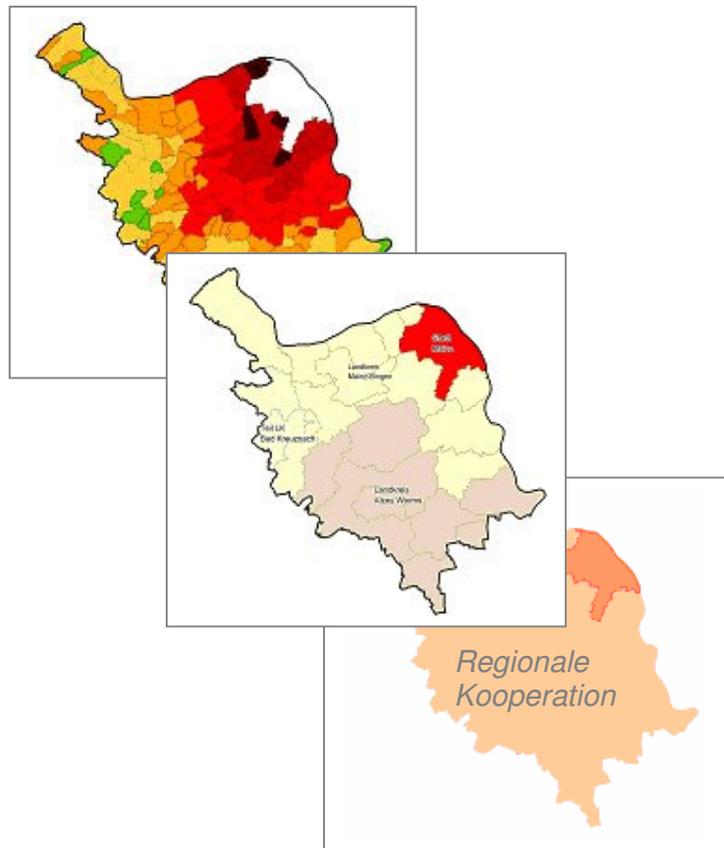


# Stadt Mainz

## Stadt-Umland-Studie Mainz Rheinhausen





<b>Einleitung</b>	<b>Quo Vadis Stadt und Region?</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Zielsetzung dieser Studie</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Untersuchungsraum</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Entwicklung der Stadt-Umland-Beziehungen</b>	<b>8</b>
3.1	Bevölkerungsentwicklung	8
3.2	Berufspendler nach Mainz	14
3.3	Siedlungsentwicklung	16
3.3.1	Wohnungsbau und Wohnbauflächen	16
3.3.1.1	Baufertigstellungen	16
3.3.1.2	Siedlungsfläche Wohnen	16
3.3.1.3	Bodenpreise Wohnbauland	19
3.3.1.4	Kauf- und Mietpreise im Wohnungsbau	22
3.3.2	Gewerbe und Wirtschaft	24
3.3.2.1	Ausgewählte Wirtschaftsdaten	24
3.3.2.2	Siedlungsfläche Gewerbe / Industrie	25
3.3.2.3	Siedlungsfläche Handel und Dienstleistungen	25
3.3.2.4	Gewerbeflächenumsätze	26
3.3.2.5	Baufertigstellungen Nichtwohngebäude	27
3.4	Ausgewählte finanzpolitische Aspekte der Stadt-Umland-Wanderung	28
3.4.1	Auswirkungen auf die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	28
3.4.1.1	Entwicklung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	29
3.4.1.2	Entwicklung von Schlüsselzahl und anrechenbarem Höchstbetrag	29
3.4.1.3	Minder- und Mehreinnahmen durch die Änderungen der Schlüsselzahlen - eine "als-ob"-Betrachtung	32
3.4.1.4	Einkommensteuereinnahmen pro Einwohner	35
3.4.1.5	Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung und Einkommensteuerentwicklung	35
3.4.1.6	Einkommensteuerverlust bei Wegzug eines Einwohners	37
3.4.2	Kommunaler Finanzausgleich	37
3.4.2.1	Das System des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz	37
3.4.2.2	Bewertung	40
3.4.3	Sozialausgaben	44
<b>4</b>	<b>Die Steuerungswirkung der Regionalplanung auf die Stadt-Umland-Entwicklung</b>	<b>46</b>
4.1	Die räumlichen Auswirkungen der punktaxialen zentralörtlichen Siedlungsentwicklung	47
4.1.1	Funktion Wohnen	47
4.1.1.1	Gemeinden mit der besonderen Funktion Wohnen	47
4.1.1.2	Gemeinden ohne besondere Funktion Wohnen	48



<b>5</b>	<b>Praxisbericht - die Berücksichtigung der Belange der Stadt Mainz bei Planungen der Regional- und Landesplanung und der Bauleitplanung der Umlandgemeinden</b>	<b>53</b>
5.1	Der neue Regionale Raumordnungsplan 2010	53
5.2	Die Umsetzung der Ziele und Grundsätze der Regionalplanung in der kommunalen Bauleitplanung	57
5.2.1	Flächennutzungspläne im Untersuchungsraum	57
5.2.2	Fallbeispiele	61
5.2.2.1	Nachbargemeinden	61
5.2.2.2	Nicht benachbarte Gemeinden	65
<b>6</b>	<b>Modelle regionaler Kooperation</b>	<b>69</b>
6.1	Beispiel 1: Kooperationsvertrag der Gebietskörperschaften im Raum Freiburg	70
6.2	Beispiel 2: Stadtverband Saarbrücken	72
6.3	Beispiel 3: Region Hannover	74
6.4	Beispiel 4: Region Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main	76
6.5	Beispiel 5: Nachbarschaftsverband Karlsruhe	81
6.6	Beispiel 6: Region Stuttgart	83
<b>7</b>	<b>Mögliche Strategien und Maßnahmen</b>	<b>88</b>
7.1	Stärkung der Regionalplanung	88
7.2	Anpassung des Lastenausgleichssystems	88
7.2.1	Einnahmebezogene Lösungen	89
7.2.1.1	Anhebungen des Sockelbetrages	89
7.2.1.2	Neugestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs	89
7.2.2	Ausgabenorientierte Lösungen	92
7.2.2.1	Reduzierung der Angebote	92
7.2.2.2	Kooperationslösungen	92
7.3	Kooperationen ohne Strukturreformen	93
7.3.1	Szenario 1: Kooperationsvertrag der Gebietskörperschaften	95
7.4	Kooperationen mit Strukturreformen	98
7.4.1	Szenario 2: Verband „Region Mainz-Rheinhausen“	98
7.4.2	Szenario 3: Regionaler Flächennutzungsplan	99
7.4.3	Szenario 4: Regionalkreis Mainz-Rheinhausen	104
7.4.4	Szenario 5: Stadtkreis Mainz	107
<b>8</b>	<b>Zusammenfassung und Ausblick</b>	<b>109</b>
8.1	Zusammenfassung	109
8.2	Ausblick - Wege zu einer verstärkten regionalen Kooperation	113
	Abbildungsverzeichnis	117
	Tabellenverzeichnis	118
	Kartenverzeichnis	119
	Literaturhinweise	120



## Einleitung

### Quo Vadis Stadt und Region?

„Räumliche Planung muss sich mit einer Vielzahl gesellschaftlicher Trends auseinandersetzen, die sie selbst nicht oder kaum beeinflussen kann. An erster Stelle steht die Individualisierung unserer Gesellschaft, die sich unter anderem in dem Streben nach dem Wohnen im freistehenden Einfamilienhaus ausdrückt. Das „traute Glück im Grünen“ wird massiv auch von staatlicher Seite unterstützt - genannt seien nur die Eigenheimförderung und die Entfernungspauschale. Aber auch Defizite in der Politik vieler Großstädte sind zu beklagen: Während die Nachbarkommunen der großen Städte eine offensive Baulandpolitik betreiben, tun sich viele Kommunen schwer, sich vom klassischen Geschosswohnungsbau zu Gunsten attraktiverer, gleichwohl verdichteter, jedoch kinderfreundlicher Bauformen umzuorientieren.“

In der Diskussion um eine nachhaltige Siedlungsentwicklung wird aus meiner Sicht überschätzt, welchen politischen Stellenwert diese tatsächlich auf örtlicher Ebene hat. Nach meiner Erfahrung bereitet in der Praxis weniger der Flächenverbrauch Sorge als das „Volllaufen“ und die Vermarktung von Baugebieten. Der Trend sowohl beim Wohn- als auch beim Gewerbebau geht eindeutig in erheblich größeren Flächenverbrauch, was ganz besonders deutlich bei den neuen Einzelhandelsimmobilien wird.

Diese Entwicklungen zeigen aber auch, dass die Aussage, unsere Umwelt sei weitgehend gebaut, völlig verkehrt ist. Ich stelle hierzu entschieden die Gegenthese in den Raum, dass sich unsere Umwelt täglich verändert und deswegen eine planerische Einflussnahme auch weiterhin erforderlich ist. Auch die aktuellen demografischen Trends sowie der konjunkturelle Abschwung in der Baukonjunktur stellen aus meiner Sicht keine echte Entwarnung dar. Wollen wir die räumliche Entwicklung nicht dem Zufall bzw. der Willkür Einzelner überlassen, brauchen wir auch künftig klare und ver-

bindliche Vorstellungen, wie wir uns unsere räumliche Zukunft vorstellen. Sehr plastisch hat aus meiner Sicht Hans Adrian vier Entwicklungsszenarien für die Zukunft der Großstadtregionen aufgezeigt. Wenn wir Glück haben, gelingt es uns gerade noch das Leitbild „Stadt der kooperierenden Zentren“ zu realisieren - die tatsächlichen Bestrebungen von Projektentwicklern laufen jedoch längst in die Richtung „Stadt der künstlichen Welten“ (vgl. Abbildung 1). Hier ist es letztlich eine politische Frage, welchen Weg wir gehen wollen - alternative Handlungsmöglichkeiten bzw. Handlungserfordernisse überhaupt zu verneinen, halte ich jedoch für fahrlässig.

Quo Vadis? Von der bewahrten Stadt.....



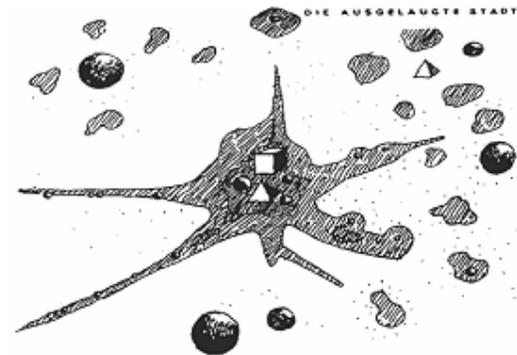
„In der politischen Realität darf nicht übersehen werden, dass das Steuer- und Finanzsystem - ebenso wie die politischen Wahlperioden - kommunale Egoismen provoziert und die kommunalen Akteure unter Erfolgsdruck setzt. Dabei nimmt die Beurteilung politischer Erfolge durch Bürgerinnen und Bürger gelegentlich schizophrene Züge an - etwa, wenn Politikerinnen und Politiker daran gemessen werden, ob in ihrer Wahlzeit Bagger und Kräne angerückt sind oder „Stillstand“ vorherrschte. Der viel zitierte Vorteils- und Lastenausgleich zwischen den Kommunen einer Stadtregion wird zwar seit Jahren eingefordert, wurde bislang jedoch nur in Ansätzen realisiert. Hintergrund dieser Ausgleichsforderung ist bekanntlich, dass es in den Stadtregionen nicht nur „pflegeleichte“ Steuerzahler gibt, sondern zahlreiche Menschen in schwierigen Lebenslagen, die nicht gleichmäßig über die Region verteilt sind. In allen Stadtregionen gibt es aber Kommunen, die sich in ihrer Politik darauf konzentriert haben, Baugebiete für Besserverdienende auszuweisen und die sich damit der solidarischen



Problemlösung entzogen haben. Weitere Ungleichheiten in den regionalen Belastungen ergeben sich unter anderem auch aus der ungleichen Verteilung sperriger und emittierender Infrastruktur (Flughäfen, Deponien, Rangierbahnhöfe etc.).

Diese und andere regionale Probleme erfordern eigentlich eine starke regionale Handlungsebene, die den erforderlichen Ausgleich herbeiführt und notwendige, aber auch unbequeme Entscheidungen zur Raumstruktur und -nutzung aus gesamtregionalem Gesichtswinkel fällt. De facto ist die regionale Handlungsebene in unserem politisch-administrativen System jedoch außerordentlich schwach ausgeprägt und in der Realität stark zersplittert. Entgegen der häufig publizierte Meinung habe ich die Erfahrung gemacht, dass regionales Boden- und Flächenmanagement vor Ort selten erwünscht ist.

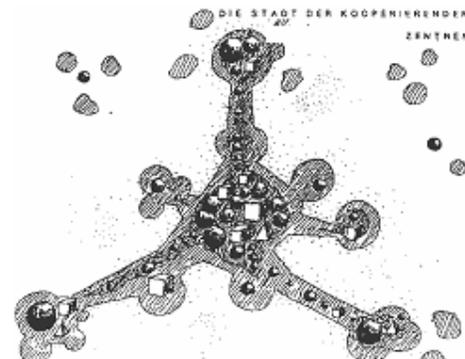
Auch wenn man die starke verfassungsrechtliche und politische Stellung der Gemeinden respektiert, wird man doch zu dem Ergebnis kommen, dass gerade in den funktional eng verflochtenen Großstadregionen viele Aufgaben nur noch auf übergemeindlicher Ebene gelöst werden können. Bislang wird allerdings eine starke regionale Handlungsebene sowohl von den Gemeinden als auch von den Landesregierungen als Bedrohung und Einschränkung ihrer eigenen Machtposition empfunden. Erschwert wird das regionale Denken in den Stadregionen durch das Nebeneinander kreisfreier Kernstädte und angrenzender Landkreise. Durch diese Konstellation wird ein in der Realität längst überholter Stadt-Land-Gegensatz unnötiger Weise perpetuiert...<sup>1</sup>



zur ausgelagerten Stadt.....



oder zur Stadt der künstlichen Welten.....



oder zur Stadt der kooperierenden Zentren .....?

Abb. 1: Szenarien der künftigen Siedlungsstruktur in Stadregionen (Zeichnung von Stadtbaurat a.D. Hanns Adrian, Quelle: Dokumentation des Kongresses "Die Zukunft der Stadregionen" am 22./23. Oktober 1997 in Hannover)

<sup>1</sup> PRIEBES, A. (2001): "Regionales Bodenmanagement - kann es die Suburbanisierung aufhalten?", Vortrag zur DIFU-Fachtagung Difu / BBR, am 29./30. Oktober 2001 in Berlin



# 1 Zielsetzung der Studie

Seit Jahren steht in der Diskussion um die Zukunft der Städte das Thema der zusammenbrechenden Finanzierungsbasis im Zentrum der Aufmerksamkeit. Die Ursachen des finanziellen Kollapses der Kernstädte sind vielfältig. Neben dem Einbruch bei den Gewerbesteuer-einnahmen sind hier vor allem auch die Veränderungen der demographischen Struktur und die anhaltende Stadt-Umland-Wanderung zu nennen. Beide Prozesse tragen entscheidend mit dazu bei, dass es den Kernstädten zunehmend schwerer fällt, die gewohnten öffentlichen Versorgungsleistungen aufrecht zu erhalten. Vor allem der Wegzug einkommensstarker Haushalte in das unmittelbare Umland, den so genannten „Speckgürtel“, führt zu spürbaren Einschnitten in den Haushalten der Kernstädte.



Der Verlust einkommensstarker Bevölkerung durch Abwanderung in das Umland erschwert die Finanzierung oberzentraler Infrastruktur - wie hier das Staatstheater

Der permanente Wegzug jüngerer und einkommensstärkerer Haushalte und gelegentliche Betriebsverlagerungen im Zuge der Randwanderung in die Region schwächt aber nicht nur die ohnehin prekäre Finanzlage der Städte zusätzlich. Hinzu kommen Verschiebungen im Bevölkerungsaufbau mit immer mehr älteren Menschen und immer weniger Kindern und Jugendlichen. Die soziale Entmischung vor allem innenstadtnaher Wohngebiete nimmt zu, während gleichzeitig die aktive und mobile Mittelschicht ihre tragende Rolle für die Gesellschaft verliert. Auch steigt die durchschnittliche Kaufkraft je Einwohner im Umland stärker als in den Kernstädten. Auf der anderen Seite steigen die Sozialhilfeausgaben der Kernstädte durch den wachsenden Anteil sozial schwacher Haushalte an. Die Folgen für die finanzielle Lage der Städte, ihre Versorgungsstruktur

und ihre Leistungsfähigkeit zur Erhaltung zentralörtlicher Aufgaben werden – sollte diese Entwicklung unverändert anhalten – auf Dauer gravierend sein.

Wendet man den Blick dem Umland der Städte zu, so bietet sich ein gänzlich anderes Bild. Neubaugebiete sprießen wie Pilze aus dem Boden, der Zuzug vor allem einkommensstarker junger Familien lindert dort zwar den demographischen Schrumpfungsprozess, führt andererseits aber zu schwerwiegenden Veränderungen der Raumstruktur. Das rasante Wachstum an den Siedlungsändern verändert das Gesicht der ehemals ländlichen Gemeinden. Die in den letzten 20 Jahren entstandenen Neubaugebiete übertreffen in ihrer Größe oftmals den alten Siedlungskern und ziehen unweigerlich weitere Sekundäreffekte nach sich. Da ein großer Teil der Neubürger im so genannten „Speckgürtel“ nach wie vor ihren Arbeitsplatz in der Kernstadt hat, führt dies zu einem stetigen Anstieg der Pendlerströme und einer Überlastung der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur. Überall das gleiche Bild: Fast kein Tag ohne Stau auf den Haupteinfallsstraßen. Fast keine Gemeinde, in der keine Umgehungsstraße zur Verkehrsberuhigung auf der Wunschliste steht. Zur Versorgung der schnell wachsenden Bevölkerung entstehen vor allem in den Grund- und Mittelzentren Einzelhandelsagglomerationen, die in zunehmenden Maß auch Auswirkungen auf die Einzelhandelsstruktur der Kernstädte haben.



Wie Pilze aus dem Boden: Neubaugebiete im Mainzer Umland - hier Weinberg II in Nieder-Olm

In Folge dieser anhaltenden Stadt-Umland-Wanderung mit seinen negativen Auswirkungen auch auf Natur und Landschaft wird in fast allen Ballungsräumen der Ruf nach einer verstärkten Kooperation der Gemeinden laut, der, wie das Beispiel der Region Hannover zeigt, bis hin zu grundlegenden kommunalen Gebietsreformen geht. Ziel ist es bei allen Modellen, die derzeit diskutiert und zum Teil bereits umgesetzt worden sind, die kommunalen



Egoismen und das „Kirchturmdenken“ zu überwinden, die ungleichen Entwicklungsvoraussetzungen in der Region zu harmonisieren und das Bewusstsein für eine gemeinsam getragene Entwicklung des Raumes zu stärken.

Ziel der vorliegenden Studie ist es,

- den Suburbanisierungsprozess im Verflechtungsraum Mainz – Rheinhessen in den letzten 10 Jahren zu analysieren
- seine räumlichen, sozialen und ökonomischen Effekte für die Stadt und die Region darzustellen
- die ihm zugrunde liegenden Instrumente der räumlichen Planung auf der regionalen und kommunalen Ebene darzustellen und zu bewerten
- die mittelfristig zu erwartende Entwicklung des Raumes durch Auswertung aktueller Planungen (Flächennutzungspläne, Bebauungspläne) darzustellen und zu bewerten
- und die Frage zu erörtern ob und in welcher Form es Instrumente bzw. Organisationsstrukturen gibt, die geeignet sind, durch eine verstärkte interkommunale Kooperation die negativen Folgen der Stadt-Umland-Wanderung abzubremesen

Dabei wird auf bereits vorhandene Studien wie die jüngste Untersuchung zur Wohnungsmarktregion Mainz (empirica 2003) zurückgegriffen sowie aktuelles Material ausgewertet (amtliche Statistik und vorhandene Flächennutzungspläne).

Die Untersuchung beschränkt sich auf das linksrheinische Umland als den eigentlichen Suburbanisierungsraum der Stadt Mainz. Die räumlich-funktionalen Zusammenhänge unterscheiden sich deutlich von denen des rechtsrheinischen Umlandes. Diese werden vor allem durch Nachbarschaft zu Wiesbaden und dem Rhein-Main-Gebiet geprägt. Fragen der Stadt-Umland-Wanderung und der interkommunalen und innerregionalen Kooperation bedürfen einer eigenen Betrachtung und werden daher in dieser Studie nicht dargestellt.

## 2 Untersuchungsraum

Die seit Jahren zu beobachtende Stadt-Umland-Wanderung hat dazu geführt, dass sich der Verflechtungsraum von Mainz als Oberzentrum mit seinem rheinhessischen Umland ständig erweiterte. Während sich vor 20 Jahren die typischen Suburbanisierungseffekte, wie erhöhte Baulandausweisungen, Steigerung des Verkehrsaufkommens etc. weitgehend auf die unmittelbar an die Stadt angrenzenden Gemeinden konzentrierten, reichen diese Suburbanisierungseffekte heute bereits weit darüber hinaus. Als eigentlicher engerer Verflechtungsbereich oder Einzugsbereich muss derzeit ein Gebiet angesehen werden, das nahezu den gesamten Landkreis Mainz-Bingen und große Teile des Landkreises Alzey-Worms umfasst. Dies wird insbesondere durch die Bedeutung der Stadt Mainz als Arbeitgeber für die Region und den daraus resultierenden Pendlerströmen deutlich.

Um die räumlichen Beziehungen der Stadt Mainz als Oberzentrum mit seinem linksrheinischen Umland hinreichend abbilden zu können wurde der Untersuchungsraum für die vorliegende Studie wie folgt abgegrenzt:

- Landkreis Mainz-Bingen
- Landkreis Alzey-Worms
- Stadt Bad Kreuznach
- Verbandsgemeinden Bad Kreuznach und Langenlonsheim



Karte1: Der Untersuchungsraum



## 3 Entwicklung der Stadt-Umland-Beziehungen

### 3.1 Bevölkerungsentwicklung

In den letzten 10 Jahren hat sich die bereits in den 70er und 80er Jahren zu beobachtende Tendenz eines kontinuierlichen Bevölkerungswachstums im Umland weiter fortgesetzt.

Während in Mainz die Bevölkerung weitgehend stagniert, hat das rheinhessische Umland in der Dekade von 1992 bis 2002 um 36.000 Einwohner bzw. 3600 Einwohner pro Jahr zugenommen. Der größte Anteil mit einem Bevölkerungswachstum von ca. 1700 Einwohnern bzw. 1500 Einwohnern / Jahr fällt dabei auf die beiden Landkreise Mainz-Bingen und Alzey-Worms (Abb.2).

Das größte relative Bevölkerungswachstum weist der Landkreis Alzey-Worms auf, dessen Bevölkerung in 10 Jahren um 14 % angewachsen ist. Das Bevölkerungswachstum des Landkreises Mainz-Bingen wie auch des gesamten Untersuchungsraums liegt bei ca. 10% (Abb.3).

Stellt man die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum von 1992-2002 für die jeweiligen Gemeinden dar, so ist festzustellen, dass nahezu alle Gemeinden im Untersuchungsraum Einwohner gewonnen haben. Lediglich einige wenige Gemeinden im Nordwesten des Landkreises Mainz-Bingen und im Südosten des Landkreises Alzey-Worms haben Einwohnerverluste zu verzeichnen.

Bezieht man die Einwohnergewinne auf die jeweilige Einwohnerzahl der Gemeinden, so ist festzustellen, dass insbesondere auch kleine Gemeinden erhebliche Einwohnerzuwächse aufweisen. Teilweise liegen die Zuwächse deutlich über 50 %.

Auch ist zu beobachten, dass auch in Gemeinden weit außerhalb des eigentlichen Speckgürtels der 70er und 80er Jahre die Ein-

wohnerzahlen deutlich gestiegen sind. Zu den Wachstumsgemeinden gehören nicht mehr nur Gemeinden wie Ober-Olm, Zornheim, Bodenheim oder Nieder-Olm. Mittlerweile haben Gemeinden wie Wallertheim, Armsheim, Udenheim oder Wendelsheim noch höhere relative Wachstumsraten als die unmittelbar an das Stadtgebiet angrenzenden Gemeinden.

