschaften (in der Regel Kommunen) gefasst, die zur Erreichung flächenpolitischer Ziele einen Ausgleich von Nutzen und Lasten zwischen den an der Kooperation beteiligten Institutionen herbeiführen sollen. Als Ausgleichsmasse kommen neben monetären Ansätzen auch andere Tauschgüter in Betracht (z. B. Ausweisungsrechte, Informationen, Personal, ökologische Ausgleichsflächen). Die Definition schließt informelle Regelungen ein, jedoch sollte ein Mindestmaß an Verbindlichkeit der getroffenen Absprachen erfüllt sein, um die tatsächliche Durchführung eines Ausgleiches erwarten zu lassen. Eine rein auf gelegentlichen Austausch von Informationen beruhende Kooperationsbeziehung ist kein Ausgleichssystem. Auch formalisierte Kooperationsformen sind keine Ausgleichssysteme im Sinne dieses Beitrags, wenn kein Bezug zu Flächenmanagement besteht. So haben Betriebe in Erfüllung sektoraler Aufgaben wie der Abwasserbehandlung – häufig in Trägerschaft interkommunaler Zweckverbände – zwar eine gewisse Raumwirksamkeit, aber keinen expliziten Bezug zur Siedlungsentwicklungspolitik. Aus denselben Gründen nicht eingeschlossen wird der institutionalisierte kommunale Finanzausgleich, auch wenn er, je nach Ausgestaltung, die Anreizstrukturen des interkommunalen Wettbewerbs mitgestaltet und eine hohe Bedeutung für die Finanzausstattung von Kommunen hat. Der Fokus liegt also auf Kooperationen im Kontext von Flächenmanagement im Sinne der „Steuerung der Flächenentwicklung im Siedlungsraum“ (Hoymann/Goetzke 2018: 677).

In Publikationen zu Problemen in Stadt-Umland-Kooperationen wird ein Lasten-Nutzen-Ausgleich meist als Lösung für eine einseitige Verteilung von Belastungen angeführt, die im Rahmen interkommunaler Arbeitsteilung entstehen (z. B. Bock/Michalski/Pätzold 2020: 9). Diese Annahme ist plausibel, denn die Moderation von Verteilungskonflikten gehört bereits innerhalb der Grenzen der einzelnen Gemeinde zum politischen Alltag. Es ist also zu erwarten, dass dieses Problem auf der Ebene einer Stadtregion ebenfalls besteht, und zwar insbesondere dann, wenn Kommunen ihre Siedlungsentwicklung in einem gemein-

samen Konzept abstimmen wollen. Soll beispielsweise die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf bestimmte regionale Entwicklungsschwerpunkte vereinbart werden, tragen hierdurch einige Kommunen eine höhere Belastung als andere (z. B. Erschließungskosten, Verkehrsaufkommen, Über-/Unterauslastung von Infrastruktureinrichtungen), wohingegen der Nutzenzuwachs dieser Entscheidung nicht zwangsläufig im gleichen Maße denselben Kommunen zugutekommt (z. B. Mehreinnahmen, Attraktivität, Entwicklungsspielräume).

Ein anderes Beispiel: Böte es sich aus regionaler Sicht an, nicht integriert gelegene Flächen mit hoher Naherholungsqualität als Freiraum zu erhalten, impliziert dies für die Belegenheitsgemeinden einen Verzicht auf eine fiskalisch lohnendere Entwicklung. Durch die Flankierung eines Siedlungsentwicklungskonzeptes mit einem Ausgleichssystem können diese (empfundenen) Ungerechtigkeiten anerkannt und über Verteilungsmechanismen integriert werden. Voraussetzung hierfür ist eine Einigung darüber, welche konkreten Lasten und Nutzen eigentlich bei welchen Akteuren anfallen. Die dadurch entstehende Definition von handelbaren Gütern, gleichsam ‚Ausgleichspaketen‘, ist mehr als nur eine Operationalisierung eines Teilens und Tauschens, sondern stellt auch eine Transparenz über Dysbalancen in der Region her. Zudem führt die Implementierung von Ausgleichsmechanismen zu einer höheren Erwartungssicherheit. Das hierdurch entstehende Vertrauen kann geeignet sein, der Befürchtung vorweg zu greifen, durch andere Akteure übervorteilt zu werden. Schließlich bewirkt der Effekt von *Pooling*-Ansätzen (z. B. interkommunaler Gewerbeflächenpool), dass Kommunen mit geringer Finanzkraft oder wenig Personal und Wissen ihre Ressourcen bündeln und die Risiken der Siedlungsentwicklung auf mehrere Akteure verteilen können (Ruther-Mehlis/Fischer/Weber 2011: 420). Wenn Kooperationen auf freiwillige Teilnahme angewiesen sind, kann auf diese Weise eine Akzeptanz erzeugt werden, die den Eintritt und den Verbleib der Kooperationsmitglieder sichert. Richtig konfiguriert können Widersprüche zwischen lokalen Interessen und regionalen Zielen aufgelöst und kann einer ruinösen Konkurrenz zwischen Gemeinden (Mönnich 2005: 34) vorgebeugt werden.

Neben der Funktion, in Kooperationsbeziehungen Lasten-Nutzen-Ungleichgewichte auszugleichen, können Ausgleichssysteme auch geeignet sein, ein zentrales Nachhaltigkeitsproblem in der Flächenpolitik zu adressieren: die Externalisierung von Folgen der Siedlungsentwicklung. Darunter versteht man die Verschiebung von Kosten von Verursachern an Dritte. Vereinfacht können drei Arten (Effekte) von Kostenverlagerungen unterschieden werden: an andere Kommunen, innerhalb derselben Kommune und an die Allgemeinheit. Der erste Effekt wird besonders in Fällen deutlich, in denen unter Stagnations- oder Schrumpfungs-

<sup>4</sup> Vgl. das vorliegende *special issue* der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning“ und die Konferenz „Sustainable & Resilient Urban-Rural Partnerships“ (2020) der Fördermaßnahme Stadt-Land-Plus des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF).

bedingungen in einer Kommune neue Flächen ausgewiesen werden, die bei anderen Kommunen eine Nettoabwanderung induziert („Kannibalisierung“). Dies führt bei den Herkunftskommunen zu einer Unterauslastung von Infrastrukturen, deren Kosten sich meist nicht in der Geschwindigkeit des Nachfragerückgangs reduzieren lassen (Remanenzeffekt; Gutsche 2006: 275). Kommunen befinden sich in der ständigen Erwartung, die benachbarte Kommune könnte selbst Flächen ausweisen, weshalb ein Verzicht auf eigene Entwicklung dem Risiko unterliegt, als einziger Akteur leer auszugehen (auch bekannt als Gefangenendilemma; Blokhuys/Snijders/Han et al. 2012: 196). Der Effekt kann auch in wachsenden Agglomerationsräumen vorkommen, betrifft dort aber eher diejenigen Kommunen, die abweichend vom Entwicklungstrend ihrer Region nicht wachsen.

Der zweite Effekt ist die Externalisierung von Kosten innerhalb einer Kommune. Bleiben bei neuen Baugebieten oder Infrastrukturmaßnahmen Steuereinnahmen hinter den Ausgaben für Erstellung, Unterhalt und Erneuerung zurück, geht das Defizit zulasten künftiger Generationen. Dies ist besonders bei der Entwicklung mit geringen Bebauungsdichten oder in schlecht integrierten Lagen zu erwarten (Schiller/Gutsche 2009: 202–203). Zudem verringert jede Beanspruchung der endlichen Flächenreserven die Planungsalternativen für flächenrelevante Problemstellungen in der Zukunft.