Dies deutet bereits darauf hin, dass die Stadt-Umland-Wanderung immer weiter in das Umland hineingreift und nicht mehr nur von einem „Speckgürtel“ sondern von einer flächenhaften Suburbanisierung im gesamten rheinhessischen Raum gesprochen werden kann. Dieser Effekt, hat, wie an anderer Stelle noch darzulegen ist, weit reichende Konsequenzen für die gesamte Region.

#### Wanderungen

Die Wanderungsbilanz der Stadt Mainz gegenüber dem Umland war in den 90er Jahre starken Schwankungen unterworfen. Zwischen 1992 und 2002 sind insgesamt 34.624 Personen in das rheinhessische Umland gezogen. Umgekehrt sind jedoch nur 22.364 Personen vom Umland nach Mainz gezogen. In der Bilanz hat die Stadt Mainz mehr als 12.000 Einwohner an das Umland verloren. Die stärksten Verluste waren Anfang der 90er Jahre mit bis zu 1500 Personen/jährlich zu beklagen, seitdem hat sich die Wanderungsbilanz auf 600-800 Personen jährlich eingependelt (Abb. 4 und 5).

Der Zustrom aus Mainz beeinflusst in entscheidendem Maße die Gesamtwanderungsbilanz der Umlandgemeinden und trägt mit dazu bei, dass diese einen mehr oder weniger konstant hohen Wanderungsüberschuss aufweisen.

Der Wanderungsüberschuss nimmt tendenziell mit steigender Entfernung bzw. Erreichbarkeit der Stadt Mainz als Oberzentrum der Region ab. Die im Gutachten zur Wohnungsmarktregion von empirica getroffene Aussage, dass sich die Fortzüge aus Mainz im Wesentlichen auf den Landkreis Mainz-Bingen konzentrieren, ist bei einer Betrachtung auf Landkreisebene zwar richtig, bildet den Raum, der durch die Stadt-Umland-Wanderung geprägt wird, aber nicht wirklichkeitsgetreu ab. Hierzu ist eine



Betrachtung auf Gemeindeebene erforderlich. Wie die Karten 4-6 zeigen, können in nahezu allen Gemeinden in einer Entfernung bis zu etwa 30 km zum Oberzentrum Mainz erhebliche Zuwanderungen aus Mainz beobachtet werden.

Der Anteil der Zuwanderer aus Mainz an der Gesamtbevölkerung ist insbesondere in den Gemeinden des unmittelbaren Umlandes mit bis zu 40 % außerordentlich hoch. Aber auch in den weiter entfernt liegenden Gemeinden wie z.B. Gau-Odernheim oder Flonheim be-

trägt er bei einer Entfernung von ca. 30 km immerhin noch 5-10 %.

Besonders hohe Wanderungsgewinne verzeichnen dabei die Gemeinden mit guter Verkehrsanbindung (A60, A 63, Bahn). Die Abhängigkeit der Zuwanderung von der Entfernung und der Verkehrsanbindung wird in Karte 5 deutlich, in der der Anteil der Zuwanderer aus Mainz zusammen mit der Erreichbarkeit des Individualverkehrs dargestellt ist. In noch weiterer Entfernung geht der Anteil der aus Mainz stammenden Bevölkerung schließlich bis auf nahezu null zurück.

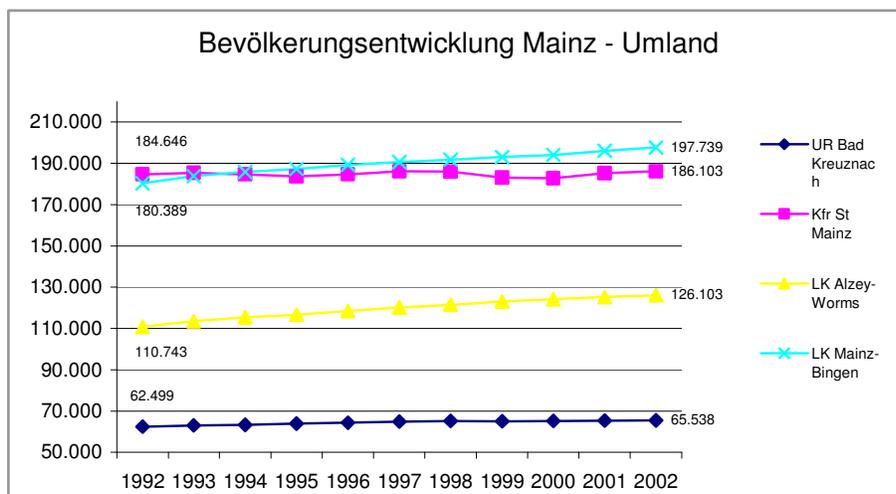


Abb. 2.: Bevölkerungsentwicklung (Hauptwohnsitze) absolut Mainz - Umland

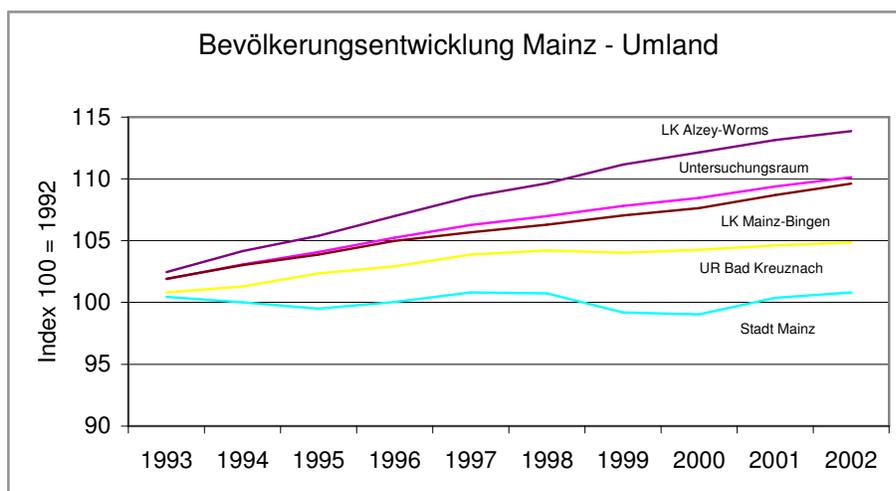
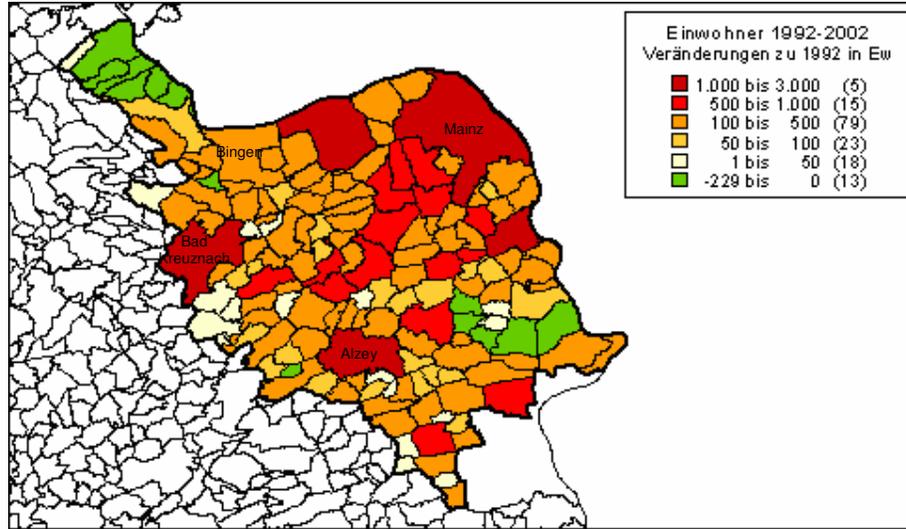
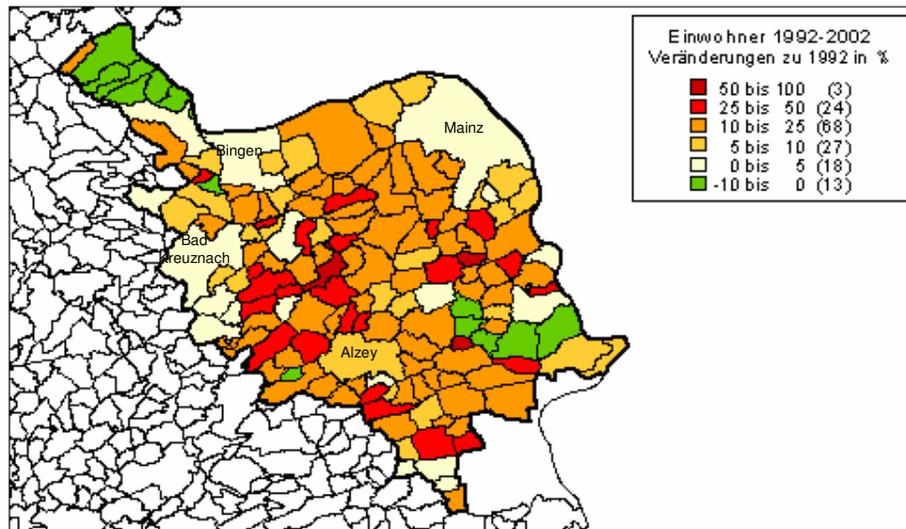


Abb. 3.: Bevölkerungsentwicklung (Hauptwohnsitze) relativ Mainz - Umland



Karte 2: Veränderung der Einwohner in den Gemeinden des rheinhessischen Umlandes von 1992-2002



Karte 3: Veränderung der Einwohner in % in den Gemeinden des rheinhessischen Umlandes 1992-2002

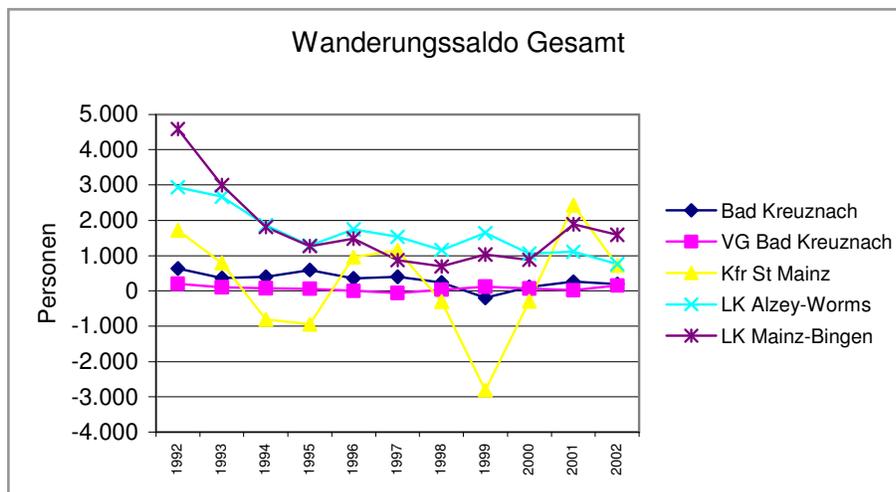


Abb. 4.: Wanderungssaldo gesamt nach Städten und Landkreisen

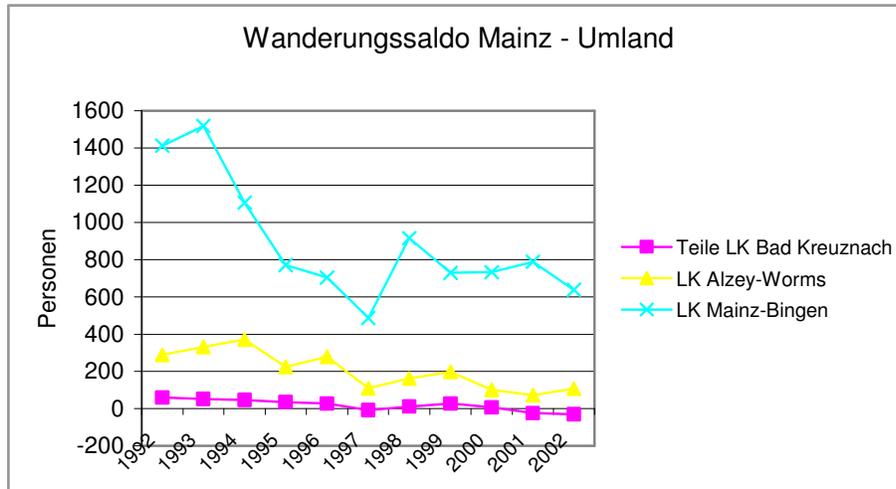
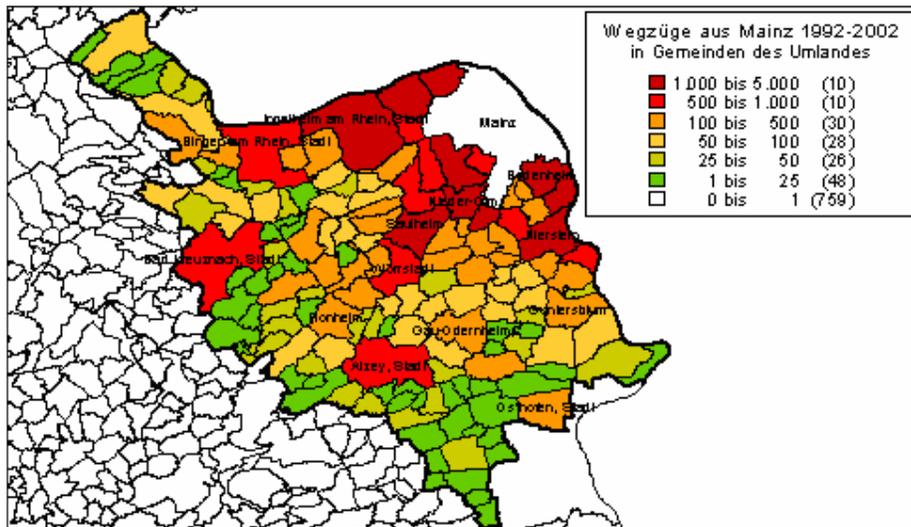
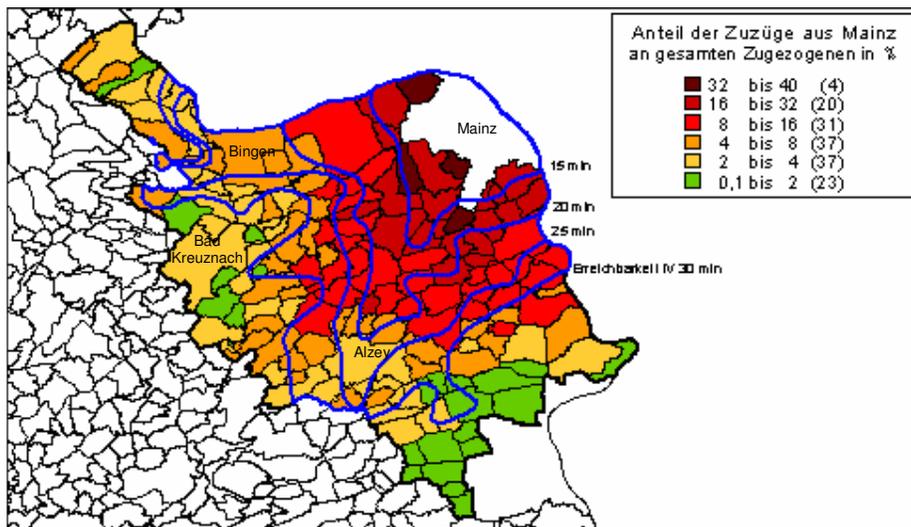


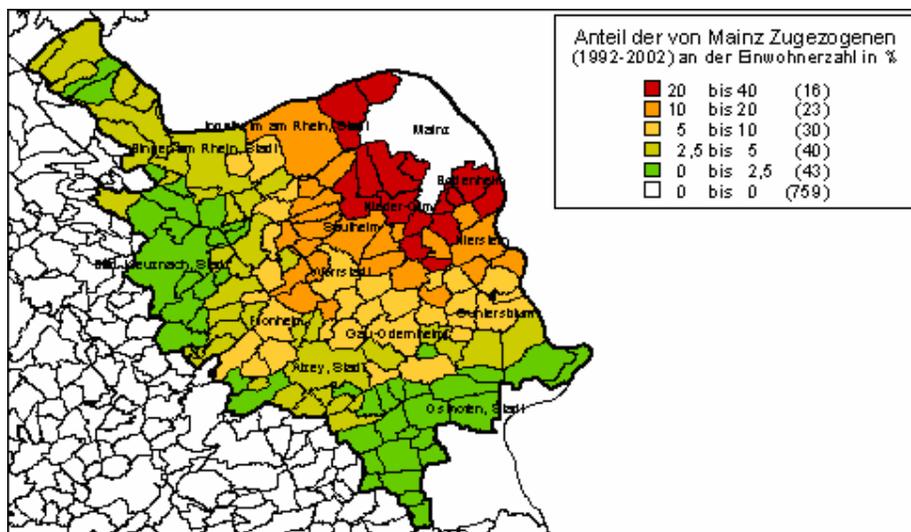
Abb. 5.: Wanderungssaldo Mainz - Umland



Karte 4: Wegzüge aus Mainz 1992-2002



Karte 5: Anteil der Zuzüge an den gesamten Zugezogenen absolut



Karte 6: Anteil der von Mainz Zugezogenen an der Einwohnerzahl

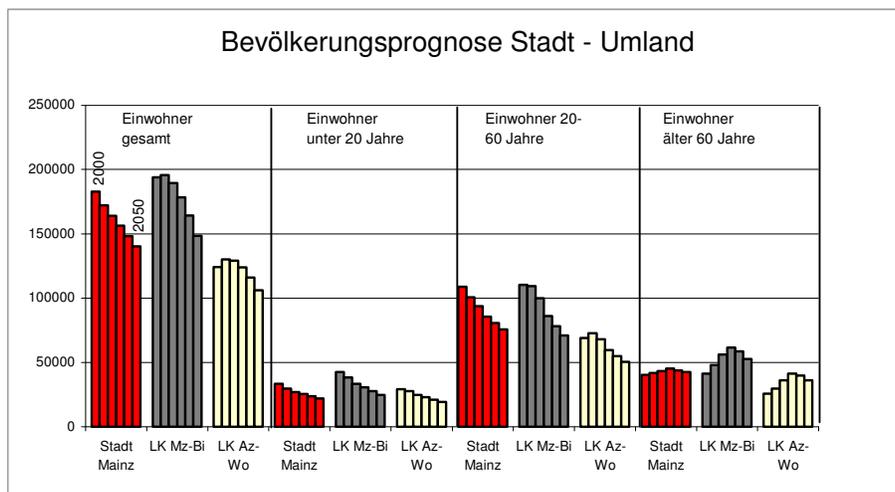


Abb. 6.: Bevölkerungsprognose Stadt-Umland (Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Ergebnisse der regionalen Bevölkerungsvorausberechnung 2004)

### Künftige Bevölkerungsentwicklung

Zur Einschätzung der künftigen Bevölkerungsentwicklung können die 2004 aktualisierten Modellrechnungen des Statistischen Landesamtes herangezogen werden. Sie liegen bis zur Ebene der Landkreise bzw. der kreisfreien Städte vor.

Die Modellrechnungen gehen von folgenden Annahmen aus: Konstante Geburtenrate, weiterhin etwas ansteigende Lebenserwartung sowie für Rheinland-Pfalz insgesamt Wanderungsgewinne aus dem Ausland und dem übrigen Bundesgebiet. Es wurden mehrere Varianten gerechnet, die sich hinsichtlich des Anstiegs der Lebenserwartung und der Höhe

bzw. zeitlichen Verteilung der Wanderungsgewinne unterscheiden. Bei der Verteilung der Wanderungsströme auf die Kreise und Städte werden die bisher beobachteten Wandermuster zugrunde gelegt. Für die Region Mainz - Rheinhessen zeigen die Modellrechnungen daher sehr plastisch, welche Konsequenzen der bisherige und bislang noch andauernde Suburbanisierungsprozess für die Bevölkerungsentwicklung in der Stadt und ihrem Umland nach sich zieht.

Für die **Stadt Mainz** ergeben sich laut den Modellrechnungen ab dem Startjahr 2000 kontinuierliche Bevölkerungsverluste. Je nach Variante werden im Endjahr 2050 zwischen 125.200 (untere Variante) und 158.900 Ein-



wohner (obere Variante) ausgewiesen. Dies entspricht Abnahmen zwischen ca. 13 % bis ca. 32 %. Die mittlere Variante geht für 2050 von einer Einwohnerzahl von 140.300 (das entspricht –23%) aus.

Mit der Schrumpfung gehen gravierende Verschiebungen der Altersstruktur einher. In allen Varianten nimmt die Zahl der Kinder und Jugendlichen sowie der jungen Erwachsenen deutlich ab. Gegenüber dem Ausgangsjahr 2000 wird nach der mittleren Variante z.B. die Zahl der Klein- und Kindergartenkinder bis 2050 auf rd. 60 % des heutigen Bestandes schrumpfen, die Zahl der Grundschüler nimmt um etwa ein Drittel ab.

Demgegenüber steigt die Zahl der Senioren und hier insbesondere der sog. „alten Alten“ (75 Jahre und älter) erheblich an. Nach der mittleren Variante werden 2050 rund 40 % mehr Senioren (75 und älter) in Mainz leben als heute.

Die **Umlandkreise** werden nach den Modellrechnungen des Statistischen Landesamtes ihre Einwohnerzahl in den nächsten Jahren zunächst noch halten (LK Mainz-Bingen) bzw. sogar noch erhöhen können (LK Alzey-Worms). Ab dem Jahr 2015 ist im LK Mainz-Bingen eine leichte Bevölkerungsabnahme auszumachen, im Endjahr der Prognose werden laut mittlerer Variante rund 15% weniger Einwohner als heute dort leben (das entspricht der Einwohnerzahl Ende der achtziger Jahre). Der LK Alzey-Worms kann bis etwa 2020 noch Einwohnerzugewinne von rund 5 % verbuchen, danach tritt zunächst eine Stabilisierung, später eine leichte Abnahme ein. Etwa 2035 würde die heutige Einwohnerzahl wieder erreicht. Im Endjahr der Prognose (2050) werden für Alzey-Worms etwa 7 % weniger Einwohner ausgewiesen als heute.

Die für Mainz beschriebenen Veränderungen der Altersstruktur werden zeitlich gestreckt und mit teilweise anderer Gewichtung auch in den umgebenden Landkreisen wirksam werden.

Dabei weist der Kreis Mainz-Bingen bei den Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen ähnliche altersstrukturelle Veränderungsmuster wie Mainz auf. So wird z.B. ähnlich wie in Mainz die Zahl der Kleinkinder und Kindergartenkinder bis 2050 auf rund 60 % des heu-

tigen Bestandes zurückgehen. Im Kreis Alzey-Worms vollzieht sich die Abnahme in den jungen Altersgruppen zeitlich gestreckter und insgesamt weniger stark als in Mainz. Im Jahr 2050 wird bei der mittleren Variante ein Niveau von rund 70 % gegenüber heute erreicht.

Hinsichtlich der Senioren zeichnen sich für die beiden Umlandkreise noch ausgeprägtere Steigerungen als in der Stadt Mainz ab. So werden die Zahlen der über 75-jährigen in den beiden Kreisen im Jahr 2050 mehr als doppelt so hoch sein als heute. In absoluten Zahlen ausgedrückt werden in Mainz-Bingen knapp 15.000 Senioren mehr in dieser Altersgruppe leben, in Alzey-Worms sind es gut 10.000 Personen mehr.

Der starke Anstieg in der Seniorengruppe hat seine Wurzeln im jahrzehntelangen Zuzug ehemals „junger“ Familien ins Umland. Diese altern an ihren neuen Wohnstandorten nun sukzessive ins Seniorenalter hinein und stabilisieren aufgrund der geringeren Wegzugsneigung im höheren Alter über einen langen Zeitraum das Einwohnerniveau insgesamt.