Als dritter Effekt sei die Externalisierung der ökologischen Kosten von Flächeninanspruchnahme genannt. So entfaltet der Verlust von Ökosystemleistungen Folgen auch über Gemeindegrenzen hinaus. Gelänge die Einpreisung externer Effekte in das kommunale Handeln, könnten Ausgleichsmechanismen einen wichtigen Beitrag zu nachhaltiger Siedlungsentwicklung leisten. Als Beispiel hierfür ist das Modellprojekt Flächenzertifikatehandel (Henger/Daniel/Schier et al. 2019) zu nennen, bei dem Grund und Boden durch eine Kontingentierung verknüpft und als Recht handelbar gemacht werden soll. Da bei solchen Ansätzen, die die Internalisierung von Kosten zum Hauptziel haben, nicht zwangsläufig alle Akteure profitieren, ist eine Implementierung durch freiwillige Teilnahme „bottom-up“ unrealistisch (Diller 2015: 115). Hier stößt interkommunale Kooperation an ihre Grenzen. In solchen Fällen ist die Internalisierung externer Effekte, z. B. durch die Einführung von Flächenzertifikaten, auf die Durchsetzung durch eine übergeordnete Ebene angewiesen.

Hier stellt sich die Frage, ob die Kommunen durch eine *bottom-up* abgestimmte Siedlungsentwicklung und der Aushandlung des damit verbundenen Interessenausgleichs überfordert wären und diese Aufgabe nicht ohnehin der Regionalplanung zufallen sollte. Eine rein hierarchische Koordination ist jedoch aus verschiedenen Gründen nachteilig. So leidet eine hierarchische Instanz gegenüber den „problem-

näheren“ Akteuren stets unter einem Informationsdefizit und ist auf Zusammenarbeit und Zustimmung der Akteure angewiesen (Diller 2015: 114). Regionalplanung ist einer gewissen Neutralität verpflichtet und ihr Eingriffsrecht auf die lokale Ebene durch grundgesetzliche Schranken begrenzt (kommunale Planungshoheit). Zudem hat die Regionalplanung im Regelfall keine eigenen finanziellen Mittel, um die regionale Entwicklung beispielsweise durch einen Regionalfonds zu steuern. Außerdem besteht nicht immer eine räumliche Kongruenz aus den Planungsgebieten der Regionalplanung und den Verflechtungszusammenhängen einer Region. In der freiwilligen horizontalen Kooperation agieren Kommunen als Trägerinnen der Selbstverwaltung mit großer Gestaltungsfreiheit und haben gegenüber höheren Ebenen einen Informationsvorteil.

### 2.3 Erfolgsfaktoren für erfolgreiche Ausgleichssysteme

Ausgleichssysteme sind eine vertiefte bzw. erweiterte Form der interkommunalen Kooperation. Daher kann angenommen werden, dass die Kriterien für Genese und Erfolg interkommunaler Kooperation als Mindestvoraussetzung für den Erfolg von Ausgleichssystemen gelten können. Die grundlegenden Erfolgsfaktoren für interkommunale Kooperation sind in der Literatur vielfach diskutiert worden (z. B. Hollbach-Grömig/Floeting/von Kodolitsch et al. 2005: 7–14; Beier/Matern 2007: 76; Zarth 2007: 73–75; Ansell/Gash 2008; Blokhuys/Snijders/Han et al. 2012: 204; O’Leary/Vij 2012: 512–514; Bel/Warner 2016; Bischoff/Wolfschütz 2017; Zimmermann 2018: 1216). Als zentrales Kriterium kann gelten, dass sich eine Kooperation für den einzelnen Akteur lohnen muss, das heißt, dass der Nutzen die Kosten übersteigt (Kwon/Feiock 2010: 877). Hieraus leitet sich ab, dass die Vorteile für alle kooperierenden Partner klar erkennbar sind (Hollbach-Grömig/Floeting/von Kodolitsch et al. 2005: 3). Ansätze wie das *Institutional Collective Action Framework* übertragen hierfür Logiken zu Aushandlungsprozessen zwischen Individuen auf Institutionen wie Städte und andere Organisationen (Feiock 2009: 367). Dabei wird davon ausgegangen, dass die räumliche Fragmentierung interdependenter politischer Einheiten Probleme produziert, weil Entscheidungen einer Einheit Auswirkungen auf andere Einheiten haben (Externalisierung). Da diese Entscheidungen die kurzfristigen Interessen der Kommunen reflektieren, sind die Folgen individueller Entscheidungen kollektiv ineffizient, sofern es kein System gibt, das diese Entscheidungen auf höherer Ebene integriert (Feiock 2013: 397–398). Interkommunale Kooperationen und damit verbundene Ausgleichssysteme erzeugen dann einen Mehrwert, wenn sie die durch po-

litische Fragmentierung entstandenen Ineffizienzen durch politische Koordination auflösen (Feiock 2007:48).

Ein entscheidender Faktor dafür, dass der Nutzen einer Kooperation die Transaktionskosten übersteigt, ist das Vorliegen eines gemeinsamen Interesses (Floeting 2011: 412) bzw. einer gemeinsamen Problemlage. Ansell und Gash (2008: 560) zeigen anhand einer Meta-Analyse 137 englischsprachiger Studien über interkommunale Kooperationen, dass eine gemeinsame Verständigung über die Problemlage und das Ziel der Kooperation der wichtigste Faktor schlechthin ist. Diese ergibt sich eher durch eine ausreichende räumliche Nähe der Akteure und starke Verflechtungsbeziehungen zueinander (Beier/Matern 2007: 32). Eine starke Interdependenz, verbunden mit einem hohen Problemdruck, kann das Gefühl einer ‚Schicksalsgemeinschaft‘ entstehen lassen. Somit können selbst in Kontexten großer Verteilungskonflikte mit geringem Vertrauen verbindliche Kooperationsstrukturen entstehen. Umgekehrt ist das Fehlen einer Interdependenz eine große Herausforderung für das Ausbilden von Vertrauen in verbindliche Strukturen. Für Stadtregionen mit hohem Konfliktpotenzial bietet sich in jedem Fall an, durch viele kleine, erkennbare Erfolge Vertrauen in den Mehrwert einer Kooperation zu schaffen (Ansell/Gash 2008: 561).

Je ernster das zu lösende Problem ist – und der damit verbundene ‚Leidensdruck‘ –, desto höher wiegt der Vorteil im Falle dessen Lösung. Dieser Effekt gilt insbesondere für kapitalintensive Güter, zum Beispiel die Entwicklung von Baugebieten. Kommunen in schwieriger wirtschaftlicher Lage haben einen höheren Leidensdruck und werden mit höherer Wahrscheinlichkeit mit ihren Nachbarn kooperieren. Wird dies von einer hohen Fragmentierung der politischen Einheiten begleitet, sind hohe Skaleneffekte durch Kooperation zu erwarten, insbesondere da Kommunen unter einer kritischen Größe nicht genügend Nutzerinnen und Nutzer für den tragfähigen Betrieb kommunaler Leistungen haben (Feiock 2007: 49), wie Verkehrsbetriebe oder Kindertagesstätten in interkommunaler Trägerschaft.

Bei der Beschränkung der Anzahl kooperierender Akteure auf einen wesentlichen Problemkontext ist der räumliche Umgriff einer Kooperation ein entscheidender Faktor. Da der Abstimmungsaufwand mit der Anzahl der Beteiligten steigt, stehen Stadtregionen vor der Herausforderung zu gewichten, an welcher Stelle die Grenze des Kooperationsraumes zu bilden ist (Wassermann/Kosow/Kopfmüller et al. 2022: 17). Die großzügige Einbeziehung vieler Körperschaften mit wenigen Berührungspunkten kann zu einem ‚territorialen Ballast‘ (Moll 2000: 352) führen und Transaktionskosten erhöhen.

Ebenso erleichtert wird Kooperation dadurch, dass sich die Akteure in einem vergleichbaren politischen Rahmen (Normen, Steuersätze, Verwaltungsstruktur usw.) bewegen

(Bischoff/Wolfschütz 2017: 3). Kooperationen über Landes- oder Staatsgrenzen hinweg sind dementsprechend durch die höheren Koordinationskosten schwieriger aufzubauen und zu unterhalten. Erschwerend wirkt sich bei besonders kleinen Kommunen aus, dass die für eine Kooperation benötigten personellen Ressourcen häufig zu knapp sind, um das Mindestmaß der nötigen Transaktionskosten zu schultern.

Ebenfalls kritisch ist der Umgang mit ungleicher Machtverteilung, beispielsweise zwischen Kernstadt und Umland. Da Akteure einer schwächeren Verhandlungsposition zu unkooperativem Verhalten neigen (Blokhuys/Snijders/Han et al. 2012: 204), ist eine Kommunikation auf Augenhöhe zentrale Voraussetzung für den Aufbau von Vertrauen. Der Einfluss einer vertrauens- und respektvollen Kommunikation auf das Gelingen einer Kooperation ist ein wichtiger Faktor (Zimmermann 2018: 1216). Das hierfür notwendige soziale Kapital muss über längere Zeiträume aufgebaut werden. Daher reduziert es Transaktionskosten, wenn ein Ausgleichssystem auf bereits bestehende, langjährige Kooperationsstrukturen aufbauen kann (Kwon/Feiock 2010: 882). In Stadtregionen mit großer politischer Fragmentierung, geringer finanzieller Ausstattung oder schwacher Kooperationstradition ist es daher hilfreich, wenn durch externe Fördermittel eine Starthilfe geleistet wird, um Transaktionskosten teilweise zu kompensieren und Vertrauen in den Mehrwert der Kooperation zu wecken (Grabow/Zwicker-Schwarm/Blümling 2011: 138). Eine weitere Strategie ist eine Institutionalisierung in der häufig euphorischen Frühphase einer Kooperationsvertiefung. Hierbei kann eine Formalisierung (z. B. Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts) eine stabilisierende Wirkung entfalten (Zimmermann/Heinelt 2012: 28). Diese Institution kann zusätzlichen Mehrwert generieren, indem sie beispielsweise einen gemeinsam finanzierten Fonds verwaltet, der gemeinsame Zwecke fördert und Eigenmittel für Fördermittelanträge vorhält. Zudem kann sie spieltheoretischen Dilemmata vorbeugen, wenn eine Rückabwicklung oder ein einseitiger Austritt mit Kosten verbunden ist, die ein Akteur nicht leichtfertig eingeht.

Schwieriger wird es, wenn eine Kooperation durch starke Konkurrenzeffekte und fehlendes Vertrauen gar nicht zustande kommt. In solchen Fällen stoßen rein horizontale Koordinationsformen an ihre Grenzen und können durch hierarchische Koordinationsformen ergänzt werden. Eine übergeordnete Ebene kann Ausgleichsmechanismen auch dann durchsetzen, wenn nicht alle Akteure hiervon profitieren. Allein die Möglichkeit einer Regulierung als Drohkulisse kann die Bereitschaft der Akteure zur Kooperation erhöhen, da Kommunen ein Interesse daran haben, durch freiwillige Kooperation ihre Autonomie zu erhalten (Diller 2015: 115). Dies kann auch indirekt dadurch geschehen, indem beispielsweise durch die Landesplanung Entwicklungsop-

tionen zunächst stark beschränkt werden, um im zweiten Schritt größere Spielräume in Aussicht zu stellen, wenn die Kommunen ihre Siedlungsentwicklung auf nachhaltige Gesichtspunkte abstimmen.

Enthält eine interkommunale Kooperation verbindlichere Elemente (Ausgleichsmechanismen), steigt die Gefahr spieltheoretischer Dilemmata und damit die Anforderung an die Bedingungen und die Ausgestaltung der Kooperation. Nach Feiock (2013) lassen sich spieltheoretisch Koordinations-, Verteilungs- und Austrittsrisiken unterscheiden. Ist der Gegenstand einer Kooperation lediglich eine einfache Koordination von Politikfeldern ohne starke Wettbewerbselemente (z. B. die Abstimmung von Busfahrplänen, Ampelschaltungen oder Radwegenetzen), ist das Risiko der Teilnahme gering, weil die Vereinbarung allen Akteuren Vorteile bringt und sich niemand schlechter stellt. Koordinationsrisiken entstehen dann, wenn eine große Zahl Maßnahmen mit wechselseitiger Abhängigkeit für den Erfolg notwendig sind. In solchen Fällen sind eine koordinierende Unterstützung und eventuell auch politischer Druck durch eine höhere Ebene (z. B. Kreis oder Land) oder die Institutionalisierung der Kooperation (z. B. Zweckverband) hilfreich. Verteilungsprobleme treten dann auf, wenn der Mehrwert der Kooperation für alle Beteiligten gegeben ist, aber Schwierigkeiten bei der (gerechten) Verteilung auftreten. Besteht Uneinigkeit oder eine mangelhafte Transparenz bezüglich der Finanzierung der Kosten oder der Verteilung der Vorteile, besteht ein Anreiz zum Trittbrettfahren (*Free Rider*). Aufwendige Verhandlungen über Verteilungsfragen sind hier vorprogrammiert. Das Austrittsrisiko schließlich ist das höchste Risiko und es ist dann am größten, wenn Akteure widerstreitende Interessen haben und sich mit der Kooperation (potenziell) schlechter stellen. Dies ist in starken Konkurrenzsituationen der Fall (z. B. Angleichung von Steuerhebesätzen, Verzicht auf lukrative Baugebietausweisung). Hier finden sich Parallelen zum Gefangenendilemma, bei dem ein Akteur ein Interesse daran hat, insgeheim oder offen gegen eine Vereinbarung zu handeln. In solchen Situationen ist die Glaubwürdigkeit einer Vereinbarung und eine tiefe Vertrauensbasis zentral für den Erfolg. Ist der Interessenkonflikt zu stark, kann ein außenstehender Dritter die Einhaltung sicherstellen (Feiock 2013: 406–407). Da die Siedlungspolitik von starken Interessenkonflikten geprägt ist, ist das Austrittsrisiko hier besonders hoch.