Die Verschiebungen in der Altersstruktur werden große Anpassungsleistungen in den einzelnen Kommungen notwendig machen. Unterauslastungen, notwendigen Umnutzungen und möglichen Schließungen bei Infrastruktureinrichtungen für jüngere Bevölkerungsgruppen steht ein steigender Bedarf insbesondere an Einrichtungen und Dienstleistungen für Senioren gegenüber. Zudem sind die kleinräumigen Differenzierungen unterhalb der Stadt- bzw. Kreisebene erheblich, so dass es auch hier zumindest zeitweise zu einem räumlichen Nebeneinander von „Überfluss“ und „Mangel“ kommen kann, der neue und weitere Formen regionaler Kooperation notwendig werden lässt.



## 3.2 Berufspendler nach Mainz

Die Analyse der nach Mainz orientierten Berufseinpendler, d.h. der Personen mit Wohnort im Umland und Arbeitsort in Mainz zeigt ein den Wanderungsbewegungen und der Bevölkerungsentwicklung ähnliches Verteilungsmuster. Insgesamt pendelten im Jahr 2002 täglich etwa 30.500 Personen aus dem Untersuchungsraum nach Mainz. Im Vergleich zu 1993 ist damit die Anzahl der Einpendler noch mal leicht angestiegen (1993: 29.347), während die Gesamteinpendlerzahl sogar reicht rückläufig war (1993: 73.423, 2002: 70.750).

Von den Einpendlergemeinden stellen die unmittelbar an das Stadtgebiet grenzenden Gemeinden sowie die Gemeinden entlang der Hauptverkehrsachsen die größten Anteile.

Ähnlich wie bei den Wanderungsbewegungen nimmt der Anteil mit zunehmender Entfernung und Erreichbarkeit kontinuierlich ab. Ab einer Entfernung von etwa 30 km von der Stadt liegen die Anteile der nach Mainz orientierten Berufspendler in der Regel unter 5 %.

Die Entwicklung der Pendlerzahlen im Zeitvergleich (1993-2002, Karte 9) zeigt jedoch nur in Teilen ein mit den Wanderungsbewegungen vergleichbares Bild: Nicht alle Gemeinden weisen eine Zunahme der Einpendler nach Mainz auf. In einzelnen Gemeinden, darunter auch traditionelle Zuwanderungsgemeinden wie Nieder-Olm, Saulheim oder Wörrstadt, ist sogar eine Abnahme der nach Mainz orientierten Berufspendler festzustellen. Dies könnte unter anderem ein Indiz dafür sein, dass das Mainzer Umland auch zunehmend als Wohnstandort für Berufstätige im Rhein-Main-Gebiet attraktiv wird und/oder dass sich ehemals nach

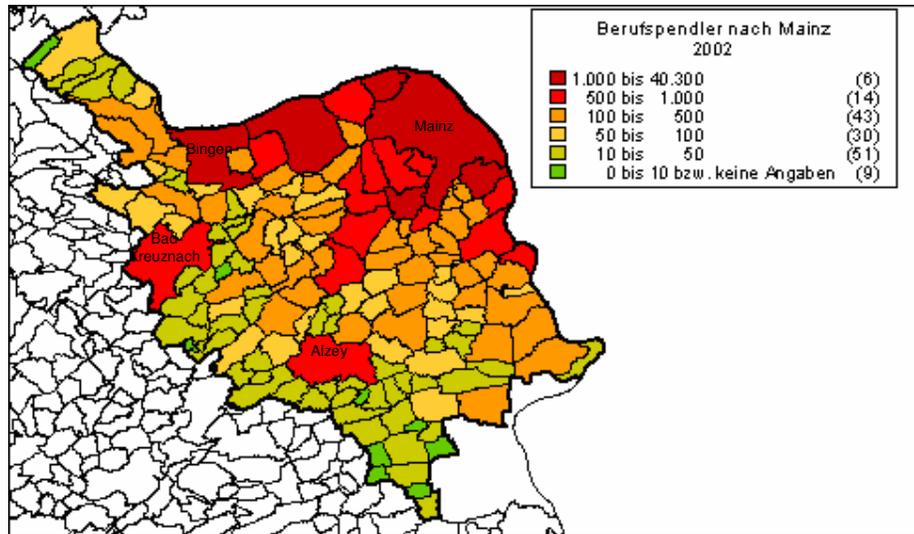
Mainz orientierte Pendlerbewegungen ins Umland verlagert haben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Stadt-Umland-Verflechtungen sich nicht mehr auf das unmittelbare Umland und nicht ausschließlich auf den Landkreis Mainz-Bingen als Kernraum beschränken.

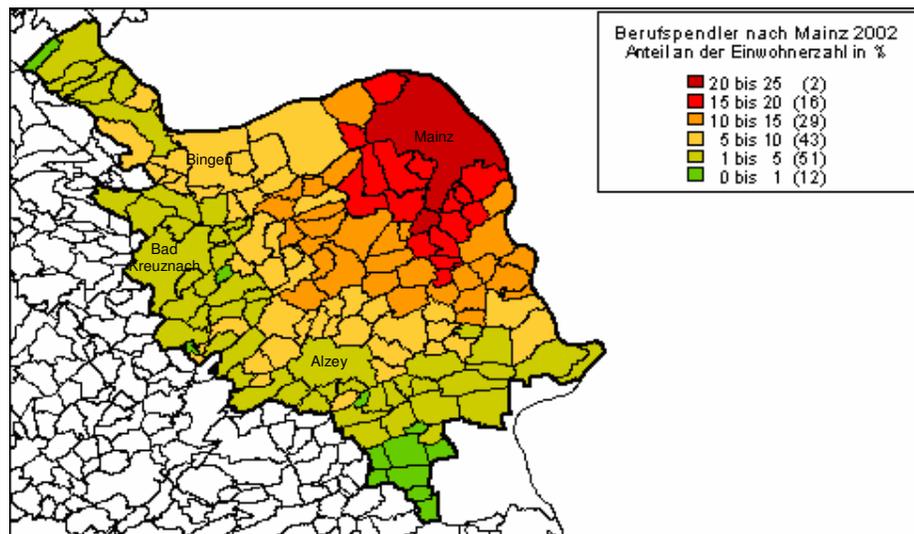
### **Die Stadt-Umland-Region Mainz - Rheinhausen umfasst vielmehr den gesamten zentralen rheinhessischen Raum.**

Sie wird durch einen gemeinsamen Wohnungsmarkt definiert, der durch eine seit Jahren anhaltende Abwanderung von Mainzer Bevölkerung in das Umland gekennzeichnet ist. Die dadurch definierte Stadt-Umland-Region umfasst den Landkreis Mainz-Bingen ohne den nordwestlichen Teil, den Landkreis Alzey-Worms ohne den südlichen Teil und – mit Einschränkungen – den äußersten östlichen Rand des Landkreises Bad Kreuznach. Innerhalb dieser Stadt-Umland-Region ist eine zum Oberzentrum hin zunehmende Attraktivität für Wohnungssuchende aus Mainz festzustellen:

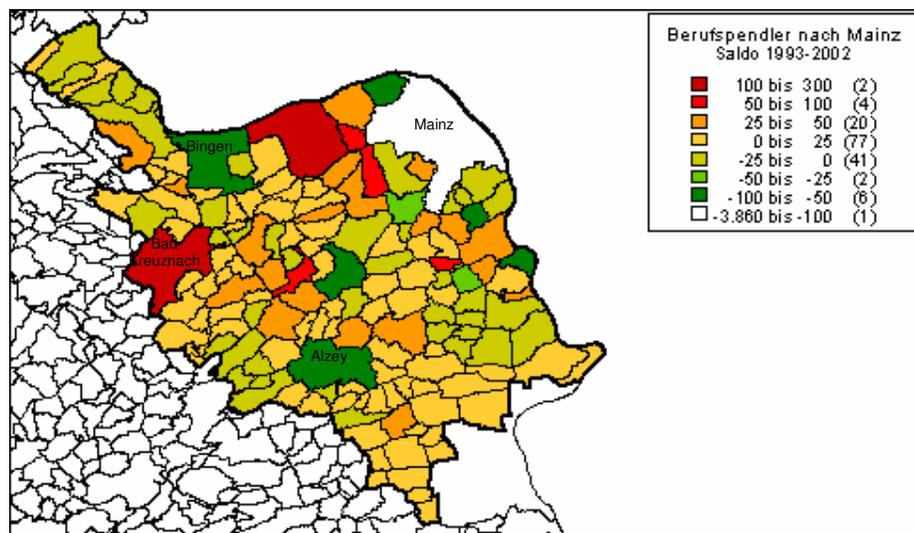
- die höchste Attraktivität weist nach wie vor der eigentliche **Kernbereich** auf. Dieser umfasst in etwa den Bereich in einer Entfernung bis zu etwa 15 km vom Zentrum der Stadt Mainz und ist ca. in 15-20 min mit dem PKW zu erreichen. Entlang den Hauptverkehrsachsen dringt der Kernbereich noch weiter in das Umland vor.
- der Kernbereich wird ergänzt durch einen **Randbereich** in einer Entfernung von 15 bis 30 km zur Stadt Mainz. Dieser Randbereich wird in zunehmendem Maße als Wohnstandort für Personen aus Mainz interessant.



Karte 7: Berufspendler nach Mainz 2002



Karte 8: Anteil der Berufspendler nach Mainz an der Einwohnerzahl 2002



Karte 9: Entwicklung der Berufspendler nach Mainz 1993-2002



### 3.3 Siedlungsentwicklung

#### 3.3.1 Wohnungsbau und Wohnbauflächen

##### 3.3.1.1 Baufertigstellungen

Im Zeitraum von 1992-2002 wurden im Untersuchungsraum ca. 12.724 Gebäude im Wohnungsbau (5.827 LK Mz-Bi, 5.332 Az-Wo, 1.565 Teile LK Bad Kr) fertig gestellt. Dem stehen 2.295 Gebäude in der Stadt Mainz gegenüber. Das heißt, über 80 % der Wohnungsbauwerke der Region werden im Umland errichtet.

Insbesondere Anfang und Mitte der 90er Jahre sowie in den Jahren 2001 und 2002 herrschte im Umland eine deutlich höhere Bauaktivität.

Der Schwerpunkt des Wohnungsbaus im Umland liegt eindeutig auf dem Bau von Einfamilienhäusern. Hier wurden pro Jahr ca. 200 bis 600 Wohngebäude mit einer Wohnung errichtet, während in Mainz mit Ausnahme der Jahre 1999-2001 weniger als 100 Einfamilienhäuser per anno gebaut wurden (siehe Abb. 7-9).

Selbst beim Bau von Mehrfamilienhäusern (Gebäude mit 3 und mehr Wohnungen) weist das Umland Anfang der 90er Jahre höhere Bauaktivitäten auf. In den letzten Jahren (2001 und 2002) ist der Bau von Mehrfamilienhäusern sowohl in Mainz als auch im Umland auf Werte unter 50 Gebäude pro Jahr abgesunken.

Weitere Analysen enthält das Gutachten von empirica<sup>2</sup>. In Ergänzung dazu ergibt eine Analyse der räumlichen Verteilung der Wohnungsbauaktivitäten auf der Ebene der Gemeinden ein im Wesentlichen mit den Wanderungsbewegungen kohärentes Bild.

- höchste Anzahl (absolute Werte) der Baufertigstellungen im Bereich der Städte, der größeren Gemeinden und im Einzugsbereich der Hauptverkehrsachsen
- höchste Anzahl der Baufertigstellungen bezogen auf die Einwohnerzahl (mehr als

40 Wohngebäude pro 1000 Einwohner) in den Gemeinden des Randbereiches mit guter Verkehrsanbindung. Es handelt sich hierbei um Gemeinden des nördlichen Teils der VG Alzey-Land, der VG Wörrstadt, der VG Wöllstein und der VG Nierstein-Oppenheim. Hier wurden in den vergangenen 10 Jahren höhere Werte erreicht als in den Gemeinden des unmittelbaren Mainzer Umlandes. Auch dies ist ein Indiz für die zunehmende Suburbanisierung in der Fläche

##### 3.3.1.2 Siedlungsfläche Wohnen

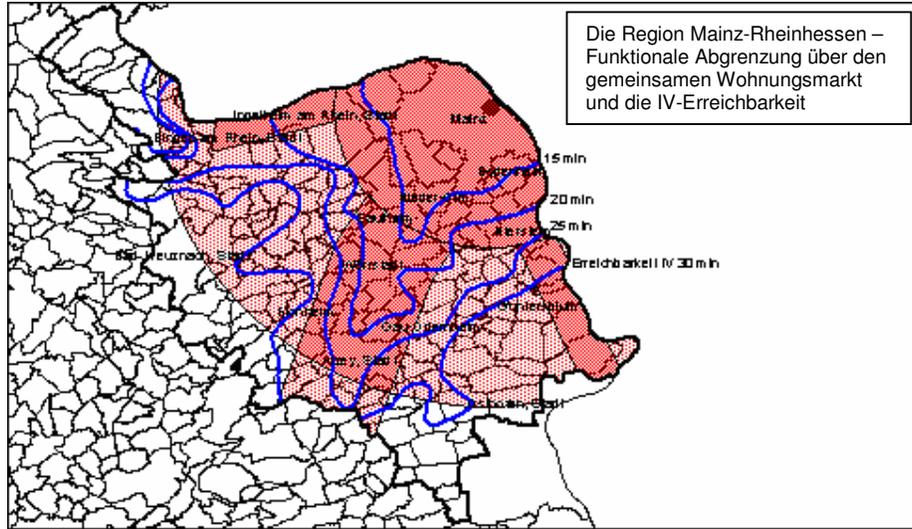
Die Wohnungsbauaktivitäten schlagen sich unmittelbar auch in der Entwicklung der Siedlungsfläche nieder. Die Entwicklung der Wohnflächen zeigt daher ein den Baufertigstellungen im Wohnungsbau ähnliches Bild.

In den Landkreisen Mainz-Bingen und Alzey-Worms hat die Siedlungsfläche Wohnen von 1993-2003 um 273 bzw. 247 ha zugenommen, während in Mainz im gleichen Zeitraum 47 ha Siedlungsfläche für Wohnzwecke in Anspruch genommen wurden.

Gebiet	1993	1999	2001	2003	1993-2003
UR Bad Kreuznach	636	679	694	715	+79 ha (+12 %)
Kfr Stadt Mainz	1.217	1.242	1.248	1.264	+47 ha (+4 %)
LK Alzey-Worms	1.412	1.528	1.604	1.639	+247 ha (+16%)
LK Mainz-Bingen	1.964	2.155	2.185	2.237	+273 ha (+14%)

Tab. 1: Entwicklung der Siedlungsfläche Wohnen 1993-2003

<sup>2</sup> vgl. empirica (2003): Wohnungsmarktregion Mainz



Karte 10: Funktionale Abgrenzung der Region Mainz-Rheinhausen

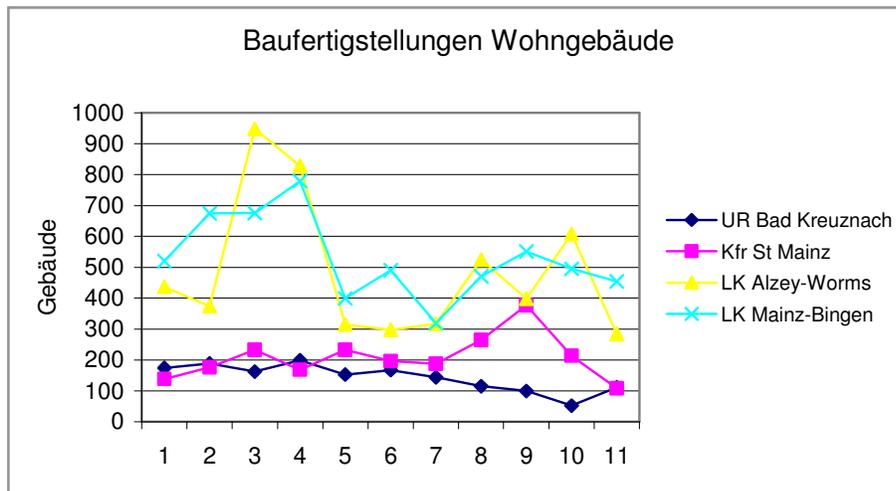


Abb. 7.: Baufertigstellungen Wohngebäude 1992-2002

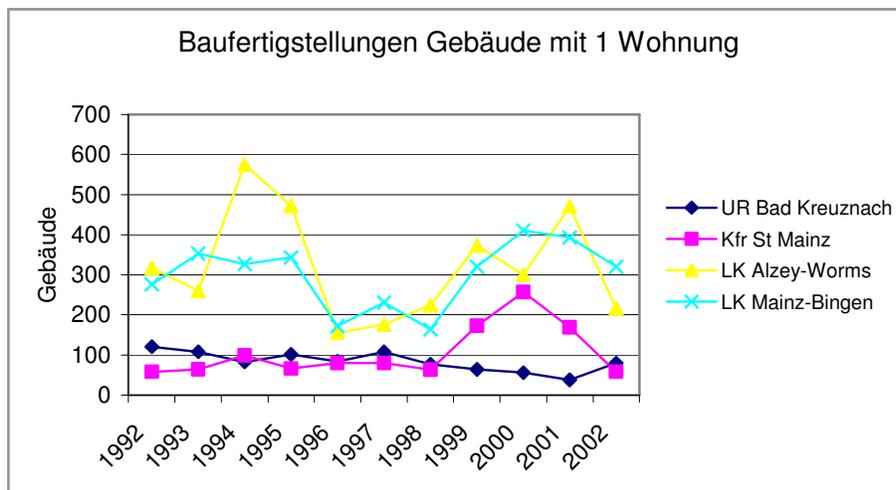


Abb. 8: Baufertigstellungen Wohngebäude mit 1 Wohnung 1992-2002

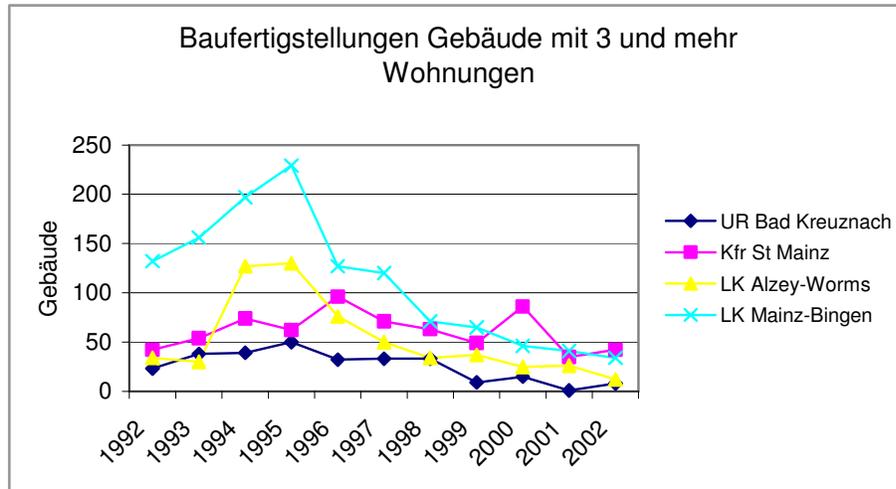
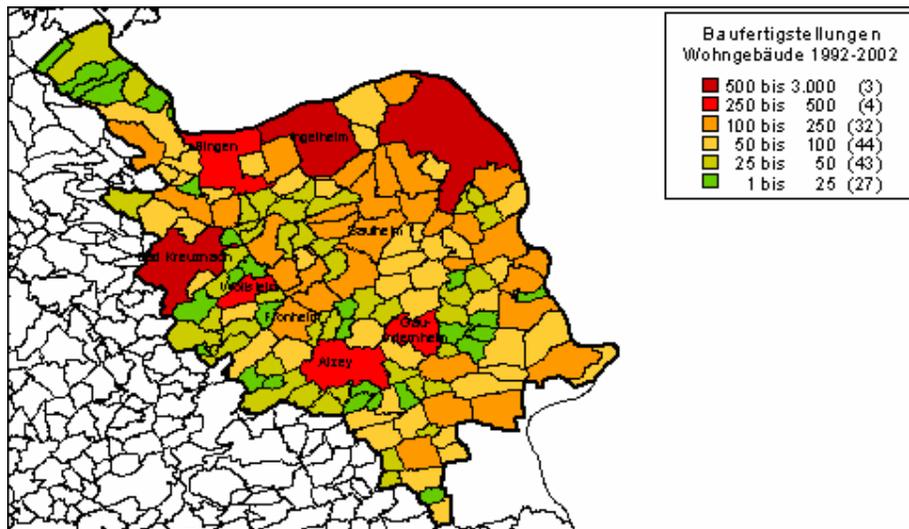
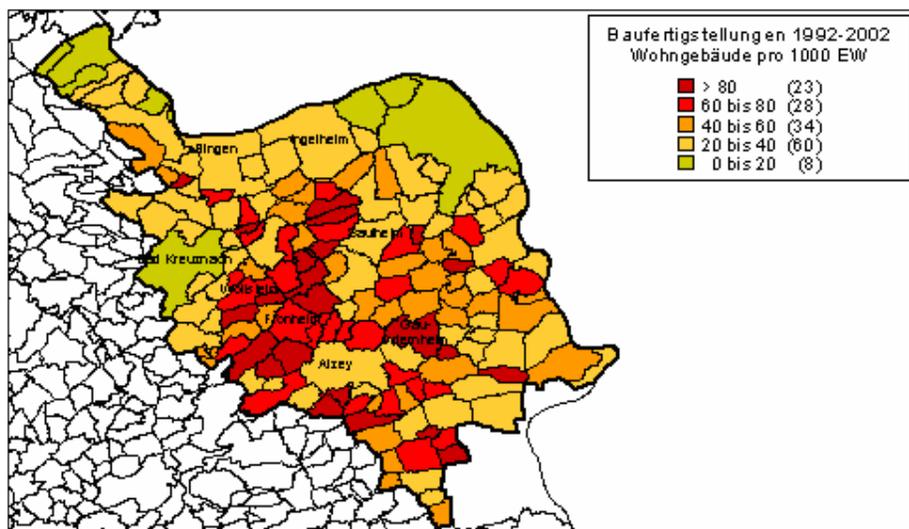


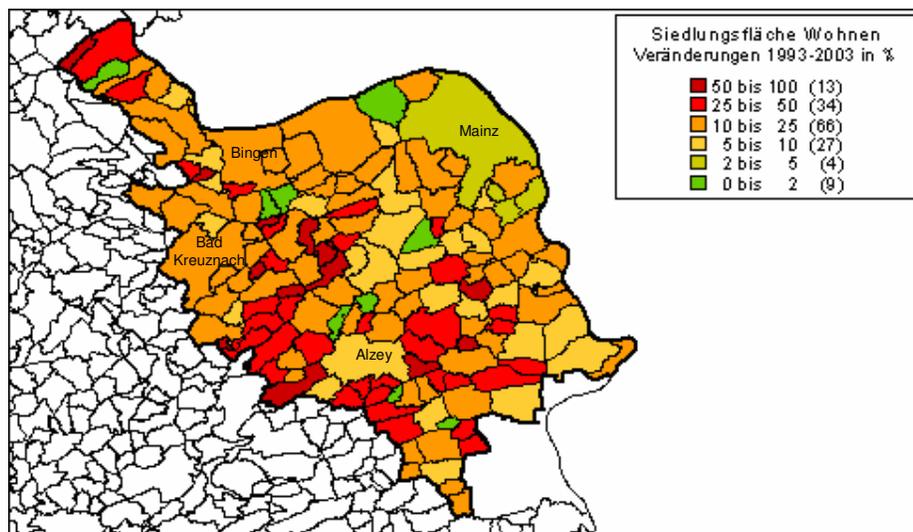
Abb. 9: Baufertigstellungen Wohngebäude mit 3 und mehr Wohnungen 1992-2002



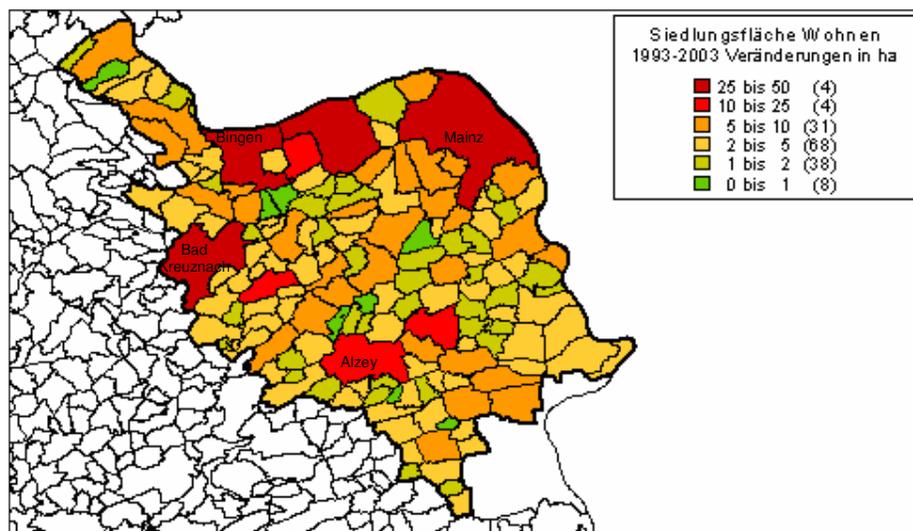
Karte 11: Baufertigstellungen Wohngebäude 1992-2002



Karte 12: Baufertigstellungen Wohngebäude pro 1000 EW 1992-2002



Karte 13: Siedlungsfläche Wohnen Veränderungen 1993-2002 in %



Karte 14: Siedlungsfläche Wohnen Veränderungen 1993-2002 in ha

### 3.3.1.3 Bodenpreise Wohnbauland

In der Stadt Mainz kostete ein qm Bauland im Durchschnitt der Jahre 1996-2000 363 Euro (gemittelt ohne Unterscheidung nach Nutzung). Damit liegt die Stadt Mainz im Bundesvergleich der Städte und Kreise auf dem 6. Platz. Im Landkreis Mainz-Bingen kostete der qm 185 Euro, im Landkreis Alzey-Worms 108 Euro.