### 3 Kategorisierung von Ausgleichssystemen

Aufgrund dieser Überlegungen kann angenommen werden, dass ein Ausgleichssystem zwei Voraussetzungen erfüllen muss, um nachhaltiges Flächenmanagement effektiv zu

fördern. Erstens müssen die Ausgleichsmechanismen der Kooperation von allen beteiligten Kommunen akzeptiert werden, zweitens müssen die implementierten Instrumente geeignet sein, die angestrebten Siedlungsentwicklungsziele tatsächlich zu erreichen. Da der Politikbereich des Flächenmanagements von hoher Konkurrenz geprägt ist, ist für die Zielerreichung ein Mindestmaß an Verbindlichkeit notwendig. Beide Aspekte, Zustimmung (Akzeptanz und Förderung) und Verbindlichkeit (Ausgleichsintensität), stehen in einem reziproken Zusammenhang. Erachten die Akteure ihre Interessen nicht als ausreichend berücksichtigt oder sehen ihre Autonomie durch zu verbindliche Ausgleichsinstrumente bedroht, fehlen die Voraussetzungen für die Akzeptanz und eine Vertiefung der Kooperation kommt – zumindest auf freiwilliger Basis – nicht zustande. Wird dagegen die Eintrittsschwelle auf Kosten der Verbindlichkeit bewusst niedrig gewählt, um die Akzeptanz der Akteure sicherzustellen, ist das Erreichen der selbst gesetzten Ziele gefährdet. Unterbleibt dagegen das Setzen nachhaltiger Entwicklungsziele und die Ausrichtung des Ausgleichssystems auf dieselben, entsteht das Risiko, dass Verteilungsmechanismen siedlungspolitische Fehlentwicklungen verschärfen (vgl. Kapitel 3.1).

Daher wird vorgeschlagen, Ausgleichssysteme nach dem Zusammenwirken aus Ausgleichsinstrumenten einerseits und den strategischen Entwicklungsvorstellungen einer Kooperation andererseits zu kategorisieren. Strategische Entwicklungsvorstellungen liegen dann vor, wenn eine Kooperation Vorstellungen und Ziele für die räumliche Entwicklung formuliert, die durch planerisches Handeln erreicht werden sollen (Zimmermann/Heinelt 2012: 29).

#### 3.1 Typen von Ausgleichssystemen

Bei Kooperationen mit schwacher Ausgleichsintensität beschränkt sich ein Transfer von Ressourcen zwischen den Akteuren auf die Umsetzung von Projekten, eine Geschäftsstelle zur Förderung des informellen Austauschs oder den gemeinsamen Betrieb einer Informationsplattform. Die Finanzierung kann durch einen paritätischen (gleiche Höhe), einen solidarischen (nach Einwohnern oder Anteil an der Kreisumlage) oder einen nutzungsbezogenen (Streckenanteil bei linienförmigen Projekten) Beitrag erfolgen. Ebenfalls können Transaktionskosten durch einzelne Kommunen oder vorhandene, umlagefinanzierte Institutionen getragen werden.

Dieser Typ lässt sich in Ansätze mit und ohne strategische Entwicklungsvorstellungen unterteilen. Zu den Ansätzen ohne strategische Entwicklungsvorstellungen zählen ein gemeinsames Brachflächenkataster, eine Baulückenbörse oder ein Raumentwicklungsmonitoring. Solche niederschweligen Ansätze können bereits große Effekte für die

nachhaltige Siedlungsentwicklung entfalten, indem sie beispielsweise verbesserte Informationsgrundlagen für die (inter)kommunale Planungstätigkeit bereitstellen. Außerdem lässt sich über das Beitragsmodell bereits ein Lastenausgleich realisieren, indem etwa finanzschwache Kommunen weniger belastet werden. Es gibt jedoch über die gemeinsame Finanzierung des Projekts keine starken fiskalischen Umverteilungsflüsse zwischen den Akteuren und es wird kein übergeordnetes Raumbild verfolgt.

Zum zweiten Typ zählen all jene Kooperationen, die eine interkommunal abgestimmte Vision oder ein Raumbild verfolgen, ohne dessen Umsetzung mit Ausgleichsmechanismen zu verknüpfen. Die Implementierung erfolgt meist über die Auswahl von Projekten, die die Entwicklungsziele fördern. Die Umsetzung der abgestimmten Maßnahmen ist freiwillig, die Teilnahme kann ohne große Transaktionskosten aufgekündigt werden. Wenn es eine Verteilung von Ressourcen gibt, beschränkt sie sich auf die Finanzierung einer gemeinsamen Geschäftsstelle oder der gemeinsamen Projekte. Es handelt sich dabei jedoch nicht um aus einem strategischen Konzept abgeleitete Verteilungsinstrumente mit Steuerungswirkung. Diese Kooperationen beziehen sich meistens auf unproblematischere Themen wie die Qualifikation grüner Infrastruktur, die durch keine starken Interessenkonflikte geprägt sind. Geringe Transaktionskosten und das hohe Maß an Freiwilligkeit sorgen für eine geringe Eintrittsschwelle, aber für ein großes Austrittsrisiko bei Interessenkonflikten.

Demgegenüber stehen Kooperationsformen mit starker Verteilung von Ressourcen, die sich wiederum in jene mit und jene ohne Bindung an strategische Entwicklungsvorstellungen einteilen lassen. Projekte ohne strategische Komponente (Typ drei) sind beispielsweise interkommunale Baugebiete, die meist über eine interkommunale Zweckgesellschaft entwickelt und unterhalten werden. Gleiches gilt für interkommunale Flächenpools, bei denen Ausgaben und Einnahmen für Entwicklung und Vermarktung nach einem festgelegten Schlüssel verteilt werden. Meist ist der Anlass ein konkretes Projekt, wie die Entwicklung eines interkommunalen Gewerbegebiets, für die einer einzelnen Kommune die Mittel oder die Flächen fehlen. Aus der Perspektive nachhaltiger Siedlungsentwicklung sind solche Projekte neutral zu bewerten. Sie können positive Effekte haben, indem erste Erfolge das Vertrauen in die Kooperation fördern und Kommunen Entwicklungen ermöglicht werden, die andernfalls schwierig zu stemmen wären. Auch schaffen sie die Möglichkeit, dass Kommunen mit wenig Flächenreserven an der Entwicklung in anderen Gemeinden partizipieren und expansionsbereiten Unternehmen Flächen in benachbarten Kommunen anbieten können, ohne ganz auf die Steuereinnahmen zu verzichten. Doch wenn der Ausgleichsmechanismus aus einer ‚mechanischen‘ Ver-

teilung von Einnahmen und Ausgaben besteht, ohne in eine nachhaltige Entwicklungsstrategie integriert zu sein (durch Elemente wie z. B. Mengensteuerung, Nachnutzungskonzepte, Gütekriterien für Entwickeln in integrierter Lage oder Mindestanforderungen an die Bebauungsdichte), können sie problematische Tendenzen in der Siedlungsentwicklung sogar verschärfen. So verringert die Verteilung finanzieller Risiken fiskalische Restriktionen der einzelnen Gemeinde und kann flächenintensive Fehlplanungen erleichtern.

Eine Sonderform dieser Variante stellen Kooperationen dar, bei denen keine fiskalischen ‚Güter‘ gehandelt werden, sondern Nutzungs- und Ausweisungsrechte. Hierzu gehört beispielsweise der virtuelle Gewerbeflächenpool Kreis Kleve (Nordrhein-Westfalen),<sup>5</sup> bei dem Ausweisungsrechte für Gewerbeflächen regional zusammengefasst werden und von Kommunen „abgebucht“ werden können, auch wenn sie für sich allein genommen wenig eigene regionalplanerische Bedarfe nachweisen können. Mit Ausnahme einer Größenkapung bei 10 ha, die eine extensive Abbuchung ohne Bedarfsprüfung verhindert, gibt es kein räumliches Entwicklungskonzept und keine Kriterien zur nachhaltigen Verortung und Erschließung der Baugebiete.