Der Durchschnittspreis für Bauland ist in Mainz bis 1994 stetig angestiegen und stagniert seitdem auf hohem Niveau. Demgegenüber ist im

Umland nach wie vor ein Ansteigen der Baulandpreise zu verzeichnen. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Nachfrage im Umland nach Bauland ungebrochen hoch ist. Die tatsächlichen Baulandpreise im Stadtgebiet variieren jedoch sehr stark in Abhängigkeit von Lage und Nutzung. Einen Überblick der Spannweite der Baulandpreise gibt die Bodenrichtwertkarte. Danach liegt die Spanne für Wohn- und Mischgebiete zwischen 250 und 1500 Euro/qm für baureifes Land. Die höchsten Werte mit 750 bis 1500 Euro/qm werden in der Innenstadt erzielt, aber auch in Neubaugebieten am Stadtrand werden 500 Euro pro m<sup>2</sup> erreicht.



Rang im Bundesvergleich	Durchschnittlicher Baulandpreis 1996-1998	Durchschnittlicher Baulandpreis 1996-2000	Stadt / Kreis
1.	710		Stuttgart
6.	371	363	Mainz
15.	274		Kreis Groß-Gerau
33.	191		Rheingau-Taunus-Kreis
44.	175	185	Kreis Mainz-Bingen
107.	107	108	Kreis Alzey-Worms
181.	60	63	Kreis Bad Kreuznach
251.	43		Rhein-Hunsrück-Kreis
256.	42		Rhein-Lahn-Kreis
352.	12		Kreis Elbe-Elster

Tab. 2: Baulandpreise im überregionalen Vergleich, Quelle: Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden, Ausgabe 2003, Band 17 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung Bonn

Als Bauland gilt hier das sog. baureife Land, d.h. diejenigen bebaubaren Flächen, die in örtlicher Weise ausreichend erschlossen sind. Aufgrund von Veröffentlichungsrestriktionen von Basisdaten der amtlichen Statistik sind die angegebenen Baulandpreise Zweijahresdurchschnitte. Der Flächenumsatz wird nur teilweise erfasst, die Preise können jedoch als repräsentativ gelten. Als statistische Grundlage diente die Statistik der Kaufwerte für Bauland des Bundes und der Länder. Die dargestellten Werte wurden folgendermaßen ermittelt: Kaufsumme für baureifes Land 1997 + 1998 + 1999 / Umgesetzte Fläche für baureifes Land 1996 + 1997 + 1998 in € pro m<sup>2</sup>

Folgende Beispiele für am Markt geforderte Preise in aktuellen Neubaugebieten geben die Spanne der Baulandpreise in Mainz und im Umland wieder.

Baugebiet	Preis pro qm baureifes Grundstück
Nieder-Olm Weinberg II	250-300
Oppenheim Im Krämereck Nord	305 - 560

Tab. 3: Baulandpreise in Mainz 2003, Quelle: empirica Studie zum Wohnungsmarkt 2003

Baugebiet	Preis pro qm baureifes Grundstück
Heuergrund	500
Bretzenheim West	500
Bretzenheim Gartengewann	500
Ebersheim Kleingewann	350 - 450
Ebersheim West P. Hofmann-Str.	350 - 500
Drais Alter Sportplatz	500
Hechtsheim Großberg	

Tab. 4: Baulandpreise im Umland 2003, Quelle: empirica Studie zum Wohnungsmarkt 2003

Die günstigeren Baulandpreise im Umland sind u.a. auf die ungleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen Stadt und Umland zurückzuführen.

Während die aktuelle städtebauliche Entwicklung in Mainz vorwiegend dem Prinzip der Innenentwicklung folgt, in dem Wohnflächen überwiegend auf Konversionsflächen entwickelt werden, bauen die Umlandgemeinden in der Regel auf die Ausweisung von Wohnbauflächen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. Die städtebauliche Neuordnung von Konversionsflächen ist im Vergleich zu Planungen auf der "Grünen Wiese" mit erheblichem Planungs- und Kostenaufwand (z.B. Altlastensanierung, Gebäudeabriss) verbunden, was letztendlich zu Bodenpreisen führt, die mit den Baulandpreisen der Umlandgemeinden nicht konkurrieren können.

Hier ist insbesondere das Land aufgefordert, diese strukturellen Ungleichheiten durch geeignete finanzielle Kompensationsinstrumente abzufedern.

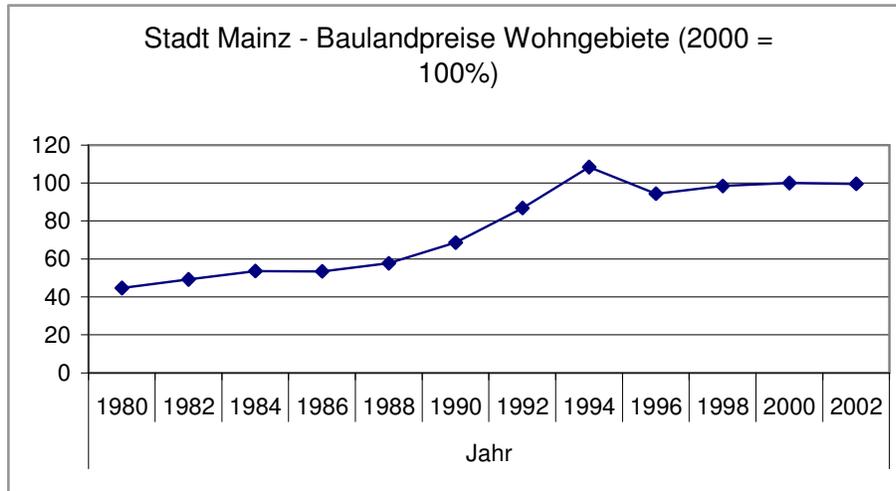
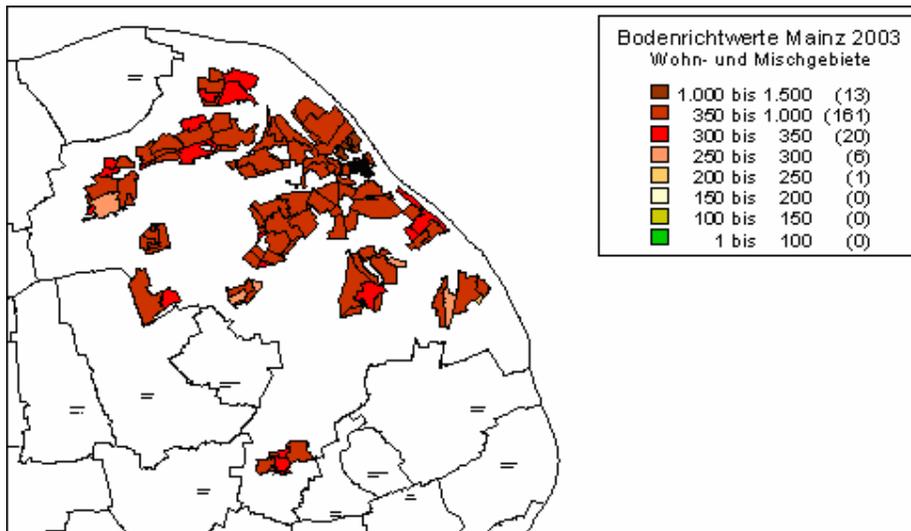
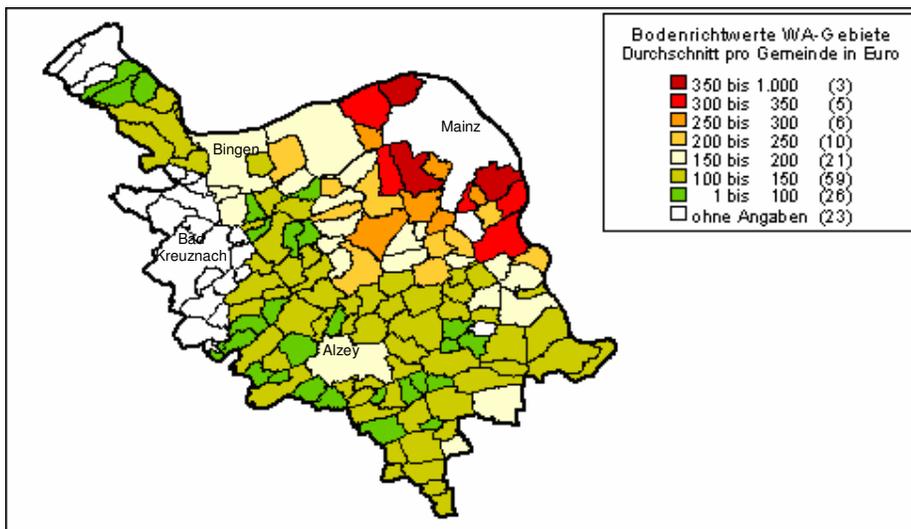


Abb. 10: Entwicklung der Baulandpreise in Mainz 1980-2002



Karte 15: Bodenrichtwerte Wohn- und Mischgebiete Mainz (in Euro/m<sup>2</sup>) 2003



Karte 16: Bodenrichtwerte Wohngebiete (WA) im Umland (in Euro/m<sup>2</sup>) 2003  
Durchschnitt aller WA-Gebiete einer Gemeinde



### 3.3.1.4 Kauf- und Mietpreise im Wohnungsbau

Im Rahmen der Wohnungsmarktstudie von empirica<sup>3</sup> wurden für ausgewählte Neubauprojekte in der Stadt Mainz und im Umland die Kaufpreise für Wohnungseigentum analysiert. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse aus dem Bericht wiedergegeben:

#### Neubauprojekte im Stadtgebiet Mainz

„Reihenhäuser werden in Mainz bereits ab 180.000 € angeboten, allerdings sind das kleine Häuser mit kleiner Wohnfläche (ca. 100-110 m<sup>2</sup>), kleinen Gärten und dichter Bauweise (Drais, Hinter den Weiden). Reihenhäuser in der Größe ab 130 m<sup>2</sup> in guten Lagen kosten durchschnittlich um 250.000 €, in sehr guten Lagen werden für große Reihenhäuser bis zu 410.000 € bezahlt (Gonsenheim „An der alten Reithalle“). Doppelhäuser können zwar schon unter 200.000 € erworben werden, sie sind dann aber meist als Ausbauhäuser geplant, in der Regel zahlt man zwischen 245.000 € und 360.000 €. Frei stehende Einfamilienhäuser sind bei keinem der erfassten Baugebiete im Stadtgebiet von Mainz auf dem Markt.

Die Kaufpreise für Geschosswohnungen liegen zwischen 1.450 € und 2.100 €/m<sup>2</sup>. Für besser ausgestattete Wohnungen in attraktiver Lage gehen die Preise bis auf 2.800 €/m<sup>2</sup> (Finthen „Wohnpark am Obstmarkt“, Gonsenheim „Am großen Sand“) hoch. Die Mieten für frei finanzierte Geschosswohnungen liegen zwischen 6.00 und 11.00 € netto kalt.

Alle aktuell realisierten Neubauprojekte sind vermarktet mit Ausnahme des Projektes „Am großen Sand“. Die Vermarktungsschwierigkeiten haben hier zwei Gründe: relativ hoher Preis und nicht nachfragegerechte Bautypen:

- Die Nachfrager lehnen 4-geschossige Reihenhäuser wegen der vielen Treppenstufen im Haus ab. Viele denken dabei schon an das Älterwerden und ziehen deswegen lieber in ein klassisches Reihenhaus mit 2 Geschossen und einem Sattel- oder Pultdach.
- Im Unterschied zu den gut vermarkteten „klassischen“ Reihenhäusern gibt es auch

hohe Leerstände im Bereich der Gartenhofhäuser (rd. 30 % zum Zeitpunkt der Erhebung). Diese werden zu Preisen ab 400.000 € angeboten. Sie haben zwar eine Wohnfläche von 180 m<sup>2</sup>, allerdings nur rd. 210 m<sup>2</sup> Grundstück. Die Terrassen im 1. OG sind vom dahinter liegenden Reihenhäuserriegel voll einsehbar und bieten keinerlei Privatsphäre.

- Auch bei den Geschosswohnungen gibt es ein erhebliches Überangebot, hier sind zurzeit rd. 14 % der Wohnungen nicht vermarktet. Insbesondere in den Erdgeschossbereichen stehen viele Wohnungen leer.

Das Projekt „An der Alten Reithalle“ hat eine sehr hohe Akzeptanz bei den in das Projekt zugezogenen Bewohnern, wenn es auch weniger beliebt ist bei den „angestammten“ Bewohnern des Ortsteils. Hier ist der Spagat zwischen dichter Bauweise und höchstmöglicher Privatsphäre auf engstem Raum gelungen.

Wenn in Mainz der Preis von gut 250.000 € bei einem Reihenhaus nicht überschritten wird, so werden die Häuser in der Regel trotz qualitativer „Mängel“ akzeptiert. So werden Reihenhäuser vermarktet, die kaum Privatheit zulassen, keine Vorgärten haben und über nur sehr kleine Gärten hinter dem Haus verfügen (Drais, „Alter Sportplatz“, Ebersheim „Östliche Zornheimer Straße“).

Die Angebotsausweitung durch Geschosswohnungen in dem Projekt „Am großen Sand“ hat insgesamt zu einem Preiseinbruch für Eigentumswohnungen in 2001 geführt. Außerdem ist die Vermarktung ins Stocken geraten. Im Geschosswohnungsbau werden Projekte mit Qualitätsmängeln akzeptiert, wenn der Preis für die Nachfrager akzeptabel ist. Selbst Erdgeschosswohnungen mit direkter Verbindung zum öffentlichen Raum (ohne Pufferzone) lassen sich bei günstigen Preisen vermarkten. Die Nachfrager wollen unbedingt in Mainz bleiben und nehmen daher qualitativ minderwertigen Wohnraum in Kauf. Steigt der Preis für die Etagenwohnung mit höherer Qualität, größerer Wohnfläche und anspruchsvoller Architektur der Gebäude, so ist das Reihenhaus mit einem niedrigeren Preis und weniger Platz und kleineren Gärten die akzeptierte Alternative.

<sup>3</sup> empirica (2003): Wohnungsmarktregion Mainz



Insgesamt ist die Verbundenheit der Mainzer zu „ihrer“ Stadt so hoch, dass die Nachfrager Abstriche machen, um in der Stadt wohnen zu bleiben. Dabei spielt die tatsächliche Entfernung zum Zentrum keine Rolle. Haushalte, die nach Ebersheim ziehen, nehmen lange Verkehrsstaus zu den Stoßzeiten in Kauf, um innerhalb der Stadtgrenzen zu bleiben.

Die Nachfrager in den recherchierten Gebieten setzen sich aus verschiedenen Gruppen (Alter- und Haushaltsstruktur) zusammen, wobei in den Reihenhaussiedlungen junge Familien mit kleinen Kindern dominieren. Typische Single- und Doppelverdiener-Haushalte ohne Kinder bleiben eher in den innenstadtnahen Wohnprojekten, weil diese Gruppen nicht auf die Nähe der Stadt verzichten wollen (Neustadt: „Goethepark“, Hartenberg „Sonnenbrauerei“).

#### Neubauprojekte im Umland von Mainz

„Rd. 21 % der fast 4.700 erfassten (realisierten) Wohneinheiten sind frei stehende Einfamilienhäuser (ca. 1.000 WE). Etwas weniger als ein Viertel der Neubauwohnungen sind Reihenhäuser und knapp 15 % der Wohneinheiten sind in Doppelhäusern. Bei rd. 41 % der Wohnungen im Umland von Mainz handelt es sich um Geschosswohnungen.

Im Umland fangen die Preise für frei stehende Einfamilienhäuser bei 220.000 € (Wackenheim „Im Schneckenbangert“) an und gehen bis zu 420.000 € (Bodenheim „Kapelle“), in Einzelfällen auch noch höher. Die Grundstückspreise sind in der Regel niedriger als in Mainz. Sie variieren zwischen 175 und 500 €/m<sup>2</sup>, in beliebten Umlandgemeinden, die keine Baulandreserven mehr haben steigen die Preise sogar über das Niveau von Mainz (rd. 800 €/m<sup>2</sup>) in VG Heidesheim). Einige Gemeinden haben Einheimischen-Programme. Die Einheimischen werden hier bevorzugt bedient und erhalten oft auch günstigere Konditionen beim Kauf des Grundstückes. So werden in manchen Gemeinden die Grundstücke über Erbpacht zur Verfügung gestellt (Ober-Olm „Mainzer Weg“) oder nur an Einheimische vergeben (Nieder-Olm „Bgm.-Junkers-Str.“).

Die Kaufpreise für Reihenhäuser liegen zwischen knapp unter 200.000 und 260.000 €, in manchen Spitzenlagen (Rheinlage) werden bis zu 499.000 € bezahlt (im Durchschnitt kosten

Reihenhäuser rd. 270.000 €). Doppelhäuser werden in Ausnahmefällen schon zu 105.000 € als Ausbauhaus angeboten, in der Regel liegen die Preise zwischen 200.000 € und 280.000 €, z.T. wird in besonderen Lagen bis zu 500.000 € für eine Doppelhaushälfte gezahlt.

Für Geschosswohnungen müssen im Schnitt ungefähr 2.100 €/m<sup>2</sup> gezahlt werden, wobei die Quadratmeterpreise bis zu 3.000 € liegen können (Wiesbaden „Am Schiersteiner Hafen“). Sie entsprechen damit den Kaufpreisen von Bauprojekten im Stadtgebiet (z.B. Hartenberg „Sonnenbrauerei“) und liegen sogar etwas höher. Die Nettokaltmieten liegen zwischen 4,85 und 12 €/m<sup>2</sup> (Bodenheim „Im Walter“) und unterscheiden sich damit kaum von denen in Mainz (der Einstiegspreis ist niedriger, in Spitzenlagen ist die Miete sogar noch etwas höher).

Die Eigentümer realisieren im Umland die Vorstellung von ihrem Haus auf einem viel größeren Grundstück. Während es im Stadtgebiet kaum Möglichkeiten gibt, ein frei stehendes Einfamilienhaus zu bauen, kann dieser Wunsch im Umland bereits ab 220.000 € realisiert werden. Die Grundstücke dort sind zwischen 250 und 400 m<sup>2</sup> groß.

Es gibt im Umland keine Vermarktungsschwierigkeiten. Eine Ausnahme ist das Projekt „Hellingviertel“ in Mainz-Kastel, ein Standort in unmittelbarer Rheinnähe auf Wiesbadener Stadtgebiet. Hier haben die Geschosswohnungen bei Preisen zwischen rd. 2.000 € und 2.200 €/m<sup>2</sup> Vermarktungsschwierigkeiten.

In den Umlandgemeinden werden in der Regel kleinere (bis zu 100 WE) Wohngebiete realisiert, größere sind eher selten und befinden sich dann in der Nachbarstadt Wiesbaden oder prosperierenden Gemeinden wie Nieder-Olm, die durch ihre günstige Verkehrslage, positiven Lagefaktoren und infrastrukturellen Einrichtungen eine Sogwirkung auf die umzugswilligen Haushalte auslösen. In diesem Gebiet „Weinberg“ können Bauherren ihre Wünsche fast grenzenlos ausleben. Neben dem Schwarzwaldhaus findet man das Architektenhaus aus Betonteilen und Glas, die Dächer sind unterschiedlich, alle Farben und Materialien sind erlaubt. An solche Gebiete verliert die Stadt Mainz v.a. einkommensstarke Haushalte, die ein dörfliches Umfeld suchen, aber den An-



schluss an Versorgungsmöglichkeiten nicht verlieren wollen.

Andere Gebiete (Sörngenloch „Oberweide-Süd“) werden zu regelrechten Auffanggebieten für Haushalte, die sich in der Nachbargemeinde (Mainz-Ebersheim) kein Eigentum zu einem angemessenen Preis leisten können. Während man in Ebersheim mit rd. 300.000 € für ein Eigenheim rechnen muss, liegen die Preise im Nachbarort bei rd. 180.000 €. Der einzige Punkt, der für solche Haushalte noch „abschreckend“ wirkt, ist die fehlende Anbindung mit dem Stadtbus.

Neben diesen Gemeinden gibt es noch die beliebten „Weindörfer“ am Rhein, die allein wegen ihrem Flair und dem Reiz der Landschaft als Wohnort gewählt werden. Hier steht auch das ländliche Umfeld im Vordergrund - verbunden mit allen Möglichkeiten sich mit Waren aller Art im Ort selbst zu versorgen. Die Sogwirkung hier geht nicht allein von den Preisen aus, denn z.T. gibt es attraktive Gemeinden im Umland von Mainz, bei denen höhere Preise als in der Kernstadt gezahlt werden (Bodenheim „Im Walter“). Eine ebenso große Sogwirkung auf umzugswillige Haushalte haben Konversionsprojekte im Umland, die eine durchgrünte Anlage haben und ein in sich geschlossenes Quartier bilden (Heidesheim „Wohnpark Uhlerborn“). Selbst, wenn die Anbindung an den ÖPNV nicht mehr optimal ist, werden solche Gebiete von typischen Schwellenhaushalten auch in mittlerem Alter nachgefragt, diese können „endlich“ Eigentum bilden.“

### 3.3.2 Gewerbe und Wirtschaft

Im Rahmen einer Wirtschaftsstruktur- und Standortanalyse<sup>4</sup> wurden die aktuellen Tendenzen und Perspektiven für die Wirtschaftsentwicklung der Landeshauptstadt Mainz ausgearbeitet. Dabei wurden auch die wesentlichsten Einflüsse der umliegenden Kommunen im regionalen Wirtschaftsmarkt ausgearbeitet. Im Folgenden werden daraus die wichtigsten Ergebnisse, soweit sie für die Analyse der Verflechtungen der Stadt Mainz mit dem rheinhesischen Umland von Bedeutung sind, wieder-

gegeben und durch eigene Auswertungen ergänzt.

#### 3.3.2.1 Ausgewählte Wirtschaftsdaten

Die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt Mainz ist in starkem Maße von ihrer günstigen Lage im Rhein-Main Ballungsraum und der Funktion als Oberzentrum und Landeshauptstadt geprägt. Die Wirtschaftsdaten weisen seit Jahren auf eine stabile wirtschaftliche Entwicklung hin. Zunehmend profitiert jedoch auch das rheinhessische Umland von der Wirtschaftskraft des Rhein-Main-Raumes. In Teilbereichen weist mittlerweile der Landkreis Mainz-Bingen günstigere Wirtschaftsdaten als die Stadt Mainz selbst auf.