Der vierte Typ sind Kooperationsformen, in denen ein strategisches Konzept durch Ausgleichsmechanismen begleitet wird, die Lasten-Nutzen-Asymmetrien ausgleichen sollen. Dies kann durch einen Fonds ausgestaltet sein, der nach vorab festgelegten Kriterien Projekte fördert und sich nach fiskalischer Leistungsfähigkeit der Mitgliedkörperschaften finanziert. Eine andere Variante sind in der Kooperationsstruktur vereinbarte Beiträge, die eine Steuerungswirkung auf vereinbarte Entwicklungsziele entfalten sollen, z. B. Abgaben für Entwicklungen im Außenbereich. Der These dieses Beitrags folgend, kann der Einsatz verbindlicher Instrumente bei der Umsetzung einer Entwicklungsstrategie in kollektiver Selbstbindung die nachhaltige Siedlungsentwicklung aller Akteure fördern – sofern die Regeln von allen akzeptiert und eingehalten werden.

### 3.2 Ausprägung von Ausgleichssystemen in Deutschland

Die Erfahrungen bezüglich der Voraussetzungen für interkommunale Kooperation lassen annehmen, dass freiwillig gestaltete Ausgleichssysteme in Kontexten starker Konkurrenz nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen zustande kommen. Daher erscheint es lohnenswert, praktizierte Kooperationsbeispiele auf ihre Entstehungs- und Erfolgsbe-

<sup>5</sup> Vgl. <https://www.gewerbeflaechenpool.com/> (21.07.2022).

dingungen hin zu untersuchen. Grundlage für die Auswahl bildet eine Recherche zu interkommunalen Kooperationsmodellen mit Ausgleichsinstrumenten in Deutschland. Es wurden 68 Kooperationen im Bereich Flächenmanagement identifiziert, die nach 2011 aktiv waren oder immer noch aktiv sind. Diese wurden in einem zweiten Schritt den vier Typen (vgl. Kapitel 3.1) zugeordnet. Dabei stellte sich anhand einer weiteren Recherche heraus, dass fünf Kooperationen strategisches Flächenmanagement mit einem Lasten-Nutzen-Ausgleich verbinden und daher dem vierten Typ zuzuordnen sind.

Um über die öffentlich zugänglichen Informationen hinaus ein tieferes Verständnis zu erlangen, wurden für jede dieser fünf Regionen in einem dritten Schritt leitfadengestützte Interviews mit je einer/m Expertin/Experten geführt, die/der den Aufbau der Kooperation begleitet hat und hierdurch tiefere Einblicke in die Hintergründe und Herausforderungen geben kann. Die Auswahl der Expertinnen und Experten erfolgte auf Empfehlung der jeweiligen Geschäftsstelle. Der Fokus der Interviews lag auf den Fragen, (1) wie die Kooperation entstanden ist, (2) welche Ausgleichsinstrumente es gibt und wie sie funktionieren, (3) inwieweit die Ziele der Kooperation erreicht werden und (4) inwieweit das Ausgleichssystem durch die teilnehmenden Kommunen akzeptiert wird und welche Faktoren hierfür ausschlaggebend sind.

In der Auswertung stellte sich die Region Rendsburg als dasjenige Beispiel mit dem direktesten Zusammenhang aus einem monetären Ausgleich und einer nach Nachhaltigkeitskriterien ausgerichteten flächenbezogenen regionalen Entwicklungsstrategie dar. Diese klare Verbindung konnte in keiner anderen Kooperation gefunden werden. Um ein tieferes Verständnis von Potenzialen und Grenzen von Ausgleichssystemen im Flächenmanagement zu erhalten, werden die Gelingensbedingungen am Beispiel der Region Rendsburg in Kapitel 4 diskutiert.

## 4 Die Kooperation Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg

### 4.1 Genese

Die betrachtete Kooperation der Region Rendsburg in Schleswig-Holstein besteht aus der Stadt Rendsburg als Mittelzentrum, der Stadt Büdelsdorf und elf Umlandgemeinden (zur Raumstruktur vgl. ausführlich Thomsen 2020). Die beiden Städte standen vor der Herausforderung, auf ihrem Gemeindegebiet wegen Flächenmangels nicht mehr genügend Wohnraum für ihre Bevölkerung schaffen zu können. Aufgrund dieser Flächenknappheit entstand die Idee, ihre Wohnbaubedarfe in den Umlandgemeinden zu

realisieren. In den Umlandgemeinden wurde dieser Wunsch zunächst nicht ohne Skepsis aufgenommen, da infolge einer gestiegenen Sensibilisierung für das Thema der Siedlungsfolgekosten Fragen zur Tragfähigkeit weiteren Wachstums aufgeworfen wurden. Doch in einer Kooperation bestand die Möglichkeit für größere Spielräume in der Siedlungsentwicklung gegenüber der Regionalplanung.

In Schleswig-Holstein ist die staatlich organisierte Landes- und Regionalplanung eher restriktiv im Umgang mit der Siedlungsentwicklung. Nichtzentrale Orte unterliegen einer Mengensteuerung, die die Entwicklung von Wohnbauland auf eine am Wohneinheitenbestand orientierte Eigenentwicklung beschränkt. Dieser Restriktion kann mit in freiwilliger Kooperation verhandelten Stadt-Umland-Konzepten begegnet werden, sofern sich die beabsichtigte Siedlungsentwicklung des Kooperationsraumes mit den Bedarfsberechnungen der Landesplanung deckt. Eine wesentliche Motivation für das Stadt-Umland-Konzept der Region Rendsburg lag darin, den Umlandgemeinden zusätzliche Spielräume in der Siedlungsentwicklung zu verschaffen, um die Wohnraumversorgung in der Region zu sichern.

In einem gemeinsamen Gebietsentwicklungsplan wurden hierfür Potenzialflächen evidenzbasiert bewertet und auf dieser Basis Prioritäten im Sinne einer Entwicklungsreihenfolge der Flächen interkommunal verhandelt. Das Konzept wurde unter Beteiligung der Regionalplanung verabschiedet. Im Ergebnis kann die bei bauleitplanerischen Verfahren notwendige Planungsanzeige bei der Landesplanung mit dem Stadt-Umland-Konzept begründet werden – sofern die beabsichtigte Entwicklung damit im Einklang steht.

### 4.2 Ausgleichsinstrumente

Die Kooperationsfelder der Region gehen über das Flächenmanagement hinaus und erstrecken sich auch auf Verkehr, Einzelhandel, Klimaschutz und Kultur. Über die „Leitprojekte“ (z. B. interkommunales Gewerbegebiet, Sanierung des Stadttheaters) entscheiden die kommunalen Gremien mit Einstimmigkeit. Über die „Eigenprojekte“ (z. B. Aufbau der gemeinsamen Geschäftsstelle, Klimaschutzmanagement, Fortschreibung des Gebietsentwicklungsplanes) entscheidet der Vorstand. Über den „Verfügungsfonds“ (jährlich 50.000 Euro für Kleinprojekte, z. B. Schülerprojekte) wird kurzfristig durch Abstimmung im Verwaltungsrat entschieden. Der gemeinsame Strukturfonds setzt sich zusammen aus einer Grundfinanzierung (jährlich 1 % der Umlagegrundlage der Kreisumlage) und einer Wohnbaulandabgabe, ergänzt durch die Akquisition von Fördermitteln.

Bei der Entwicklung jeder Wohneinheit im Außenbereich sind im Rahmen der Wohnbaulandabgabe von der jeweiligen Kommune 2.500 Euro zu entrichten (definierte Innenbereiche sind ausgenommen). Die beiden Städte Rendsburg

und Büdelsdorf sind von der Abgabe befreit. Dies wird damit begründet, dass sie höhere Kosten für die zentrumsrelevante Infrastruktur tragen und dass sie bei Abwanderungen in die Umlandgemeinden eher einkommensstarke Bürgerinnen und Bürger verlieren, während einkommensschwache Bürgerinnen und Bürger tendenziell in den Städten verbleiben (Segregationskosten). Die Befreiung der Städte von dieser Abgabe bedeutet eine aktive Anerkennung der höheren Kosten durch die Umlandgemeinden, die die Städte tragen.

Während die Ausgleichsmechanismen auf der Einnahmenseite vollständig systematisiert funktionieren, trifft dies auf die Verteilungsseite nicht zu. So gibt es beispielsweise keine automatisch ausgezahlten Prämien für die Stärkung von Innenentwicklung oder Kompensationszahlungen für den Fall, dass die Einhaltung des gemeinsamen Konzeptes zu Mehrbelastungen einer Kommune führen sollte. Bei der Entscheidung über die Verwendung des Budgets muss bei jedem neuen Projekt die Frage der Verteilungsgerechtigkeit neu verhandelt werden. Die Entscheidungsfindung in der Region folgt dem Einstimmigkeitsprinzip, sodass die daraus folgende Veto-Möglichkeit der einzelnen Gemeinden die Kooperation lähmen kann. Das Konsensprinzip verengt die Entscheidungen der Kooperation auf den kleinsten gemeinsamen Nenner (Fürst 2003: 446). Aus diesem Grund wird in Rendsburg aktuell die Abschaffung der Einstimmigkeit diskutiert und im Interview als das größte Hemmnis benannt.

### 4.3 Zielerreichung – ein Zwischenstand

Ein wesentliches Ziel der Flächenklassifizierung war das Auffinden und Sichtbarmachen von Potenzialen, aber auch die Auswahl passender Flächen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Eine erste Evaluation der Region zur Fortschreibung des Konzepts hat gezeigt, dass diejenigen Flächen, die im Konzept die höchste Priorität erhalten hatten, tatsächlich entwickelt wurden. Die avisierten Zeitschnitte stimmen mit den tatsächlichen Inanspruchnahmen gut überein.

Mit der Wohnbaulandumlage verfügt die Region Rendsburg über einen Ausgleichsmechanismus, der im Bereich der Flächeninanspruchnahme eine direkte Steuerungswirkung entfalten kann. Tatsächlich ließ sich laut dem Interviewpartner beobachten, dass die Umlandgemeinden auf die Entwicklung von Flächen im Außenbereich verzichten haben, um die Abgabe zu vermeiden – der exakte quantitative Effekt der Wohnbaulandumlage wurde jedoch noch nicht wissenschaftlich untersucht. In jüngerer Zeit zeigt sich, dass auch in den ländlicheren Gemeinden die Innenpotenziale weitgehend ausgeschöpft sind und eine weitere Entwicklung zunehmend nur noch im Außenbereich möglich ist.

Aktuell wird die Abschaffung der Umlage diskutiert. Wenn sich die Entwicklungsoptionen weiter verknappen, wird zu beobachten sein, ob die durch freiwilligen Konsens vereinbarte Wohnbaulandumlage langfristig Bestand hat.

### 4.4 Akzeptanz, Stabilität und erfolgsfördernde Faktoren

Die gemeinsame Kooperationsstruktur wird durch die beteiligten Kommunen akzeptiert und gefördert. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der gelegentlich hinterfragten Ausgleichsinstrumente. Dies liegt darin begründet, dass die Kooperation erkennbar deutlich mehr Nutzen stiftet als sie an (Transaktions)kosten verursacht. Hierzu gehört die erfolgreiche Umsetzung der abgestimmten Wohnbaulandbereitstellung im Sinne des gemeinsamen Konzepts, aber auch die politikfeldübergreifende interkommunale Koordination über das Flächenmanagement hinaus. Ein wichtiger weiterer Mehrwert wird durch das gemeinsame Einwerben externer Mittel generiert. Die Bereitstellung von Eigenmitteln ermöglicht es, die je nach Förderkulisse und Fördermittelgeber erforderlichen Eigenanteile sofort vorweisen zu können, ohne diese in einem politischen Abstimmungsprozess neu einzuwerben. Durch die erfolgreiche Fördermittelakquise konnte der gemeinsame Fonds wesentlich verstärkt werden.

Als initiale Motivation war die Bewältigung der gemeinsamen Problemstellung im Bereich der Siedlungsentwicklung maßgeblich. Sie wurde flankiert von der Aussicht, gegenüber der als restriktiv empfundenen Regionalplanung durch ein Stadt-Umland-Konzept Spielräume zu schaffen.

Im Interview wurde hinterfragt, ob bei einer ersatzlosen Abschaffung der Ausgleichsmechanismen (Grundfinanzierungsumlage und Wohnbaulandumlage) die Kooperation mutmaßlich weiterbestehen würde, also beispielsweise das Flächenranking weiter umgesetzt würde. Dies wurde verneint. Die Erfahrung zeige, dass Kooperationen finanzielle Eigenständigkeit brauchen. Die gemeinsame Kasse als Teil der Gesamtkooperation gebe den Gemeinden Einfluss im Sinne einer Steuerungsfähigkeit über die eigenen Grenzen hinaus. Das möge in Teilen subjektiv sein und könnte sich von einem gegebenenfalls messbaren Einfluss unterscheiden. Aber das Gefühl, handlungsfähig zu sein, sei zentral. Als ergänzender Stabilitätsfaktor sei die Institutionalisierung als eine Anstalt öffentlichen Rechts hervorzuheben. Dies erschwert den mit hohen Transaktionskosten behafteten Austritt zusätzlich.

Wesentlich für die Beurteilung der Ausgleichsinstrumente ist die Tatsache, dass die Regionalplanung bei jeder Planungsanzeige prüft, ob die geplante Entwicklung mit der im Konzept vereinbarten Siedlungsentwicklung im Einklang steht. Damit übernimmt sie gewissermaßen die Rolle der ‚Wächterin der Verträge‘, erhöht die Erwartungssicherheit

in der Kooperation und verringert das spieltheoretische Austrittsrisiko. Für den Fall Rendsburg ist die Feststellung zentral, dass die Einhaltung und Umsetzung des gemeinsamen Gebietsentwicklungskonzeptes nicht durch Ausgleichsmechanismen, sondern durch die Regionalplanung als übergeordnete Instanz sichergestellt wird. Das Ausgleichsinstrument der Wohnbaulandumlage existiert parallel hierzu und kann als Ansatz gewertet werden, die Erzeugung ungewollter Lasten von Siedlungsentwicklungen gegenüber Dritten auszugleichen. Die Anerkennung der Segregationskosten der beiden Städte durch die Umlandkommunen ist ein in- struktives Beispiel für andere Stadtregionen.