	Mainz	LK Mainz-Bingen	LK Alzey-Worms
Anzahl SV Beschäftigte 1991	100066	36757	17986
Anzahl SV Beschäftigte 2002	101168	42338	22512
Entwicklung der SV Beschäftigten 1991-2000	+ 1,4 %	+ 14,8 %	+ 22,5 %
Gewerbesteuerhebesätze 2002	440	350-390	350-390
Arbeitslosenquote 2001	7,2 %	5,7 %	7,0 %
Arbeitslosenquote 1991-2001	+2,7 %	+ 2,5 %	+2,9 %
Bruttowertschöpfung 2000 in Mio. Euro	7629	3393	1826
Bruttowertschöpfung 1992-2000	+ 17 %	+ 42 %	+ 43 %
Verfügbares Einkommen 1992 in € / E * Jahr	14566	14834	13151
Verfügbares Einkommen 2002 in € / E * Jahr	17376 (+19,3%)	18024 (+21,5%)	15829 (+20,4%)

Tab. 5: Wirtschaftskennziffern Stadt Mainz und Landkreise Mainz-Bingen und Alzey-Worms, Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

Im Vergleich zu Mainz weist das rheinhessische Umland höhere relative Steigerungsraten in der Anzahl der Beschäftigten und der Bruttowertschöpfung auf. Dies ist ein Indiz für die steigende Attraktivität des rheinhessischen Umlandes als Wirtschaftsstandort.

Die Stadt Mainz gehört mit einer Kaufkraftkennziffer von 118,7 zu den Städten mit der stärksten Kaufkraft in Deutschland. Das Umland liegt mit einem Index von 112 bzw. 101 etwas darunter. Jedoch gibt es innerhalb des Umlandes ein deutliches Gefälle.

<sup>4</sup> vgl. Bulwien (2003): Wirtschaftsstruktur und Standortanalyse Mainz

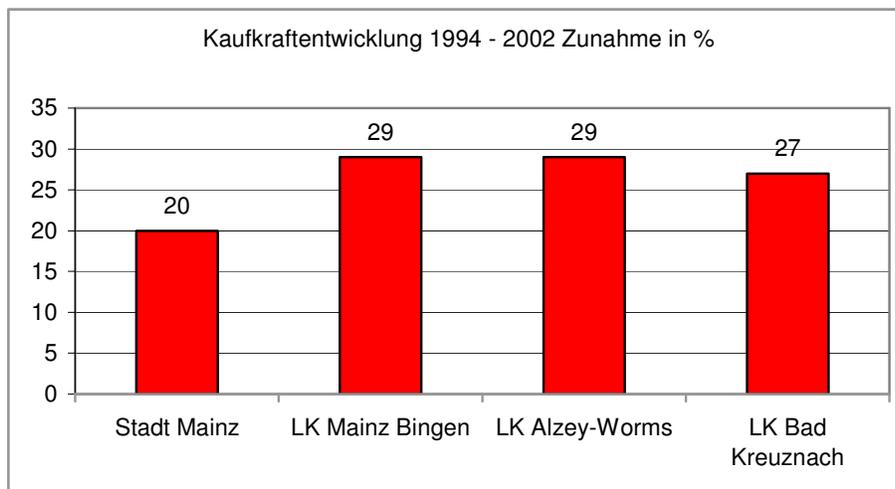


Abb. 11: Kaufkraftentwicklung 1994-2002 Mainz und Umland

Während die Gemeinden am Rande des Untersuchungsraumes zum Teil eine Kaufkraft aufweisen, die unter dem Bundesdurchschnitt liegt, zeichnen sich die Gemeinden in unmittelbarer Nachbarschaft des Oberzentrums durch eine Kaufkraft aus, die z.T. deutlich über der der Stadt Mainz liegt. So z.B. wird für die Verbandsgemeinde Nieder-Olm für das Jahr 2000 eine Kaufkraftkennziffer von 123,8 % angegeben, ein gegenüber der Stadt Mainz um 5 % höherer Wert.

Die Entwicklung der Kaufkraft von 1994-2002 (Abb. 11) zeigt zudem, dass die Kaufkraft in den letzten Jahren im Umland stärker zugenommen hat als in der Stadt selbst. In Verbindung mit dem negativen Wanderungssaldo Mainz-Umland deutet diese Entwicklung auf einen Effekt hin, der in vielen Agglomerationsräumen beobachtet wird: es sind vor allem die einkommensstarken Bevölkerungsschichten, die die Stadt verlassen und in das angrenzende Umland ziehen.

### 3.3.2.2 Siedlungsfläche Gewerbe / Industrie

Diese steigende Attraktivität des Umlandes schlägt sich auch in der Entwicklung der gewerblich oder industriell genutzten Siedlungsfläche nieder. Während in der Stadt Mainz im Zeitraum von 1993-2003 die gewerblich genutzte Siedlungsfläche nur um 4 ha zunahm, hatten die Landkreise Alzey-Worms bzw. Mainz-Bingen Zuwächse von 61 ha bzw. 59 ha zu verzeichnen.

Eine wesentliche Ursache für das starke Wachstum der gewerblich genutzten Siedlungsfläche ist neben der günstigen räumlichen Lage und den günstigeren Baulandpreisen auch die durch die Regionalplanung geförderte gewerbliche Entwicklung durch Zuweisung der besonderen Funktion Gewerbe. Karte 17 zeigt, dass es sich dabei um Gemeinden mit der Funktion eines Grund- oder Mittelzentrums handelt oder um Gemeinden, die keine besondere zentralörtliche Funktion aufweisen, deren gewerbliche Entwicklung jedoch besonders gefördert werden soll. Die damit von der Regionalplanung geschaffenen Voraussetzungen für die Ausweisung von Gewerbeflächen über den Eigenbedarf hinaus drücken sich unmittelbar in den Flächenzuwächsen der jeweiligen Gemeinden aus. Gemeinden mit besonders hohen Zuwächsen sind die Städte Alzey, Bingen, Ingelheim und Bad Kreuznach sowie die Gemeinden Nieder-Olm, Sprendlingen, Wöllstein und Langenlonsheim.

### 3.3.2.3 Siedlungsfläche Handel und Dienstleistungen

Die Siedlungsfläche für Einrichtungen des Handels und Dienstleistungen ist im Untersuchungsraum von 1993 bis 2001 um insgesamt 153 ha angestiegen. Ein Drittel davon entfiel mit 52 ha auf die Stadt Mainz, jeweils 39 ha entfallen auf die Landkreise Mainz-Bingen und Alzey-Worms. Die Zahlen machen deutlich, dass die Stadt Mainz und das Umland



Zuwächse in vergleichbarem Umfang verzeichneten. Die Siedlungsflächenzuwächse konzentrieren sich auf die größeren Gemeinden mit besonderen zentralörtlichen Funktionen. Besonders hohe Flächenzuwächse sind dabei - neben Mainz - in folgenden Gemeinden zu beobachten:

- 10-25 ha: Bad Kreuznach, Gensingen
- 5-10 ha: Nieder-Olm, Saulheim, Wörrstadt, Alzey, Ingelheim und Langenlonsheim
- 2-5 ha: u.a. Bodenheim, Bingen, Gau-Algesheim, Wöllstein

### 3.3.2.4 Gewerbeflächenumsätze

Informationen über die konkreten Gewerbeflächenumsätze liegen auf der Ebene der Landkreise vor. Danach wurden folgende Flächenumsätze (Verkaufsfälle 1999-2001) erzielt:

- Stadt Mainz 17,1 ha
- Landkreis Alzey Worms 19,6 ha
- Landkreis Mainz-Bingen 27,7 ha (BULWIEN 2003).

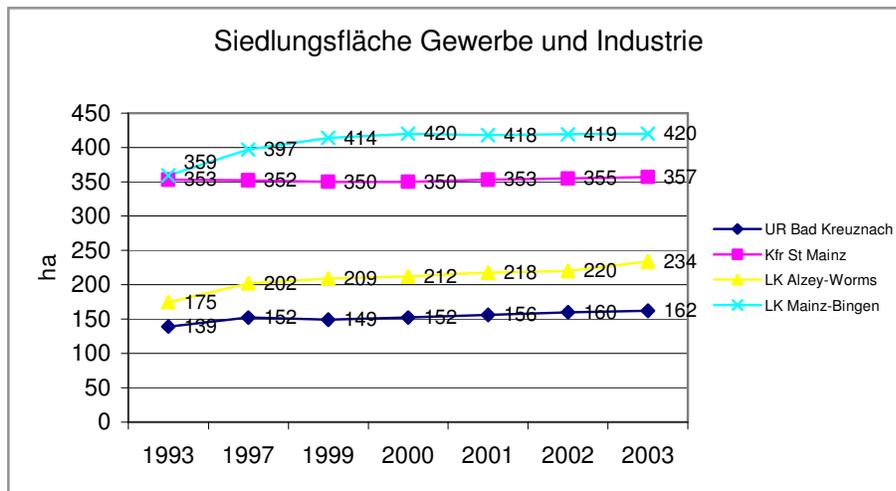
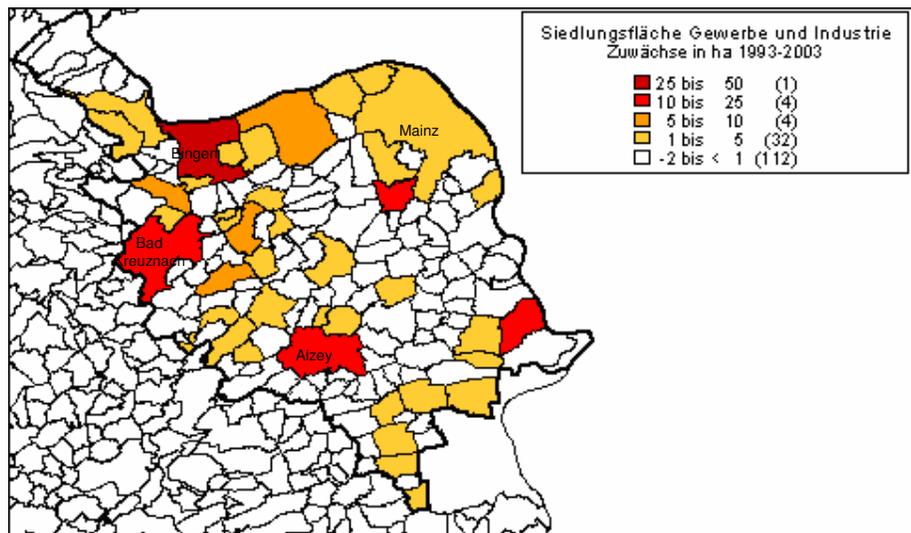
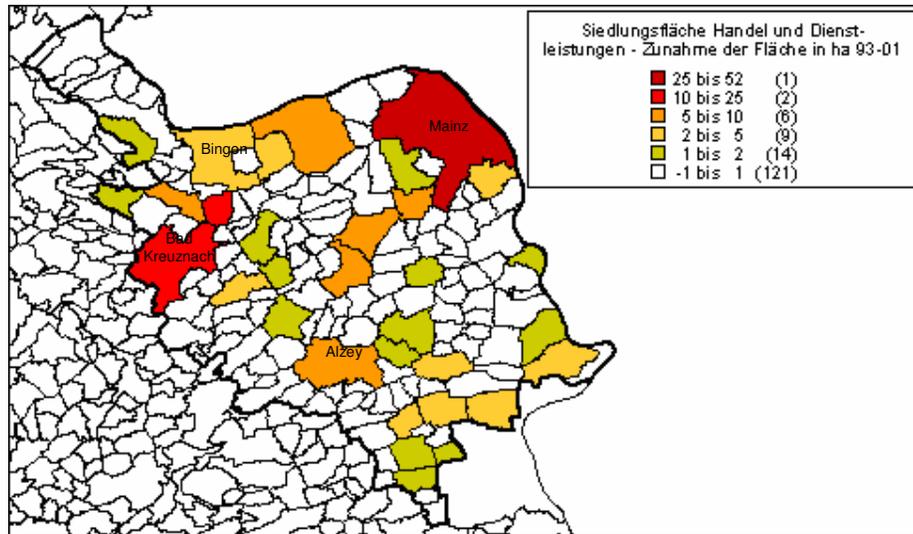


Abb. 12: Entwicklung der Siedlungsfläche Gewerbe und Industrie 1993-2003



Karte 17: Siedlungsfläche Gewerbe und Industrie 1993-2003, Zuwächse in ha



Karte 18: Siedlungsfläche Handel und Dienstleistungen 1993-2003, Zuwächse in ha

### 3.3.2.5 Baufertigstellungen Nichtwohngebäude

Einen weiteren Hinweis auf die Attraktivität eines Raumes als Wirtschaftsstandort liefert die Statistik der Baufertigstellungen im Nichtwohnungsbau. Hierin enthalten sind sämtliche Gebäude, die nicht dem Wohnen dienen, vor allem Lagergebäude, Supermärkte, Verwaltungsbauten bis hin zu Fabrikgebäuden. Seit Anfang der 90er Jahre ist die Zahl der Baufertigstellungen in Mainz rückläufig und hat sich zwischen 20 und 30 Baufertigstellungen pro Jahr eingependelt. Im Landkreis Mainz-Bingen

wurden im gleichen Zeitraum 60 bis über 100 Baufertigstellungen registriert, im Landkreis Alzey-Worms 40 bis 90.

Neben der Stadt Mainz sind vor allem in den Mittel- und Grundzentren Ingelheim, Bingen Bad Kreuznach, Nieder-Olm, Wörrstadt und Alzey in größerem Umfang (>50) Gebäude errichtet worden, die nicht Wohnzwecken dienen. Dies ist ebenfalls - wie bereits an anderer Stelle ausgeführt - ein Ergebnis der zentralörtlichen Gliederung mit ihren spezifischen Vorgaben für die gewerbliche Entwicklung im Untersuchungsraum.

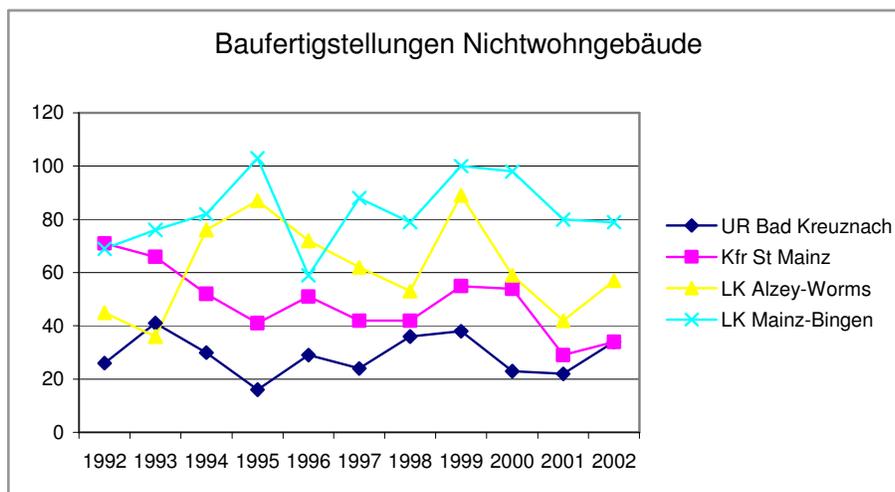


Abb. 13: Baufertigstellungen Nichtwohngebäude 1992-2002



### 3.4 Ausgewählte finanzpolitische Aspekte der Stadt-Umland-Wanderung

Im Zusammenhang mit der zunehmenden Regionalisierung der Lebenswelten in Ballungsräumen wird seit Jahren von den Kernstädten auf die negativen finanziellen Auswirkungen der Stadt-Umland-Wanderung aufmerksam gemacht. Einerseits führt der Wegzug vor allem einkommensstarker Bevölkerungsgruppen zu spürbaren Einkommensteuerverlusten, während auf der Ausgabeseite erhöhte Sozialausgaben und erhöhte Kosten für die Vorhaltung zentraler Infrastruktureinrichtungen zu verzeichnen sind. Im Folgenden werden diese finanzpolitischen Effekte der Stadt-Umland-Wanderung am Beispiel der Entwicklung der Einkommensteuereinnahmen und der Kosten für zentrale Infrastruktureinrichtungen exemplarisch aufgezeigt. Eine umfassende Darstellung der finanziellen Aspekte bleibt einer spezifischen Untersuchung vorbehalten. Für die Stadt Mainz wurde eine solche letztmals im Jahre 1994 erarbeitet<sup>5</sup>, auf die an dieser Stelle verwiesen wird.

#### 3.4.1 Auswirkungen auf die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist einer der wichtigsten Einnahmefaktoren im Gesamthaushalt einer Gemeinde. In Mainz wird damit der städtische Haushalt mit abnehmendem Anteil etwa zu 13 % finanziert.

Der Anteil der Gemeinden am Gesamtaufkommen der Einkommensteuer eines Bundeslandes beträgt 15 %. Land und Bund erhalten jeweils 42,5 %. Der Gemeindeanteil insgesamt wird nicht nach dem tatsächlichen örtlichen Aufkommen verteilt, sondern nach Schlüsselzahlen. Zu deren Ermittlung wird nicht das gesamte Steueraufkommen herangezogen. Viel-

mehr werden die Schlüsselzahlen nur bis zu einem Höchstbetrag (Sockelbetrag oder Kapungsgrenze) des Einkommens berechnet. Er liegt aktuell bei 30000 €/60000 € für einzeln/gemeinsam veranlagte Lohn- und Einkommensbezieher. Das Steueraufkommen, das aus Einkommen resultiert, die diesen Höchstbetrag übersteigen, wird solidarisch unter allen Gemeinden verteilt.

Die Höhe des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wird so im Wesentlichen von der Anzahl der erwerbstätigen Bevölkerung und deren steuerpflichtigem Einkommen bestimmt und zwar von den Einkommen bis zu dem anrechenbaren Höchstbetrag.

Die Schlüsselzahlen werden im dreijährigen Turnus neu berechnet und dann ab dem fünften bis zum siebten Jahr nach dem jeweiligen Berechnungsjahr angewandt. Seit dem Jahr 2003 werden die Schlüsselzahlen des Jahres 1998 angewendet. Von 2000 bis 2002 waren die Schlüsselzahlen des Jahres 1995 angewendet worden. Ab 2006 werden regelmäßig die Schlüsselzahlen des Jahres 2001 Anwendung finden

Die Stadt Mainz partizipiert aktuell mit knapp 6% am landesweiten Gemeindeanteil.

Die Zunahme oder Abnahme der erwerbstätigen bzw. steuerpflichtigen Bevölkerung und die damit verbundene Änderung in der Bevölkerungs- und Einkommensstruktur führt mit der oben erwähnten zeitlichen Verzögerung zu entsprechenden Veränderungen in den Einkommensteuereinnahmen einer Gemeinde. Da die Einwohnerentwicklung überwiegend von den Wanderungen getragen wird, ist auch die Entwicklung der Einkommensteuereinnahmen stark von Wanderungsgewinnen oder -verlusten bei der einkommensteuerpflichtigen Bevölkerung abhängig.

Seit vielen Jahren wird in diesem Zusammenhang von den Kernstädten der zunehmende Wegzug der einkommensstärkeren Bevölkerungsschichten in die Umlandgemeinden beklagt. Er führt dazu, dass die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer deutlich zunehmen, während die Einnahmen der Kernstädte einem stetigen Verfall, gepaart mit erheblichen konjunktur- und steuerreformbedingten Einbrüchen unterliegen.

<sup>5</sup> vgl. Stadt Mainz, Amt für Stadtentwicklung und Statistik (1994): Das Oberzentrum Mainz und sein rheinhessisches Umland – Finanzielle Aspekte der Stadt-Umland-Beziehungen



#### 3.4.1.1 Entwicklung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Dieser Effekt ist auch in Mainz und seinem (rhein Hessischen) Umland zu beobachten. Bis Mitte der 90er Jahre hatte – wenn auch deutlich geringer als die Umlandgemeinden – auch die Stadt Mainz noch leicht ansteigende Einkommensteuereinnahmen zu verzeichnen. Von 1980 bis 1991 nahmen diese um 40 % zu. Aber bereits in diesem Zeitraum konnten die Umlandgemeinden ihre Einnahmen um 98% (Landkreis Mainz-Bingen) bzw. 83 % (Landkreis Alzey-Worms) steigern.

Besonders dramatisch verlief die Entwicklung in den letzten 11 Jahren. Von 1992 bis 2003 ging der Anteil an der Einkommensteuer der Stadt Mainz mit – 8,6 Mio. € um 12,9 % zurück, während die Gemeinden des Landkreises Mainz-Bingen ihre Einnahmen um 11,6 % (+ 6,5 Mio. €) und die des Landkreises Alzey-Worms um 11,1 % (+3,2 Mio. €) steigern konnten und dies trotz der ab 1996 wirksam gewordenen Einkommensteuerreform und der konjunkturellen Einflüsse, die auch die gesamten Einkommensteuereinnahmen im Land Rheinland-Pfalz im gleichen Zeitraum um 10 % verminderten. Die Ausgleichszahlungen, die die Auswirkungen der Steuerreform (Familienlastenausgleich) mildern, sind dabei nicht berücksichtigt. Betrachtet man den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bereinigt um den landesweiten Steuerrückgang, bleibt für die Stadt Mainz noch ein "strukturelles Minus" von 2,9 %. Die Gemeinden der Landkreise Mainz-Bingen bzw. Alzey-Worms erzielten dagegen ein "strukturelles Plus" von 21,6% bzw. 21,1 %. Die Anwendung der Schlüsselzahlen von 1992 ab dem Jahr 1997 brachte für Mainz einen zusätzlichen Einbruch. Die Gemeinden des Landkreises Mainz-Bingen hatten erstmals im Jahr 2000 höhere Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als Mainz.

#### 3.4.1.2 Entwicklung von Schlüsselzahl und anrechenbarem Höchstbetrag

Gebremst bzw. vorübergehend aufgehalten wird der Einnahmeverfall für die Kernstädte durch die unregelmäßig stattfindende Erhöhung des anrechenbaren Höchstbetrages (So-

ckelbetrag). Dadurch werden höhere Einkommensteile in die Schlüsselzahlberechnung einbezogen wovon i. d. R. die Kernstädte profitieren, weil in ihren Grenzen verhältnismäßig mehr Einkommensbezieher der höheren Einkommensgruppen wohnen als im Landesdurchschnitt. So galt für die Schlüsselzahl 1986, maßgeblich für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der Jahre 1991-93 noch der Höchstbetrag 32.000 DM/64.000 DM für getrennt/gemeinsam Veranlagte. Die Schlüsselzahl 1998, maßgeblich für die Einnahmen von 2003 bis 2005, beruht auf dem Höchstbetrag von 30.000 €/60.000 €. In den Vorjahren war der Höchstbetrag 25.000/50.000 €.

Seit Anfang der neunziger Jahre profitiert aber nicht nur Mainz von höheren Sockelbeträgen. Auch in den unmittelbaren Nachbargemeinden hat sich eine Einkommensstruktur entwickelt, die zum Teil sogar noch höhere Einkommen aufweist als die der Stadt Mainz. Dadurch hat der Landkreis Mainz-Bingen insgesamt von der letzten Erhöhung des Sockelbetrages ebenfalls deutlich profitiert, wenn auch mit großen Unterschieden zwischen den Gemeinden. Die Erhöhung des Sockelbetrages brachte Mainz ein Plus bei der Schlüsselzahl von 3,63 %, dem Landkreis Mainz-Bingen ein Plus von 2,35%. Die Gemeinden Klein-Winternheim, Bodenheim, Harxheim, Gau-Bischofsheim, Essenheim und Ober-Olm verbuchten ein Steuerplus, das über dem der Stadt Mainz lag.

Verlierer der Anhebung des anrechenbaren Höchstbetrages sind i. d. R. die ländlichen Gemeinden, die wenig Wanderungs- und Pendlerverflechtungen mit den Kernstädten haben. Die Gemeinden im Landkreis Bad Kreuznach büßten knapp ein Prozent Einkommensteuereinnahmen ein.