## 5 Schlussfolgerungen: Potenziale und Grenzen von Ausgleichssystemen im interkommunalen Flächenmanagement

In der Theorie können Ausgleichssysteme die ungleich verteilten Nutzen und Lasten einer interkommunal abgestimmten Siedlungsentwicklung ausgleichen und Widersprüche zwischen lokalen und regionalen Interessen auflösen. Doch die Beobachtung, dass es kaum Kooperationen gibt, die ein strategisches Entwicklungskonzept mit Ausgleichsinstrumenten begleiten, wirft die Frage auf, inwieweit der Einsatz verbindlicher Instrumente in wettbewerbsbetonten Politikbereichen sinnvoll ist. Schließlich steht es den Gemeinden im Rahmen des grundgesetzlich verankerten Rechts auf Selbstverwaltung frei, Kooperationen nur einzu- gehen, wenn sie für sie vorteilhaft sind.

Die Region Rendsburg ist ein Beispiel dafür, dass die Intention, Spielräume gegenüber einer als restriktiv empfundenen Regionalplanung zu ‚erobern‘, die Vertiefung einer Kooperation begünstigen und als Katalysator dienen kann, um die Zustimmung zu verbindlicheren Strukturen zu schaffen, die von den Mitgliedsgemeinden akzeptiert und gefördert werden. Dies stützt die theoretischen Überlegungen, dass die Genese von Ausgleichssystemen in einem von Interessenkonflikten geprägten Politikfeld wie dem Flächenmanagement kaum zu erwarten ist, ohne dass spieltheoretische Risiken extern abgemildert werden. Es überrascht nicht, dass der verhandelte Interessenausgleich über verbindliche monetäre Mechanismen innerhalb der Kooperation nicht ohne Kritik ist. Doch auch wenn einzelne Mitglieder sich temporär benachteiligt fühlen, ist die Aushandlung auf Augenhöhe eingeübt. Zusätzlich schützt die auf Basis einer starken, verbindenden Anfangsmotivation zeitig durchgeführte Institutionalisierung vor spontanen Aus- tritten. In der Summe übersteigt der Nutzen die Kosten und

überdies generiert die Kooperation durch die Vereinfachung der Drittmittelakquise einen eigenen Mehrwert.

Die Übertragbarkeit auf andere Regionen ist schwierig einzuschätzen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Grundvoraussetzungen für interkommunale Kooperation (gemeinsame Interessen, vertrauensvolle Kommunikation usw.; vgl. Kapitel 2.3) verallgemeinerbar sind. In jedem konkreten Fall müsste jedoch ein Konsens über die Aufga- ben- und Lastenverteilung hergestellt werden. Wie das Bei- spiel der Region Rendsburg zeigt, kann in einem konkur- renzbetonten Politikbereich wie dem Flächenmanagement der Einfluss vertikaler Koordination die aufkeimende Ver- tiefung einer horizontal koordinierten Kooperation begüns- tigen und spieltheoretische Dilemmata reduzieren.

Ob das Ausgleichsinstrument der Wohnbaulandumlage über den interkommunalen Interessenausgleich hinaus ein geeignetes Mittel zu einer flächensparenden Siedlungsent- wicklung ist, bleibt kritisch zu hinterfragen. Ausgleichs- ansätze werden dort Zustimmung finden, wo Kommunen Win-win-Situationen erzielen können. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass Kommunen die Vermeidung externer Ef- fekte von Siedlungsentwicklung durch freiwillige Selbstbe- schränkung anstreben, wenn sie befürchten, sich dadurch anderen Teilnehmern gegenüber schlechter zu stellen. Alle *Governance*-Arrangements, die von Selbstbindung abhän- gig sind, bergen das Risiko des Austritts, sobald ein zumut- bares Maß der eigenen Benachteiligung als überschritten betrachtet wird (Fürst 2003: 446). Eine effektive Vermei- dung externer Folgen von Siedlungsentwicklung kann nur unter Hinzuziehung einer übergeordneten Ebene erwartet werden, die Anreize zur Kooperation schafft oder den Ein- satz von Ausgleichsinstrumenten verordnet, beispielsweise den Handel von Flächenzertifikaten.

Weiterer Forschungsbedarf besteht zu Genese, Erfolg, ge- eigneten Anwendungsbereichen und zum effektiven Aufbau („Tauschgüter“, Ausgleichsäquivalente) von Ausgleichssys- temen. Dabei ist stets kritisch zu hinterfragen, wann Koope- rationen im Sinne der Akteure und der nachhaltigen Raum- entwicklung über spieltheoretische Dilemmata hinaus ge- fördert werden sollten und in welchen Konstellationen der klassische interkommunale Wettbewerb zu effektiven Lö- sungen führt.

**Förderhinweis** Das Projekt NEILA wird im Rahmen der Förder- richtlinie Stadt-Land-Plus des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert (Förderkennzeichen 033L203).

**Danksagung** Der Autor bedankt sich bei den Interviewpartnern für ihre Teilnahme sowie bei Christian Diller und Stefan Siedentop für ihr konstruktives und hilfreiches Feedback zum Artikel.

## Literatur

- Adrian, L.; Bunzel, A.; Pichl, J.; Preuß, T.; Reichel, D.; Wagner-Endres, S. (2020): Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung: Kommunaler Praxistest, Schlussfolgerungen für Akteure in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden & Kommunikation der Ergebnisse. Projektbaustein 2: Praxistest „Kommunale und regionale Flächensparinstrumente“. Dessau-Roßlau. = UBA-Text 158/2020.
- Ansell, C.; Gash, A. (2008): Collaborative Governance in Theory and Practice. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 4, 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.) (2013): Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung: Nutzen-Lasten-Ausgleichssysteme. Bern.
- Bade, F.-J. (1998): Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der regionalen Strukturpolitik. In: *Raumforschung und Raumordnung* 56, 1, 3–8. <https://doi.org/10.1007/BF03183856>
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006): Fläche im Kreis. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. Neue Instrumente. Bonn. = ExWoSt-Informationen 25/4.
- Beier, M.; Matern, A. (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 332.
- Bel, G.; Warner, M. E. (2016): Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. In: *Journal of Economic Policy Reform* 19, 2, 91–115. <https://doi.org/10.1080/17487870.2015.1100084>
- Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): *Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie*. Gütersloh, 11–66.
- Berndgen-Kaiser, A.; Köhler, T.; Lorbek, M.; Wiechert, M. (2020): Land-management strategies and the detached housing stock in shrinking municipalities – evidence from Germany. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 78, 2, 119–134. <https://doi.org/10.2478/rara-2019-0049>
- Bischoff, I.; Wolfschütz, E. (2017): The emergence of inter-municipal cooperation: A Hazard model approach. Marburg. = MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics. Marburg 44-2017.
- Blokhuis, E. G.; Snijders, C. C.; Han, Q.; Schaefer, W. F. (2012): Conflicts and cooperation in brownfield re-development projects: Application of conjoint analysis and game theory to model strategic decision making. In: *Journal of Urban Planning and Development* 138, 3, 195–205.
- Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.) (2011): *Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung*. Berlin.
- Bock, S.; Michalski, D.; Pätzold, R. (2020): *Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog*. Berlin.
- Bundesregierung (2016): *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*. Neuauflage 2016. Berlin.
- Diller, C. (2015): Koordination in der Regionalplanung: Theoretische Überlegungen, empirische Ergebnisse und Forschungsperspektiven. In: Karl, H. (Hrsg.): *Koordination raumwirksamer Politik. Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung*. Hannover, 113–130. = *Forschungsberichte der ARL* 4.
- empirica (2020): *Wachsende Städte und ihr Umland – Wie kann Kooperation gelingen? Endbericht*. Berlin.
- Feiock, R. C. (2007): Rational choice and regional governance. In: *Journal of Urban Affairs* 29, 1, 47–63. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x>
- Feiock, R. C. (2009): Metropolitan governance and institutional collective action. In: *Urban Affairs Review* 44, 3, 356–377. <https://doi.org/10.1177/1078087408324000>
- Feiock, R. C. (2013): The institutional collective action framework. In: *Policy Studies Journal* 41, 3, 397–425. <https://doi.org/10.1111/psj.12023>
- Fekade, W. (2000): Deficits of formal urban land management and informal responses under rapid urban growth, an international perspective. In: *Habitat International* 24, 2, 127–150. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(99\)00034-X](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(99)00034-X)
- Floeting, H. (2011): Instrumente interkommunaler Kooperation. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): *Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung*. Berlin, 410–417.
- Fürst, D. (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 8/9, 441–450.
- Grabow, B.; Zwicker-Schwarm, D.; Blümling, S. (2011): Informationsaustausch zwischen Kommune, Flächeneigentümern und Immobilienmaklern. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): *Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung*. Berlin, 135–140.
- Gutsche, J.-M. (2006): Soziale Infrastrukturen: Anpassungsfähigkeit und Remanenzkosten bei Nachfrageveränderungen. Modellrechnungen für die Planungsregion Haveland-Fläming. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 5, 271–280.