Im Landkreis Alzey-Worms lag der Durchschnittszuwachs bei 0,1%. Nennenswerte Gewinner der Sockelbetragerhöhung sind hier nur in der Verbandsgemeinde Wörrstadt zu finden (Saulheim, Partenheim, Schornsheim, Udenheim, Vendersheim, Wörrstadt). Der größte Teil der Gemeinden hat leichte Verluste im Vergleich zu den alten Sockelbeträgen.

Die seit 1992 angewandten Ist-Schlüsselzahlen in den Landkreisen und kreisfreien Städten der Region sind aus der Tabelle 8 ersichtlich.

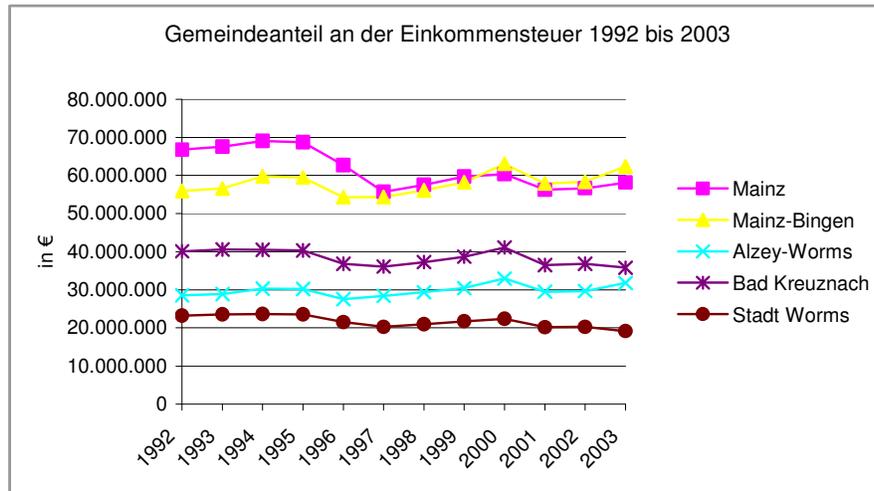


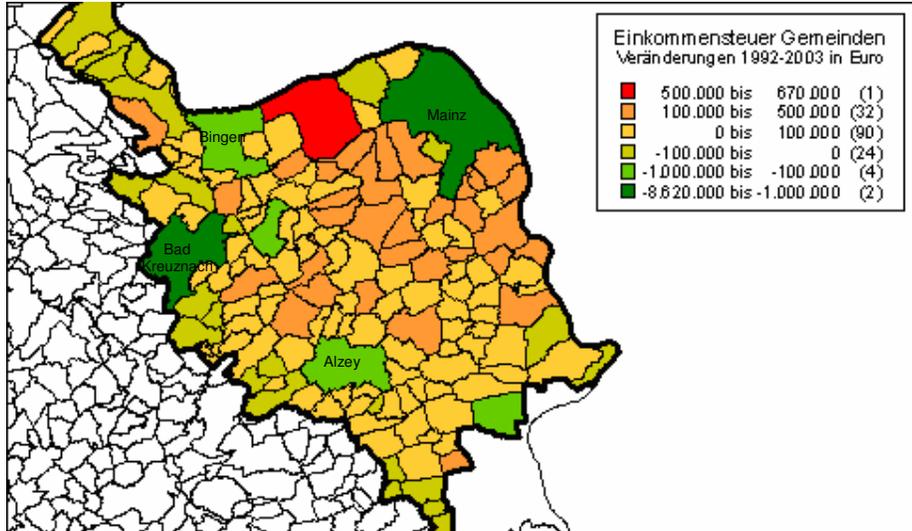
Abb. 14: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 1992 - 2003

Gebiet	Entwicklung der Bevölkerung 1986 bis 1998		Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer 1992 bis 2003	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
LK Mainz-Bingen	29.896	18,5	6.491.842	11,6
LK Alzey-Worms	23.357	23,8	3.172.505	11,1
Ingelheim am Rhein	2.817	13,0	662.712	8,3
Kfr St Mainz	-2.560	-1,4	-8.610.539	-12,9
LK BAD KREUZNACH	12.421	8,6	-4.296.285	-10,7
WORMS,ST	8.716	12,1	-4.131.885	-17,8

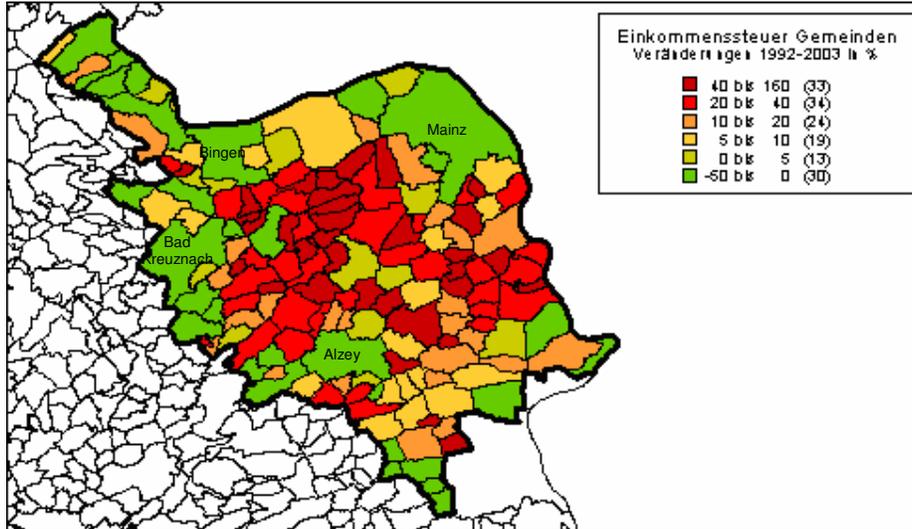
Tab. 6: Entwicklung von Bevölkerung und Einkommensteuer in der Stadt Mainz, den LK Mainz-Bingen und Alzey-Worms und der Stadt Ingelheim

Angewandte Ist – Schlüsselzahlen						
	Region zusammen	Mainz	Mainz-Bingen	Alzey-Worms	Bad Kreuznach	Stadt Worms
1992	0,1981830	0,0616442	0,0516307	0,0263837	0,0370445	0,0214800
1993	0,1981830	0,0616442	0,0516307	0,0263837	0,0370445	0,0214800
1994	0,2043435	0,0631852	0,0547072	0,0277555	0,0370472	0,0216484
1995	0,2043435	0,0631852	0,0547072	0,0277555	0,0370472	0,0216484
1996	0,2043435	0,0631852	0,0547072	0,0277555	0,0370472	0,0216484
1997	0,2034412	0,0581811	0,0567387	0,0296754	0,0376942	0,0211518
1998	0,2034412	0,0581811	0,0567387	0,0296754	0,0376942	0,0211518
1999	0,2034412	0,0581811	0,0567387	0,0296754	0,0376942	0,0211518
2000	0,2028054	0,0579995	0,0597142	0,0303714	0,0376219	0,0207491
2001	0,2064561	0,0579995	0,0597142	0,0303714	0,0376219	0,0207491
2002	0,2064561	0,0579995	0,0597142	0,0303714	0,0376219	0,0207491
2003	0,2126369	0,0596554	0,0640328	0,0325725	0,0367508	0,0196254

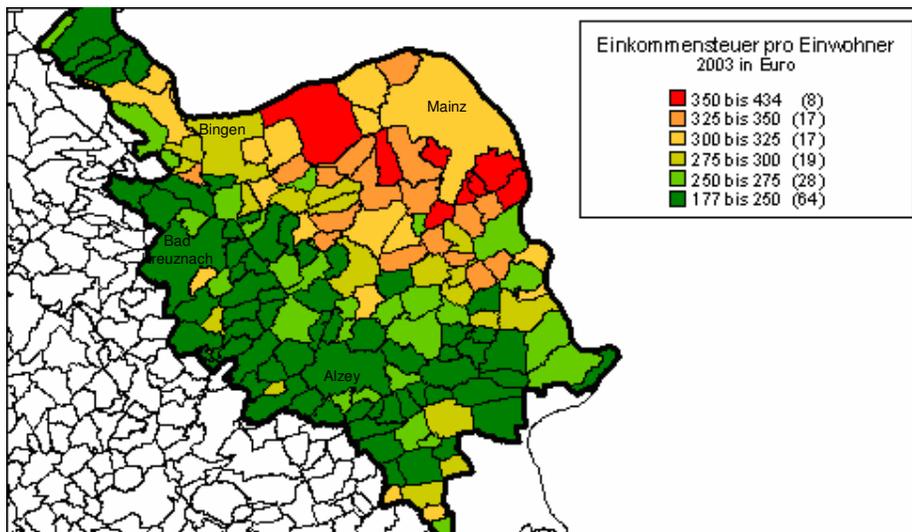
Tab.7: Angewandte Schlüsselzahlen



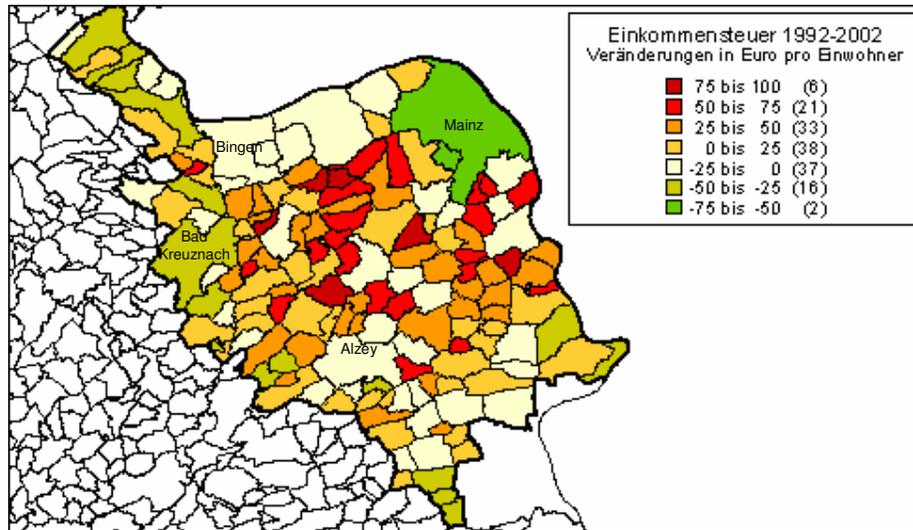
Karte 19: Einkommensteuereinnahmen in Euro nach Gemeinden, Vergleich 1992/2003



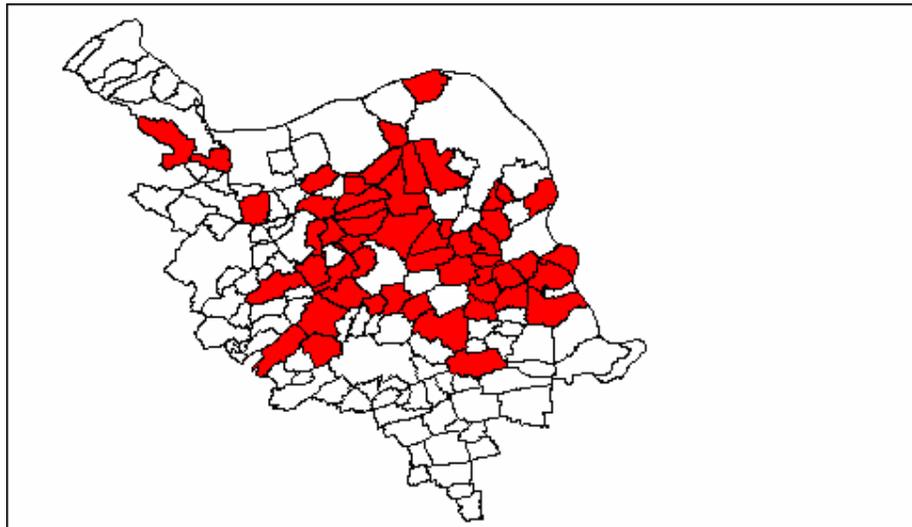
Karte 20: Einkommenssteuereinnahmen nach Gemeinden, Veränderungen 1992-2003 in %



Karte 21: Einkommenssteuereinnahmen 2003 pro Einwohner nach Gemeinden



Karte 22: Einkommensteuereinnahmen nach Gemeinden, Veränderungen in Euro pro Einwohner 1992-2002



Karte 23: Gemeinden mit positiver Wanderungsbilanz und Zunahmen der Einkommensteuereinnahmen 1992-2002

### 3.4.1.3 Minder- und Mehreinnahmen durch die Änderungen der Schlüsselzahlen - eine "als-ob"- Betrachtung

Vergleicht man die tatsächlichen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit den Einnahmen, die sich bei Anwendung einer Schlüsselzahl aus den zurückliegenden Jahren ergeben hätten, kann man die Minder-/Mehreinnahmen am Gemeindeanteil der Einkommensteuer aufgrund der Veränderung der Einkommensteuerstruktur abbilden.

Hätte die ab 1991 (hier ab 1992 abgebildet) bis 1993 gültige Schlüsselzahl bis in das Jahr

2003 Bestand gehabt, wozu keine Änderung der relativen Einkommensteuerstruktur zwischen 1986 und 1998 zwischen den rheinland-pfälzischen Gemeinden hätte erfolgen dürfen, wäre die Einkommensteuerverteilung zwischen den Gemeinden bzw. Städten und Kreisen der Region völlig anders ausgefallen. Kumuliert hätte dann die Stadt Mainz von 1992 bis 2003 18,2 Mio. € mehr eingenommen (bzw. weniger verloren), die Gemeinden des Landkreises Mainz-Bingen hätten 61,2 Mio. € weniger eingenommen, die Gemeinden des Landkreises Alzey-Worms 32,1 Mio. € weniger, die Gemeinden des Landkreises Bad Kreuznach 3,4 Mio. € weniger. Die Stadt Worms dagegen



hätte 4,4 Mio. € mehr eingenommen. In-sgesamt hätte die betrachtete Region beachtliche 74 Mio. € weniger eingenommen. Dieses Geld hätten die Gemeinden außerhalb Rheinhes-sens vereinnahmt.

Hätte die Schlüsselzahl von 1989, die ab 1994 bis 1997 angewendet wurde, bis in das Jahr 2003 Bestand gehabt, hätte Mainz ein noch besseres Ergebnis und die Region insgesamt ein weniger schlechtes Ergebnis erzielt. Kumuliert über die Jahre von 1992 bis 2003 (wovon in der Differenzbetrachtung nur die Jahre 1997 bis 2003 zählen) hätte Mainz 33,8 Mio. € Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer verbuchen können. Die Gemeinden des Landkreises Mainz-Bingen hätten 30,1 Mio. € und die im Landkreis Alzey-Worms hätten 18,2 Mio. € weniger eingenommen. Die Gemeinden

des Landkreises Bad Kreuznach hätten 3,4 Mio. € weniger. Die Stadt Worms würde wie die Stadt Mainz zu den Gewinnern zählen und hätte Mehreinnahmen von 6,1 Mio. €. Die Re-gion insgesamt hätte 11,7 Mio. € weniger eingenommen. Das noch bessere Ergebnis für Mainz, das auch noch über weniger Jahre erzielt wurde, ist durch eine zwischenzeitliche Verbesserung der Einkommensstruktur im Ver-gleich zum Landesdurchschnitt und die Anhebung des anrechenbaren Höchstbetrages (Sockelbetrag) ab dem Jahr 1994 auf 40/80000 DM bedingt.

Die unterschiedliche Entwicklung, die die Ge-bietskörperschaften in diesem fiktiven besten Fall für Mainz genommen hätten, zeigt Abb.15.

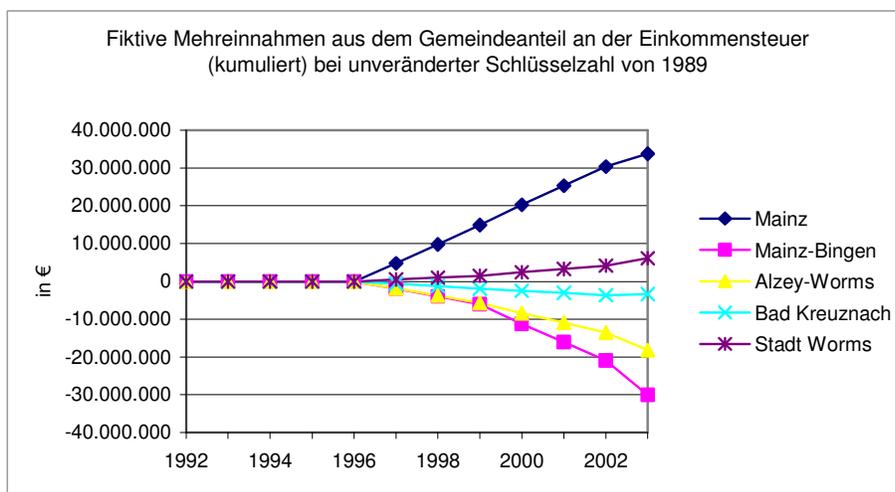


Abb. 15: Fiktive Mehreinnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bei unveränderter Schlüsselzahl von 1989

Die Vergleiche zeigen, dass nicht nur innerhalb der Region eine erhebliche Verschiebung beim Einkommensteueraufkommen stattgefunden hat. Die Region insgesamt hat ihren Anteil am Gesamtaufkommen an der Einkommensteuer im Land erheblich steigern können.

Bei einer Fortführung der Betrachtung auf Ba-sis der Schlüsselzahl von 1992, die ab 1997 bis 2000/2001 angewendet wurde, ergibt sich auch aufgrund der wenigen zu addierenden Jahresergebnisse nur ein geringes Plus für Mainz. Wesentlich entscheidender jedoch ist, dass die Schlüsselzahl für Mainz nach der zwi-

schenzeitlichen Verbesserung zwischen 1986 und 1989 bis 1992 auf nur noch rd. 5,8 % ab-sackte und auch bei der Folgeberechnung von 1995 nochmals leicht niedriger war. Erst die Anhebung des anrechenbaren Höchstbetrages (Sockelbetrag) 2003 konnte einen Teil der Ver-luste wettmachen.

So würde sich bei einer Anwendung der Schlüsselzahl von 1995 auf Basis des an-rechenbaren Höchstbetrages von 25/50000 € eine Mindereinnahme von 1,6 Mio. € einstel-len.



EkSt.-Mehr- und Mindereinnahmen bei Anwendung der Schlüsselzahl von 1986 mit Höchstbetrag 32.000/64000 DM						
	Region	Mainz	Mainz-Bingen	Alzey-Worms	Bad Kreuznach	Stadt Worms
1992	0	0	0	0	0	0
1993	0	0	0	0	0	0
1994	-6.727.393	-1.682.815	-3.359.624	-1.498.087	-2.970	-183.897
1995	-6.698.144	-1.675.498	-3.345.017	-1.491.574	-2.957	-183.098
1996	-6.113.153	-1.529.167	-3.052.876	-1.361.305	-2.699	-167.107
1997	-5.033.928	3.315.418	-4.890.172	-3.151.365	-622.013	314.204
1998	-5.196.604	3.422.559	-5.048.203	-3.253.205	-642.114	324.358
1999	-5.395.431	3.553.509	-5.241.352	-3.377.675	-666.681	336.768
2000	-8.601.555	3.789.419	-8.404.469	-4.146.080	-600.347	759.922
2001	-8.023.589	3.534.796	-7.839.746	-3.867.491	-560.008	708.860
2002	-8.081.919	3.560.493	-7.896.739	-3.895.607	-564.079	714.013
2003	-14.079.711	1.937.318	-12.081.063	-6.028.637	286.078	1.806.592
Summe 1992 bis 2003	-73.951.428	18.226.032	-61.159.259	-32.071.028	-3.377.788	4.430.615

Tab.8: EkSt.-Mehr- und Mindereinnahmen bei Anwendung der Schlüsselzahl von 1986 mit Höchstbetrag 32.000/64000 DM

EkSt.-Mehr- und Mindereinnahmen bei Anwendung der Schlüsselzahl von 1989 mit Höchstbetrag 40.000/80.000 DM						
	Region	Mainz	Mainz-Bingen	Alzey-Worms	Bad Kreuznach	Stadt Worms
1992	0	0	0	0	0	0
1993	0	0	0	0	0	0
1994	0	0	0	0	0	0
1995	0	0	0	0	0	0
1996	0	0	0	0	0	0
1997	863.822	4.790.703	-1.944.868	-1.838.027	-619.409	475.423
1998	891.737	4.945.519	-2.007.718	-1.897.425	-639.426	490.787
1999	925.856	5.134.739	-2.084.535	-1.970.022	-663.891	509.564
2000	-2.196.484	5.391.607	-5.205.812	-2.719.769	-597.519	935.008
2001	-2.048.895	5.029.328	-4.856.016	-2.537.019	-557.370	872.182
2002	-2.063.790	5.065.890	-4.891.318	-2.555.462	-561.422	878.523
2003	-8.078.719	3.438.429	-9.084.200	-4.692.308	288.727	1.970.633
Summe 1992 bis 2003	-11.706.475	33.796.214	-30.074.467	-18.210.031	-3.350.310	6.132.120

Tab.9: EkSt.-Mehr- und Mindereinnahmen bei Anwendung der Schlüsselzahl von 1986 mit Höchstbetrag 40.000/80000 DM

EkSt.-Mehr- und Mindereinnahmen bei Anwendung der Schlüsselzahl von 1992 mit Höchstbetrag 40.000/80.000 DM und von 1995 mit einem Höchstbetrag von 25/50000 €						
	Region	Mainz	Mainz-Bingen	Alzey-Worms	Bad Kreuznach	Stadt Worms
Summe 1992 bis 2003 bei Schlüsselzahl 1992	-17.961.505	-893.798	-15.991.463	-4.900.674	1.134.900	2.689.531
Summe 1992 bis 2003 bei Schlüsselzahl 1995	-6.020.805	-1.613.036	-4.206.810	-2.144.123	848.551	1.094.612

Tab.10: EkSt.-Mehr- und Mindereinnahmen bei Anwendung der Schlüsselzahl von 1992 mit Höchstbetrag 40.000/80000 DM und von 1995 mit einem Höchstbetrag von 25/50000 €



Die hier aufgezeigten hypothetischen Mehreinnahmen der Stadt Mainz können umgekehrt auch als Mindereinnahmen bezeichnet werden, die von den Einkommensstrukturverschiebungen zwischen der Stadt Mainz und dem Landesdurchschnitt verursacht sind. Gewinner der Entwicklung waren die Gemeinden in den drei betrachteten Landkreisen. Die Stadt Worms gehört wie die Stadt Mainz zu den Verlierern. Insgesamt hat die Region jedoch auch Einkommensteueranteile gegenüber den restlichen Gemeinden des Landes gewonnen. Die Einkommensentwicklung verlief hier insgesamt besser als im Landesdurchschnitt.

#### 3.4.1.4 Einkommensteuereinnahmen pro Einwohner

Die Gesamtentwicklung zeigt sich auch beim Vergleich der Einkommensteuereinnahmen pro Einwohner. Die Einnahmen in der Stadt Mainz und im Landkreis Mainz-Bingen haben sich in den neunziger Jahren deutlich angenähert und liegen 2003 auf gleichem Niveau von 313 € bzw. 314 € je Einwohner. Der durchschnittliche Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Landkreis Alzey-Worms lag bei 250 € je Einwohner und im Landkreis Bad Kreuznach mit 226 € je Einwohner noch unter dem Landesdurchschnitt von 240 € je Einwohner. Bei der Betrachtung der einzelnen Gemeinden fällt auf, dass die höchsten Pro-Kopfeinnahmen von den Stadtrandgemeinden erzielt wurden, die schon viele Jahre zu den Zuzugsgemeinden gehören. Die weiter entfernten Gemeinden, die erst später zu Zuzugszielen wurden, haben dagegen noch geringere Einnahmen pro Kopf.

Während die Stadt Mainz im Jahr 1992 noch das sechsstärkste Pro-Kopfaufkommen in der Region hatte, ist sie bis 2003 auf den Platz 30 abgerutscht. Bei diesem Abstieg handelt es sich um einen seit 1980 anhaltenden schrittweisen Prozess. 1980 hatte Mainz noch die höchsten Pro-Kopfeinnahmen in der Region erzielt, 1997 war ihr nur noch Platz 17 beschieden

#### 3.4.1.5 Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung und Einkommensteuerentwicklung

Vergleicht man die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer mit der Bevölkerungsentwicklung wird deutlich, dass ein starker Zusammenhang zwischen dem Bevölkerungswachstum und Einkommensteuereinnahmen besteht. Mit jedem Prozent Bevölkerungswachstum ist durchschnittlich auch der Gemeindeanteil der Einkommensteuereinnahmen um ein Prozent gewachsen. Dabei war ein Mindestzuwachs an Einwohnern in den maßgeblichen Jahren 1986 bis 1998 für die Erreichung positiver Wachstumsraten bei der Einkommensteuer von gut 6% erforderlich. Diese Durchschnittsbetrachtung zeigt natürlich nur die Tendenz einer Entwicklung mit großer Streubreite auf, die von der jeweiligen Einkommensstruktur und deren Veränderung in den Gemeinden abhängt.

Umgekehrt betrachtet, konnten viele Gemeinden im Mainzer Umland durch die Zuwanderung Verluste am Gemeindeanteil der Einkommensteuer vermeiden, die durch die äußeren Rahmenbedingungen verursacht sind.

Einkommensteuereinnahmen in € je Einwohner - die 10 aufkommensstärksten Gemeinden in der Region 1992 und 2003					
		1992			2003
1	KLEIN-WINTERNHEIM	460	1	GAU-BISCHOFSSHEIM	434
2	ZORNHEIM	401	2	ZORNHEIM	400
3	NIEDER-OLM	373	3	KLEIN-WINTERNHEIM	400
4	BODENHEIM	369	4	HARXHEIM	390
5	INGELHEIM AM RHEIN,ST	364	5	NACKENHEIM	385
6	MAINZ,ST	361	6	BODENHEIM	369
7	HAHNHEIM	348	7	ESSENHEIM	351
8	BUDENHEIM	347	8	INGELHEIM AM RHEIN,ST	351
9	GAU-ALGESHEIM,ST	345	9	MOMMENHEIM	347
10	HEIDESHEIM AM RHEIN	344	10	STADECKEN-ELSHEIM	346
			30	MAINZ,ST	313

Tab.11: Einkommensteuereinnahmen in € je Einwohner - die 10 stärksten Gemeinden 1992 und 2003

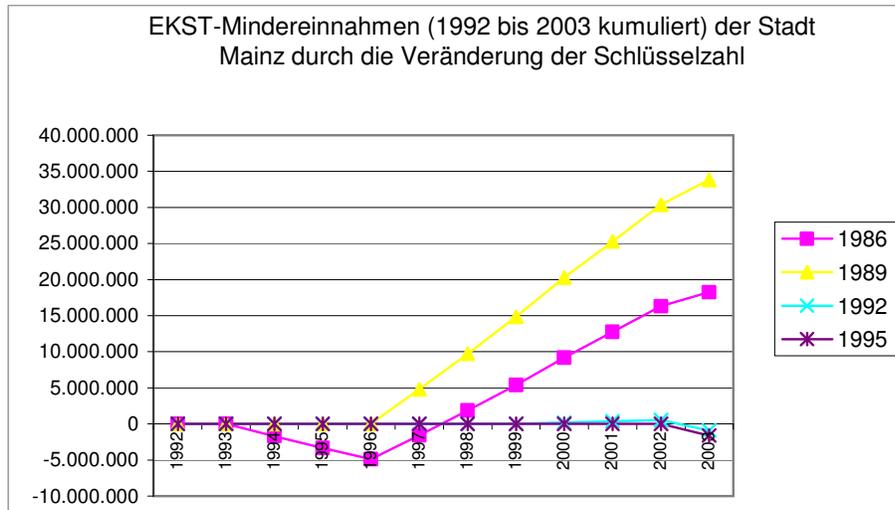


Abb. 16: Einkommensteuer-Mindereinnahmen (1992-2003 kumuliert) der Stadt Mainz durch die Veränderung der Schlüsselzahl im Vergleich zu (Jahr)

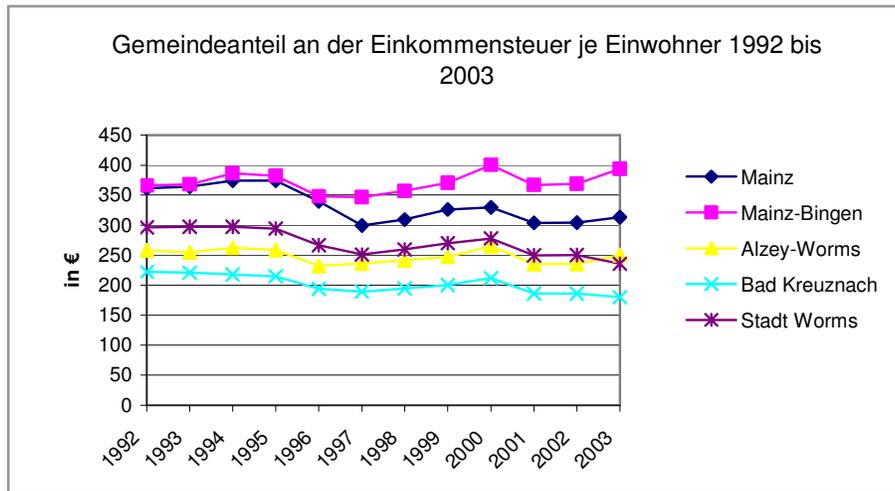


Abb. 17: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 1992-2003

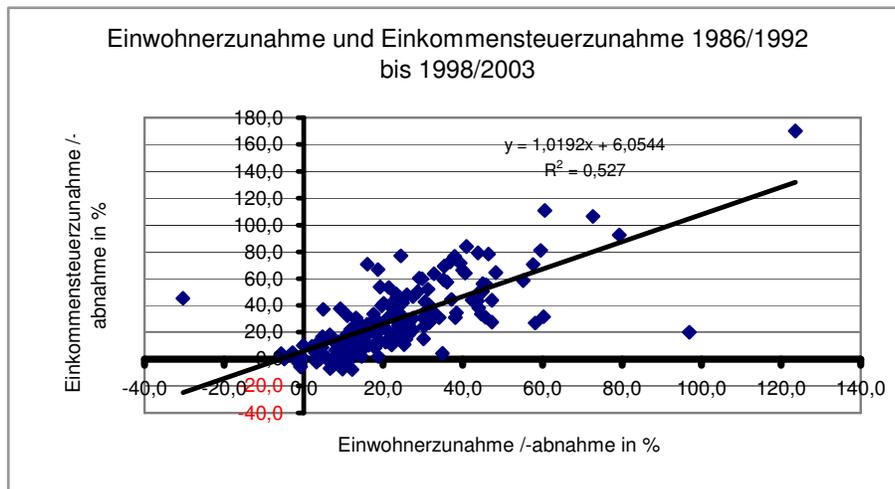


Abb. 18: Zusammenhang von Einwohnerzunahme und Einkommensteuerzunahme 1986/1992 bis 1998/2003 - bereinigt um den Landesdurchschnitt -



#### 3.4.1.6 Einkommensteuerverlust bei Wegzug eines Einwohners

Man kann sich dem Ergebnis, wie hoch die Minder- oder Mehreinnahme am Gemeindeanteil der Einkommensteuer bei Wegzug/Zuzug eines Einwohners ist, auf verschiedenen Wegen ableitend annähern. Eine völlig richtige reale Zahl ist nicht ermittelbar, da die Einkommen der zu- und abwandernden Einwohner nicht bekannt sind. Im Folgenden werden zwei Rechenbeispiele dargestellt.

Auf Grundlage der obigen Berechnungen würde sich 2003 im Rahmen einer "als-ob"-Betrachtung eine Mehreinnahme am Gemeindeanteil der Einkommensteuer von 1.937.318,5 € ergeben, wenn die Schlüsselzahl von 1986 statt der von 1998 zugrunde gelegt würde. Die höhere Einwohnerzahl und eine im Verhältnis zum Landesdurchschnitt bessere Einkommensstruktur 1986 führen zu diesem Ergebnis. Der Nettoeinwohnerverlust zwischen 1986 bis 1998 der Stadt Mainz beträgt 2.560 Einwohner. Die Mehreinnahmen von 1,937 Mio. € bezogen auf diese Einwohnerzahl betragen rd. 757 €. Jeder in der Zeit von 1986 bis 1998 per Saldo verloren gegangene Einwohner trägt zu einer jährlichen Mindereinnahme von 757 € ab 2003 bei. Splittet man diese Zahl zwischen einwohnerabhängigen und sonstigen ("strukturellen") Beträgen auf, errechnen sich 319 € als einwohnerabhängig und 438 € als "strukturell" bedingt.

Auf ein ähnliches Ergebnis kommt man, wenn die obige Regressionsgleichung für eine "als-ob"-Betrachtung zugrunde gelegt wird.

Die Wanderungsbewegungen verursachen die Einkommensteuerverschiebungen zwischen den Gemeinden mit. Sie sind jedoch nicht alleine dafür verantwortlich. Auch Einkommensveränderungen der ansässigen, nicht wandernden Bevölkerung verursachen Einkommensteuerverschiebungen. Darüber hinaus spielen Änderungen der Einkommensstruktur in anderen Landesteilen für Mainz eine genauso große Rolle wie in der betrachteten Region Rheinhessen.

Der tatsächliche Einkommensteuerverlust pro verloren gegangenen Einwohner wird bezogen auf das Jahr 2003 realistisch zwischen dem durchschnittlichen Wert pro Einwohner von

313 € und den errechneten 757 € pro per Saldo verloren gegangenen Einwohner liegen.

### 3.4.2 Kommunalen Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz ist über das Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) geregelt, das zum 1.1.2000 das Finanzausgleichsgesetz (FAG) aus dem Jahr 1977 abgelöst hat. Die Systematik des vertikalen wie horizontalen kommunalen Finanzausgleichs hat sich nicht geändert.

Grundgedanke dabei ist, dass Finanzausweisungen des Landes die eigenen Einnahmen der Gemeinden ergänzen, wenn diese nicht ausreichen, die sich stellenden Aufgaben zu erfüllen (fiskalische Funktion). Über den Finanzausgleich sollen die Kommunen eine Finanzausstattung erhalten, die insgesamt ausreicht, um eine sinnvolle Betätigung der Selbstverwaltung zu ermöglichen. Ferner sollen unangemessene Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen, abgebaut, aber nicht nivelliert werden (Verteilungsfunktion).<sup>6</sup>

Eine sinkende Steuerkraft hat dem Grunde nach steigende Finanzausgleichszuweisungen zur Folge. Die Zuweisungen fallen in den einzelnen Jahren unterschiedlich hoch aus. Während die Schlüsselzuweisungen von der schwankenden Steuer- bzw. Finanzkraft der Kommunen abhängig sind, unterliegen die Einnahmen an zweckgebundenen Zuweisungen der Bezuschussung einzelner Maßnahmen.

Im Folgenden wird das relativ komplexe Zuweisungs- und Ausgleichssystem für das Oberzentrum Mainz im Verhältnis zu seinen Umlandgemeinden mit seinen grundlegenden Komponenten beschrieben.

#### 3.4.2.1 Das System des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz

Der kommunale Finanzausgleich erfolgt über allgemeine Zuweisungen und zweckgebundene Zuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen

<sup>6</sup> vgl. Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz 2004, S 399 ff.



machen rd. 60 % des Finanzausgleichs aus, die Zweckzuweisungen rd. 40%. Die Finanzierung erfolgt über die Verbundmasse, einem festgesetzten Anteil der Steuermittel des Landes (vertikaler Finanzausgleich), und über die Finanzausgleichsumlage, die überdurchschnittlich steuerstarke Kommunen in die Finanzausgleichsmasse einbringen (horizontaler Finanzausgleich).

### Schlüsselzuweisungen

Den größten Anteil an den allgemeinen Zuweisungen haben die so genannten Schlüsselzuweisungen. Mit ihnen wird der Unterschied zwischen der eigenen Steuer- bzw. Finanzkraft einer Gemeinde und dem (fiktiven) Finanzbedarf verringert. Der (fiktive) Finanzbedarf orientiert sich dabei an der Einwohnerzahl zuzüglich so genannter Leistungsansätze für bestimmte Belastungen.

Das System der Schlüsselzuweisungen in Rheinland-Pfalz kennt für jeden Einwohner, unabhängig von seinem Wohnort, den gleichen Finanzbedarf an, eine "Veredelung" der Einwohner nach Gemeindegröße oder Funktion der Gemeinde wie in anderen Bundesländern findet nicht statt. Auch findet keine Vorwegaufteilung der Schlüsselmasse auf verschiedene Gemeindetypen (Mehrsäulenprinzip) statt.

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen werden aber besondere Lasten einzelner Kommunen durch besondere Leistungsansätze berücksichtigt, die "als Einwohnergleichwerte" zum Hauptansatz, der die Zahl der Einwohner abbildet, addiert werden. Im Einzelnen bestehen die Schlüsselzuweisungen aus folgenden Elementen

- **Schlüsselzuweisung A:** Zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft erhalten Kommunen, deren Steuerkraftmesszahl weniger als 73 % des Landesdurchschnitts beträgt, eine Zuweisung als Steuerkraftergänzung, um eine Mindestfinanzausstattung zu gewährleisten.
- **Schlüsselzuweisung B 1:** Zur Mitfinanzierung der Verwaltungskosten für staatliche Auftragsangelegenheiten erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände einen Festbetrag pro Einwohner. Für kreisfreie

Städte beträgt dieser z. Zt. 41,93 € je Einwohner.

- **Schlüsselzuweisung B 2:** Das Herzstück des vertikalen Finanzausgleichs. Mit ihr wird der Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft einer Gemeinde zur Hälfte ausgeglichen. Die Finanzkraft wird aus den auf Landesdurchschnitt nivellierten Grund- und Gewerbesteuererinnahmen, den Einnahmen aus den Gemeindeanteilen von Umsatz- und Einkommenssteuer, den Ausgleichsleistungen infolge des Familienlastenausgleichs sowie der Schlüsselzuweisung A additiv gebildet. Der Finanzbedarf ergibt sich als eine Pro-Kopf-Zahl aus der Division der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse B2 durch den Gesamtansatz an Einwohnerwerten.

In diese Berechnung werden über die im Hauptansatz erfassten Einwohner hinaus die Leistungsansätze einbezogen. Mainz erhält Zuweisungen aus

- dem Ansatz für zentrale Orte: Die Einwohnerzahl wird ergänzt um
  - 0,33 v. H. der Einwohnerzahl des Regionalbereichs
  - 1,1 v. H. der Einwohnerzahl des Mittelbereichs
  - 3,85 v. H. der Einwohnerzahl des Nahbereichs
- dem Ansatz für Soziallasten: jeder Prozentpunkt, mit dem die Sozialhilfeausgaben über dem Landesdurchschnitt liegen, erhöhen die Einwohnerzahl um 2 v. T. der Einwohnerzahl
- dem Schulansatz: Die Einwohnerzahl wird erhöht um bestimmte v. H. Teile der Schülerzahlen kommunaler Schulen
  - 15 v. H. bei Regionalen Schulen
  - 30 v. H. bei Realschulen, Gymnasien, Integrierten Gesamtschulen und berufsbildenden Schulen
  - 150 v. H. bei Sonderschulen

Die Einnahmen aus der Schlüsselzuweisung B 2 schwanken sehr stark. Die Schwankungen werden im Wesentlichen von den instabilen Gewerbesteuererinnahmen verursacht, die so-



wohl von der konjunkturellen Entwicklung als auch von gesetzgeberischen Maßnahmen abhängig sind. Die allgemeinen Finanzzuweisungen bestehen weiterhin aus **Investitionsschlüsselzuweisungen**: Sie werden nach der gleichen Systematik wie die Schlüsselzuweisung B 2 auf der Basis eines zweiten bzw. eigenen Grundbetrages ermittelt.

- **Allgemeinen Straßenzuweisungen:** Sie werden unabhängig von der gemeindlichen Finanzkraft anhand der Straßenmesszahl, die sich aus der Straßenlänge pro Einwohner der Kreisstraßen und Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landstraßen in kommunaler Trägerschaft ergibt, errechnet.
- **Ausgleich von Schülerbeförderungskosten:** Pauschales Zuweisungssystem zum Ausgleich der durch die Schülerbeförderung entstehenden vertretbaren Ausgaben auf Basis der Ausgaben von 1979 bzw. 1982. Maßgebend für die Aufteilung ist die jeweilige Änderung des Anteils der Schüler in der Primar- und Sekundarstufe I.
- **Erstattung der Verwaltungskosten der Ausgleichsämter**
- **Ausgleichsstock:** Bedarfszuweisungen für leistungsschwache Gemeinden zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts zur Erfüllung unabwiesbarer Ausgabeverpflichtungen

#### Entwicklung der Schlüsselzuweisungen im Kreisvergleich

Bei der Betrachtung der Schlüsselzuweisungen seit 1992 fällt auf, dass der Landkreis Bad Kreuznach die höchsten Zuweisungen erhält, gefolgt vom Landkreis Alzey-Worms. Bis zum Jahr 2002 sind die Schlüsselzuweisungen in diesen Kreisen auch noch gestiegen. Hier spielt die noch geringere durchschnittliche Finanzkraft der diesen Kreisen zugehörigen Gemeinden eine Rolle. Die Einwohnerzunahme in diesen Landkreisen erhöhte in den neunziger Jahren den Finanzbedarf stärker als die Finanzkraft. Erst ab 2002 kehrte sich der Trend um. Die Schlüsselzuweisungen im Landkreis Bad Kreuznach ging spürbar und im Landkreis Alzey-Worms leicht zurück. Auch die

Schlüsselzuweisungen im Landkreis Mainz-Bingen sind von 1992 bis 2000 gestiegen. Erst ab dem Jahr 2000 kam es zu einer Trendumkehr. Ab diesem Jahr waren die Einkommensteuereinnahmen im Landkreis Mainz-Bingen auch erstmals höher als in Mainz. Die Schlüsselzuweisungen für die Stadt Mainz nahmen ein heftiges Auf und Ab, bedingt durch die sehr unterschiedlich hohen Gewerbesteuereinnahmen. Die Stadt Worms hat ein über den Betrachtungszeitraum recht ausgeglichenes Ergebnis.

Die Schlüsselzuweisungen je Einwohner bestätigen den Trend. Deutlich wird, dass die beiden Landkreise Alzey-Worms und Bad Kreuznach auf dem gleichen Niveau liegen und grundsätzlich auch der Landkreis Mainz-Bingen mit der Stadt Mainz. Die Schlüsselzuweisungen an die Stadt Mainz lagen nur zwischen 1997 und 2001 weit unter dem Niveau des Landkreises Mainz-Bingen. Höhere Steuereinnahmen in diesen Jahren führten sogar zur so genannten Abundanz in den Jahren 1998 und 2001. Hier war die Finanzkraft höher als der Finanzbedarf im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes. Ab dem Jahr 2002 wurde jedoch auch hier wieder an die Ergebnisse der Jahre bis 1996 angeknüpft.

#### Zweckgebundene Finanzzuweisungen

Aus der Finanzausgleichsmasse wurden im Jahre 2002 41,8 % für zweckgebundene Finanzzuweisungen verwendet: Sie werden von den zuständigen Ressortministerien verwaltet. Aus dem Betrag für Zweckgebundene Zuweisungen werden Mittel bereitgestellt für:

- kommunale Sport-, Spiel-, Freizeit- und Fremdenverkehrsanlagen sowie Vorhaben für Heil- und Kurorte
- den Bau, Umbau und Ausbau kommunaler Straßen, insbesondere von Ortsdurchfahrten und Zubringerstraßen, kommunaler Brücken, kommunaler Parkhäuser und Tiefgaragen, die der Entlastung der Stadtkerne dienen, und von Kreuzungsanlagen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz (besondere Straßenzuweisungen)
- kommunale verkehrswirtschaftliche Investitionen und Förderungsmaßnahmen im öffentlichen Personennahverkehr
- kommunale Vorhaben der Wasserwirtschaft und der Abfallbeseitigung



- das kommunale Krankenhauswesen
- sonstige kommunale Vorhaben oder kommunale Beteiligungen an Vorhaben, die das Gemeinwohl dringend erfordert (Investitionsstock)
- **Investitionen der Stadt Mainz im Hinblick auf ihre besonderen Aufgaben als Landeshauptstadt**
- **kommunale Theater und Orchester**
- die Träger der Jugendämter für Personalkosten der Kindertagesstätten
- Dorferneuerung und diese unmittelbar unterstützenden private Maßnahmen
- Stadterneuerung
- kommunale Vorhaben zur Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen einschließlich Gewerbezentren sowie zur Umwandlung militärischer Liegenschaften
- kommunale Schulbauten einschließlich deren Erstausrüstung

Ein bedeutender Teil der originären Aufgaben des Landes und der gemeinsamen Trägerschaften (z.B. Staatstheater, Personalkosten der Kindertagesstätten) wird mit Hilfe dieser LFAG-Mittel für investive wie für laufende Zwecke finanziert und nicht aus den eigenen Haushaltsmitteln des Landes bestritten.

### Finanzausgleichsumlage

Städte und Gemeinden müssen 10 v. H. der über dem Landesdurchschnitt liegenden Steuerkraft in die Finanzausgleichsmasse einbringen. Seit 2002 sind die Landkreise von der Finanzausgleichsumlage befreit. Die Finanzausgleichsumlage trägt somit die Merkmale eines horizontalen Finanzausgleichs.

#### 3.4.2.2 Bewertung

Der rheinland-pfälzische kommunale Finanzausgleich wird von den kommunalen Spitzenverbänden als bewährt in System und Struktur bezeichnet, der keiner grundsätzlichen Neugestaltung bedarf. Im Interesse einer bedarfsgerechten Dotierung und Verteilung der Mittel aus dem Steuerverbund seien jedoch fortlaufende Überprüfungen notwendig und systemgerechte Anpassungen zu diskutieren. In Ergänzung eines ifo-Gutachtens aus dem Jahre 1998, das zu einer teilweise Modifizierung der Leistungsansätze im LFAG führte, wurde 2003 eine Fortentwicklung des Soziallastenansatzes

vorgeschlagen<sup>7</sup>. Zusammen mit dem achten Gemeindefinanzbericht und der Enquete-Kommission Kommunen erhofft man sich eine sachgerechte Weiterentwicklung. Es wird jedoch zu Bedenken gegeben, dass ohne eine Stärkung der Schlüsselmasse ein an den besonderen Lasten orientierter gerechter und damit allgemein akzeptabler kommunaler Finanzausgleich nicht darstellbar sein wird.<sup>8</sup> Mit anderen Worten darf eine Besserstellung der Gemeinden mit besonderen Lasten nicht zu absoluten Verlusten der anderen Gemeinden gehen.

Das Problem des (finanziellen) Lastenausgleichs zwischen Gewinnern und Verlierern der Stadt-Umland-Wanderung ist durchaus gravierender, als hier von den kommunalen Spitzenverbänden dargestellt. V. a. wenn man über den engeren Finanzausgleich hinaus die gesamte Finanz- und Leistungsentwicklung der Oberzentren betrachtet.

Der Ausgleich der besonderen Lasten gepaart mit dem im Bereich der Schlüsselzuweisungen auf die Einwohnerzahlen ausgerichteten System ist aus Sicht des Oberzentrums Mainz das besondere Problem des kommunalen Finanzausgleichs. Im Hinblick auf den demographischen Wandel wird die spezielle Finanzausgleichsproblematik noch deutlicher zu Tage treten. Darüber hinaus stellt die Finanzausgleichsumlage für die Oberzentren ein spezielles Problem dar.

Der Verlust von (Einkommensteuer zahlenden) Einwohnern bedeutet nicht nur, dass die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sinken, sondern auch, dass die einwohnerbezogenen Schlüsselzuweisungen B1 niedriger ausfallen und die einwohner- und steuerkraftbezogene Schlüsselzuweisung B 2 und Investitionsschlüsselzuweisung mit dem auf den Hauptansatz entfallenden Teil abhängig von der Höhe der verloren gehenden Einkommensteuer auch niedriger werden.

<sup>7</sup> vgl. ifo-institut: Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, München Januar 1998; ifo-institut: Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München, Juli 2002

<sup>8</sup> vgl. Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz 2004, Seite 409 f.