- Hager, G. (2003): Auf dem Weg zu einer grenzüberschreitenden Region – das Beispiel Pamina. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 139–154.
- Heinz, W. (2007): Inter-Municipal Cooperation in Germany: The mismatch between existing necessities and sub-optimal solutions. In: Hulst, R.; van Montfort, A. (Hrsg.): Inter-municipal cooperation in Europe. Dordrecht, 91–115. <https://doi.org/10.1007/1-4020-5379-7>
- Henger, R.; Daniel, S.; Schier, M.; Blecken, L.; Fahrenkrug, K.; Melzer, M.; Bizer, K.; Meub, L.; Proeger, T.; Gutsche, J.-M.; Tack, A.; Ferber, U.; Schmidt, T.; Siedentop, S.; Straub, T.; Kranz, T.; Weinhardt, C. (2019): Modellversuch Flächenzertifikatehandel. Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen. Abschlussbericht. Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 116/2019.
- Hollbach-Grömig, B.; Floeting, H.; von Kodolitsch, P.; Sander, R.; Siener, M. (2005): Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Berlin.
- Hoymann, J.; Goetzke, R. (2018): Flächenmanagement. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 675–686.
- Kurki, V.; Pietilä, P.; Katko, T. (2016): Assessing regional cooperation in water services: Finnish lessons compared with international findings. In: Public Works Management and Policy 21, 4, 368–389. <https://doi.org/10.1177/1087724X16629962>
- Kwon, S.-W.; Feiock, R. C. (2010): Overcoming the barriers to cooperation: Intergovernmental service agreements. In: Public Administration Review 70, 6, 876–884. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02219.x>
- Leroux, K.; Carr, J. B. (2007): Explaining local government cooperation on public works: Evidence from Michigan. In: Public Works Management and Policy 12, 1, 344–358. <https://doi.org/10.1177/1087724X07302586>
- Lexer, W.; Linser, S. (2005): Nicht-nachhaltige Trends in Österreich: Qualitative Lebensraumveränderung durch Flächenverbrauch. o.O.
- Mönnich, E. (2005): Ruinöse Einwohnerkonkurrenz. In: Raumforschung und Raumordnung 63, 1, 32–46. <https://doi.org/10.1007/BF03183454>
- Moll, P. (2000): Probleme und Ansätze zur Raumentwicklung in der europäischen Grenzregion Saarland – Lothringen – Luxemburg – Rheinland-Pfalz – Wallonien. In: Raumforschung und Raumordnung 58, 4, 343–355. <https://doi.org/10.1007/BF03183800>
- O’Leary, R.; Vij, N. (2012): Collaborative public management: Where have we been and where are we going? In: The American Review of Public Administration 42, 5, 507–522. <https://doi.org/10.1177/0275074012445780>
- Rink, D.; Banzhaf, E. (2011): Flächeninanspruchnahme als Umweltproblem. In: Groß, M. (Hrsg.): Handbuch Umweltsoziologie. Wiesbaden, 445–463. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-93097-8\\_21](https://doi.org/10.1007/978-3-531-93097-8_21)
- Ruther-Mehlis, A.; Fischer, H.; Weber, M. (2011): Regionaler Gewerbeflächenpool – das Beispiel Neckar-Alb. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin, 418–422.
- Saller, R. (2000): Kommunale Kooperation innerhalb westdeutscher Stadtregionen zwischen Anspruch und politischer Realität. In: Raumforschung und Raumordnung 58, 2-3, 211–221. <https://doi.org/10.1007/BF03185191>
- Schiller, G.; Gutsche, J.-M. (2009): Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung: Finanzstrukturelle Mechanismen, die unsere Stadtregionen teuer machen. In: Mäding, H. (Hrsg.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung. Hannover, 199–215. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 232.
- Schmeer, N.; Terfrüchte, T.; Münter, A. (2021): Interkommunales Flächenmanagement in der Praxis. Das Beispiel Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): Stadregionales Flächenmanagement. Berlin, 1–28. [https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6\\_12-1](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_12-1)
- Shrestha, M.; Feiock, R. (2007): Interlocal cooperation in the supply of local public goods: a transaction cost and social exchange explanation. Detroit. = Working Group on Interlocal Services Cooperation Paper 29.
- Siedentop, S.; Meinel, G.; Pehlke, D. (2020): Flächensparende Siedlungsentwicklung in deutschen Stadtregionen – eine Bilanz. In: ILS-Trends 3, 1–8.
- Thomsen, F. (2020): Sechs Erfahrungen aus gelebter Kooperation – Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg. In: Wékel, J.; Ohnsorge, D. (Hrsg.): Planungspraxis regionaler Initiativen und interkommunaler Kooperationen. Neue Materialien zur Planungskultur. München, 44–49.
- Wassermann, S.; Kosow, H.; Kopfmüller, J.; Wagner, U. (2022): Interkommunale Kooperation im Gewerbeflächenmanagement. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): Stadregionales Flächenmanagement. Berlin, 1–23. [https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6\\_31-1](https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_31-1)
- Wékel, J.; Ohnsorge, D. (Hrsg.) (2020): Planungspraxis regionaler Initiativen und interkommunaler Kooperation. Neue Materialien zur Planungskultur. München.
- Wuschansky, B.; König, K. (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland. Grundlagen und Empfeh-

- lungen zur Planung, Förderung und Finanzierung, Organisation, Vermarktung. Dortmund.
- Zarth, M. (2007): Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen. In: *Raumforschung und Raumordnung* 65, 1, 71–77. <https://doi.org/10.1007/bf03183826>
- Zimmermann, K. (2018): Kooperation, interkommunale und regionale. In: *ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1211–1219.
- Zimmermann, K.; Heinelt, H. (2012): *Metropolitan Governance in Deutschland: Regieren in Ballungsräumen und neue Formen politischer Steuerung*. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-19159-1>

Hier steht eine Anzeige.

 Springer