Der Ansatz für zentrale Orte wird niedriger, da der Einwohnerverlust eine Verringerung des Ansatzes für Grundzentren bedeutet. Der Ansatz für Mittelzentren und der Ansatz für Oberzentren ändern sich nicht, wenn die Einwoh-

nerzahlen innerhalb dieser jeweiligen Bereiche konstant bleiben. Der Sozialansatz kann bei weniger Einwohnern höher ausfallen, wenn die Ausgaben für Sozialhilfe je Einwohner steigen.

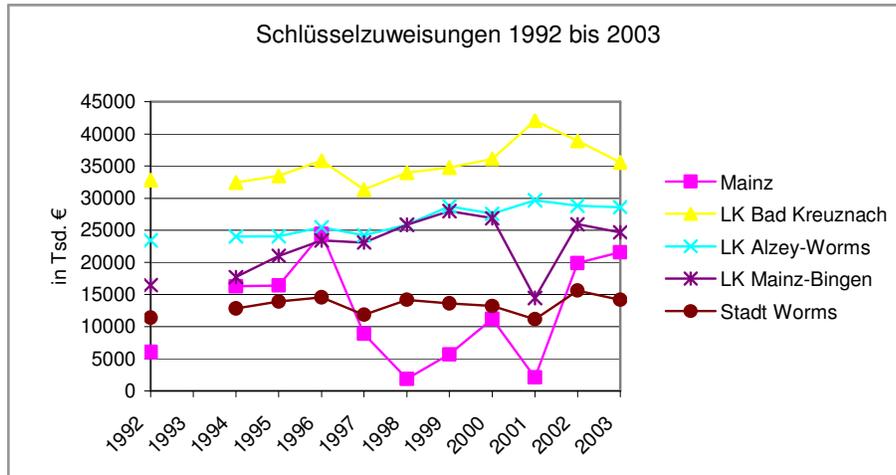


Abb. 19: Schlüsselzuweisungen 1992 -2003

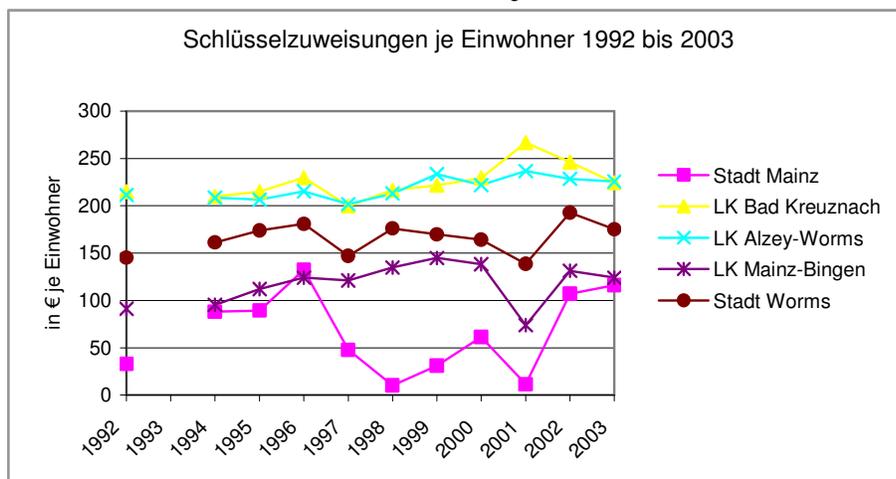


Abb. 20: Schlüsselzuweisungen je Einwohner 1992 -2003

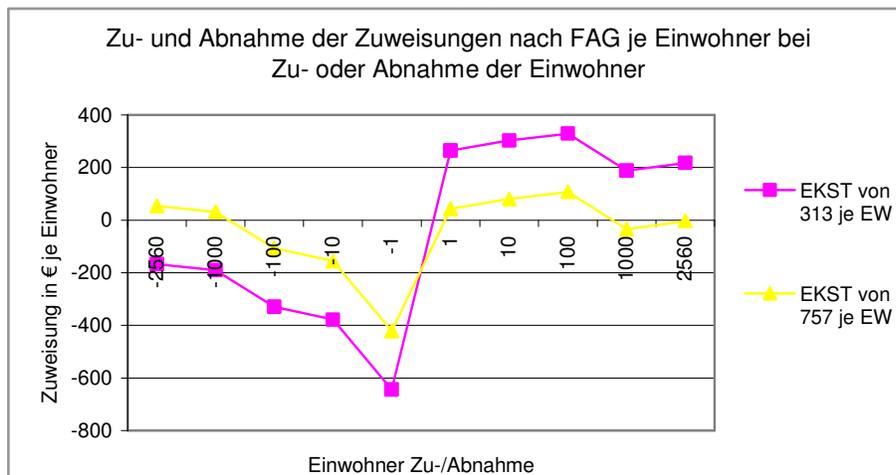


Abb. 21: Zu- und Abnahme der Zuweisungen nach FAG je Einwohner 1992 -2003



### Rechenbeispiel zur Finanzausgleichssystematik der Schlüsselzuweisungen - Fortführung der "als-ob"-Betrachtung

Das folgende Rechenbeispiel auf Basis der obigen Berechnungen zur Einkommensteuer soll den Ausgleichsmechanismus verdeutlichen. Angenommen wird, dass unter sonst gleichen Bedingungen Mainz per Saldo 2560 Einwohner mehr (Einwohnerverluste zwischen 1986 und 1998) hätte und die Gemeinden des Mittelbereiches Mainz entsprechend 2560 Einwohner weniger. Die Sozialhilfeausgaben der Stadt bleiben gleich. Die Schülerzahlen in Mainz ändern sich nicht. Die Einkommensteuereinnahmen würden alternativ die oben errechneten 313 € je Einwohner bzw. 757 € je Einwohnerverlust bzw. Einwohnergewinn betragen.

Im Ergebnis hätte Mainz im Jahr 2003 rd. 557.000 € mehr aus dem Finanzausgleich erhalten, wenn hier so viele Einwohner mehr wie zwischen 1986 und 1998 verloren wurden gewohnt hätten und diese 2560 zusätzlichen Einwohner mit 313 € pro Kopf zu den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer beigetragen hätten. Pro zusätzlichem Einwohner wären also 218 € Finanzausgleichsmittel mehr eingenommen worden. Hätten die zusätzlichen Einwohner mit 757 € pro Kopf zu den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer beigetragen, hätte Mainz 10.800 € oder vier € pro Kopf weniger Zuweisungen aus dem Finanzausgleich erhalten.

Diese fiktiven Einnahmen stellen in umgekehrter Betrachtung die Einnahmeverluste im Jahr 2003 aufgrund der Strukturverschiebungen zwischen Stadt und Umlandgemeinden zwischen 1986 und 1998 dar. D.h. der Verbleib von 2560 Einwohnern in der Stadt mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommensteueranteil von 313 € wäre im Jahr 2003 zusätzlich mit 218 € aus dem Finanzausgleich "belohnt" worden. Der Verbleib der gleichen Einwohner mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommensteueranteil von 757 € hätte im Jahr 2003 um 4 € Pro-Kopf geringere Zuweisungen eingebracht.

Aufgrund der Vielzahl der Komponenten, die bei der Berechnung des Finanzausgleichs einfließen, verläuft die Zu- und Abnahme der Zu-

weisungen nicht linear wie aus Abb. 21 zu ersehen ist. Der Finanzausgleichsmechanismus gleicht aber mit ungleichförmigen Verlauf umso mehr aus, je höher Einwohnerverluste oder -gewinne mit Einkommensteuerverlusten und -gewinnen einhergehen.

### Ansatz für zentrale Orte

Unabhängig von der in ihren Ergebnissen nicht immer geradlinigen Systematik des Finanzausgleichs besteht für die Oberzentren das Problem, dass die Ansätze für das Mittelzentrum und das Oberzentrum trotz einiger Veränderungen noch immer sehr niedrig sind. Zwar werden die Ansätze seit einigen Jahren kumulativ berechnet, nicht mehr nach der "Meistbegünstigungsklausel" unter den drei Ansätzen ausgewählt, gleichwohl errechnen sich für Mainz 2003 nur 5571 "Einwohnergleichwerte" aus diesen Ansätzen. Bezogen auf die im Gesamtansatz berücksichtigten "Einwohnergleichwerte" sind das nur knapp 2,5%. D.h. die mittel- und oberzentralen Leistungen der Stadt Mainz für die Region werden im Finanzausgleichssystem nur als eine besondere Belastung von rd. 2,5 % der Gesamtleistung der Stadt Mainz berücksichtigt. Von den ansatz- und steuerkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen in Höhe von 11,37 Mio. € entfielen 2003 nur rd. 279.719 € auf diese Ansätze. Dabei beträgt der Zuschuss aus dem Verwaltungshaushalt der Stadt für das Staatstheater Mainz GmbH bereits über 10 Mio. € für das PCK rd. 3,4 Mio. € und für die weiterführenden allgemein- und berufsbildenden Schulen rd. 15,6 Mio. €.

Insgesamt beläuft sich der Anteil an den Ausgaben des Haushalts für kulturelle, schulische und sonstige Zwecke, die auch mittel- und oberzentralen Charakter haben, auf geschätzt 10 %. Hier zeigt sich die Schieflage, die die Stadt-Umland-Wanderung verursacht, besonders deutlich. Mit jedem Einwohner der von Mainz in den Mittel- und Oberbereich zieht, gehen Einnahmen verloren, die sich auf 580 bis 753 € belaufen. Dieser Betrag fehlt auch zur Finanzierung der defizitären schulischen und kulturellen Einrichtungen. Sie werden weiter von den Einwohnern des Verflechtungsbereichs besucht, was auch gewollt ist. Im Gegenzug erhält Mainz aber nicht mehr Geld aus dem Ansatz für Mittel- und Oberzentren, weil die Umlandabwanderer aus Mainz den Mittel-



Veränderungen der Schlüsselzuweisungen 2003 aus dem Finanzausgleich bei höherer Einwohnerzahl und höheren EKSt.-Einnahmen						
Einkommensteuereinnahmen je Einwohner	313 €			757 €		
			+/-			+/-
Einwohner	183.931	186.491	2.560	183.931	186.491	2.560
Hauptansatz	183.931	186.491	2.560	183.931	186.491	2.560
Ansatz für Grundzentrum	7.081	7.179	98	7.081	7.179	98
Ansatz für Mittelzentrum	2.814	2.814	0	2.814	2.814	0
Ansatz für Oberzentrum	2.757	2.757	0	2.757	2.757	0
Ansatz für Soziallasten	23.911	23.497	-414	23.911	23.497	-414
Schüleransatz	5.904	5.904	0	5.904	5.904	0
Streitkräfteansatz	49	49	0	49	49	0
Leistungsansätze	42.516	42.200	-316	42.516	42.200	-316
Gesamtansatz	226.447	228.691	2.244	226.447	228.691	2.244
Bedarfsmesszahl €	168.023.674	169.688.722	1.665.048	168.023.674	169.688.722	1.665.048
Gewinn/Verlust an EkSt in €			801.280			1.937.318
Finanzkraftmesszahl €	148.906.989	149.708.269	801.280	148.906.989	150.844.307	1.937.318
Unterschiedsbetrag €	19.116.685	19.980.453	863.768	19.116.685	18.844.415	-272.270
Schlüsselzuweisung B 2 (50 v. H.) €	9.558.342	9.990.226	431.884	9.558.342	9.422.207	-136.135
Gewinn/Verlust je Einwohner €			169			-53
Schlüsselzuweisung B 1 €	7.712.227	7.819.568	107.341	7.712.227	7.819.568	107.341
Gewinn/Verlust je Einwohner €			42			42
Investitionsschlüsselzuweisung €	1.811.577	1.829.529	17.952	1.811.577	1.829.528	17.952
Gewinn/Verlust je Einwohner €			7			7
Gesamtergebnis FAG €	19.082.145	19.639.322	557.177	19.082.145	19.071.303	-10.842
Gesamtergebnis FAG je EW €			218			-4
Gesamtergebnis FAG + EkSt. €			1.358.457			1.926.476
Gesamtergebnis FAG + EkSt. je EW €			531			753

Tab. 12: Veränderungen der Schlüsselzuweisungen 2003 aus dem Finanzausgleich bei höherer Einwohnerzahl und höheren EKSt.-Einnahmen

bzw. Oberbereich nicht wechseln. Davon abgesehen, wird ein zusätzlicher Einwohner im Mittelbereich nur mit 1,1% als besondere Last berücksichtigt, ein Einwohner im Oberbereich nur mit 0,33%.

Höhere Leistungsansätze führen aber unweigerlich dazu, dass bei gleich bleibender Finanzausgleichsmasse die über den Hauptansatz verteilbaren Mittel niedriger werden. Damit werden Gemeinden ohne Leistungsansätze schlechter gestellt. Im Bezug auf die Umlandgemeinden wäre das ein gewolltes Ergebnis. Es würden jedoch auch die Gemeinden be-

lastet, die nicht von der Umland-Wanderung profitieren.

### Finanzausgleichsumlage

Die Finanzausgleichsumlage ist eine seit langem umstrittene Komponente des Finanzausgleichs. Zusätzlich zum vertikalen Ausgleich zwischen Land und Gemeinden schafft sie noch einen horizontalen Ausgleich zwischen unterschiedlich steuerstarken Kommunen. Sie wurde mehrfach umgestaltet. Zurzeit müssen überdurchschnittlich steuerkräftige Gemeinden und Städte 10% ihrer über dem Durchschnitt



liegenden Steuerkraft abgeben. Das Problem der Finanzausgleichsumlage ist, dass die Oberzentren i.d.R. eine überdurchschnittliche Steuerkraft in Verbindung mit einer überdurchschnittlichen Ausgabenlast haben. Sie müssen aber trotz der überdurchschnittlichen Ausgabenlast einen Teil ihrer Steuerkraft abgeben, weil bei der Berechnung der Finanzausgleichsumlage die besonderen Lasten nicht berücksichtigt werden.

### Ansatz für Soziallasten

Mit dem Ansatz für Soziallasten werden über Landesdurchschnitt liegende Sozial(hilfe)lasten abgemildert. Jeder Prozentpunkt, den die Sozialhilfeausgaben des Vorjahres je Einwohner über dem Landesdurchschnitt liegen, erhöhen die Einwohnerzahl um 2 v. T. der Einwohnerzahl.

Für 2003 wurden für die aus dem Jahr 2001 resultierende Ausgabenbelastung für Sozialhilfe aufgrund der ungedeckten Ausgaben im Haushaltsabschnitt 41 € 256,30 je Einwohner zugrunde gelegt. Die landesdurchschnittliche Ausgabenbelastung in diesem Jahr lag bei € 154,54. Die über dem Landesdurchschnitt liegende Ausgabenbelastung von 65 % wird mit 2 v.T. der Einwohner multipliziert und ergab so einen Ansatz von 23.911 Einwohnern. Bezogen auf die Schlüsselzuweisungen sind das 10,5 %. Daraus ergibt sich ein Betrag von rd. 1,2 Mio. € mit dem die Sozialausgabenbelastung von 2001 abgemildert wurde. Das entspricht 2,5% der zugrunde gelegten Belastung von rd. 47,1 Mio. €.

Der Soziallastenansatz ist so konstruiert, dass er mit der relativen über dem Landesdurchschnitt liegenden Belastung pro Einwohner zu- oder abnimmt. Die absolute Belastung, wenn sie im Landesdurchschnitt ebenfalls steigt, findet in diesem System keine Berücksichtigung. Unterschiedliche Belastungen unterhalb des Landesdurchschnitts werden ebenfalls nicht ausgeglichen. Ein ergänzendes Ifo-Gutachten hat im Jahre 2003 Vorschläge für eine Fortentwicklung des Soziallastenansatzes gemacht.

Absicht und Wirkung ist dabei jedoch nicht die Besserstellung der Städte bzw. Oberzentren, sondern der Abbau der mittelbaren Belastung der Landkreise, die aufgrund unterdurch-

schnittlicher Sozialhilfeausgaben keinen Soziallastenansatz angerechnet bekommen. Da der Soziallastenansatz nicht die zur Verteilung stehende Schlüsselmasse des Finanzausgleichs erhöht, sondern nur die Bedarfspunkte/Einwohnergleichwerte, verringert sich der zur Verfügung stehende Betrag pro Bedarfspunkt/Einwohnergleichwert, so dass die Landkreise, die in der Regel nur über den Hauptansatz Zuweisungen erhalten, weniger Einnahmen haben. Das ifo-institut hat deshalb Empfehlungen für eine gleichmäßigere Berechnung des Soziallastenansatzes (fiktiver Bedarf statt Ist-Ausgaben; Allgemeiner Ausgleich statt Spitzenausgleich) gemacht.<sup>9</sup> Mit der Agenda 2010 und der Hartz-Reform, Teil IV, werden sich aber wieder Lastenverschiebungen ergeben, so dass neuerliche Akzentuierungen in der Diskussion erwartet werden dürfen. Ein grundsätzliches Problem wird aber die geringe Gesamtdotierung der Finanzausgleichsmasse und der hohe Anteil an zweckgebundenen Zuweisungen bleiben.

### 3.4.3 Sozialausgaben

Die Ausgaben der örtlichen Träger für Sozialhilfeleistungen waren bedingt durch die Einführung der Pflegeversicherung in Rheinland-Pfalz leicht niedriger als 1992. Insgesamt waren 0,6% weniger notwendig. Pro Einwohner lagen die Ausgaben um 4,4% niedriger.

Weder die Stadt Mainz noch die Landkreise Mainz-Bingen und Bad Kreuznach konnten von diesem landesdurchschnittlichen Rückgang profitieren. Zwar lagen die Ausgaben auch hier niedriger als 1996 - nachdem sie zwischen 1992 und 1996 "explodiert" waren – aber immer noch deutlich höher als 1992. Nur der Landkreis Alzey-Worms konnte von dem allgemeinen Rückgang profitieren.

Die Ausgaben je Einwohner sind in Mainz trotz des leichten Rückgangs mit 182 € gut doppelt so hoch wie in den rheinhessischen Kreisen bzw. wie im Landesdurchschnitt. Nur die Ausgaben pro Einwohner im Landkreis Mainz-Bingen sind bei niedrigem Niveau dabei so stark gestiegen wie die in Mainz. In beiden

<sup>9</sup>vgl. ifo-institut (2002): Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München



Fällen entfielen die wesentlichen Steigerungen auf die Jahre zwischen 1992 und 1996.

Für den Landkreis Mainz-Bingen kann diese Entwicklung ein Indiz für die beginnende Urbanisierung im Zuge der Stadt-Umland-Wanderung sein. Neben den Durchschnittsfamilien sind zunehmend auch die Besserverdienenden wie bei der Analyse der Einkommensteuerentwicklung gesehen in die Umlandgemeinden gezogen. Auf der anderen Seite kann mit zunehmendem Geschosswohnungsbau in den größeren Gemeinden auch die Zahl der Hilfebedürftigen zunehmen. Eine andere Erklärung könnten Sonderfaktoren sein, weil die Zahl der Sozialhilfeempfänger zwischen 1996 und 2002 in Ingelheim (+ 38%) und Bingen (+ 86 %) besonders stark gestiegen ist, während sie in einigen Verbandsgemeinden (Bodenheim, Gau-Algesheim, Nieder-Olm) gesunken ist.

Oben sind nur die Ausgaben der örtlichen Träger der Sozialhilfeleistungen dargestellt, weil regionalisierte Ergebnisse der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und damit Zahlen zu den Gesamtausgaben innerhalb der kreisfreien

Städte und Landkreise erst seit 1996 verfügbar sind.

Die Gesamtausgaben liegen in Mainz 2002 mit 51,6 Mio. € um 53% höher als die Ausgaben der Stadt Mainz als örtlicher Träger. Auch in den Landkreisen sind die Gesamtausgaben im Jahre 2002 fast doppelt so hoch wie die des örtlichen Trägers. Pro Einwohner liegen sie in Mainz mehr als doppelt so hoch wie in diesen beiden Landkreisen und um 19% über dem Landesdurchschnitt.

Die Zahl der Empfänger von Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt ist in Mainz von 34 je 1000 Einwohner auf 38 gestiegen. Im Landkreis Mainz-Bingen war ebenfalls ein Anstieg bei niedrigem Gesamtniveau zu verzeichnen. Auch die gesamten Sozialhilfeausgaben (örtliche und überörtliche Träger) sind in Mainz noch rd. doppelt so hoch wie in den Landkreisen. Dort leben zwischen 21 (Mainz-Bingen) und 27 (Alzey-Worms) Hilfeempfänger auf 1000 Einwohner. In Mainz sind es 38 auf 1000 Einwohner. In den Landkreisen Bad Kreuznach und Mainz-Bingen ging wie im Landesdurchschnitt die Zahl zurück.

	1992	1996	2002	+/- 92-02	1992	1996	2002	+/- 92-02
	1000 €			%	In € je EW			%
Mainz	26.208	38.619	33.816	29,0%	142	209	182	28,2%
Bad Kreuznach	12.811	20.301	14.699	14,7%	84	130	93	10,7%
Alzey-Worms	9.431	10.698	8.814	-6,5%	85	90	70	-17,6%
Mainz-Bingen	10.237	13.363	14.476	41,4%	57	71	73	28,1%
Rheinland-Pfalz	351.186	414.136	349.001	-0,6%	90	104	86	-4,4%

Tab. 13 :Ausgaben für Sozialhilfe der örtlichen Träger 1992, 1996 und 2002  
Quelle: Statistisches Landesamt, Bad Ems: Empfänger und Ausgaben der Sozialhilfe

	1996	2002	+/-	1996	2002	+/-
	1000 €		%	€ je Einwohner		%
Mainz	54.132	51.595	-4,7%	293	277	-5,5%
Bad Kreuznach	28.992	25.226	-13,0%	185	160	-13,5%
Alzey-Worms	17.272	16.522	-4,3%	146	131	-10,3%
Mainz-Bingen	24.298	27.472	13,1%	128	139	8,6%
Rheinland-Pfalz	960.047	946.275	-1,4%	240	233	-2,9%

Tab. 14 : Ausgaben für Sozialhilfe insgesamt 1996 und 2002  
Quelle: Stat. Landesamt. Bad Ems



## 4 Die Steuerungswirkung der Regionalplanung auf die Stadt-Umland-Entwicklung

In der föderativen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland ist Regionalplanung die teilraumbezogene, regionale Stufe der Landesplanung. Ihre Aufgabe ist die vorausschauende, zusammenfassende, überörtliche und überfachliche Planung für die raum- und siedlungsstrukturelle Entwicklung der Region auf längere Sicht. Sie hat die im Landesentwicklungsprogramm vorgegebenen Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu konkretisieren, die regionspezifischen Struktur- und Entwicklungsprobleme aufzuarbeiten und die überregionalen Vorgaben mit den regionalen Bedürfnissen abzustimmen.

Regionalplanung ist also im Kern die auf das Gebiet einer Region bezogene Koordinierung staatlicher, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und kommunaler Planungsabsichten, die mit konkreten Raumansprüchen verbunden sind. Wichtigstes Planungs- und Steuerungsinstrument der Regionalplanung ist der Regionale Raumordnungsplan. Die regionalen Raumordnungspläne stehen unter der Zielsetzung, gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen herzustellen. Unter Berücksichtigung sich verändernder bevölkerungsstruktureller, ökonomischer und ökologischer Rahmenbedingungen stehen die Sicherung des erreichten Ausbaustandes und, wo erforderlich, dessen Verbesserung im Vordergrund.

Die Stadt Mainz ist Teil der Planungsregion Rheinhausen-Nahe, für deren räumliche Entwicklung der Regionale Raumordnungsplan den planerischen Rahmen vorgibt. Die Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsplans ist abgeschlossen, der neue RROP 2010 wurde Anfang des Jahres genehmigt. Die räumliche Entwicklung in der Region soll auch nach dem neuen RROP 2010 dem zentralörtlich gegliederten punktaxialen Ordnungsmodell

folgen, wobei sich die Entwicklung der Gemeinden an den Grundsätzen der

- Innenentwicklung vor Außenentwicklung
- Funktionsmischung und des
- Flächensparenden Bauens

orientieren soll.

Dieses Leitbild der dezentralen Konzentration ist seit Jahrzehnten elementarer Bestandteil der Regional- und Landesplanung. Dennoch konnte, wie im Raumordnungsbericht 2000 der Bundesregierung festgestellt wird, nicht verhindert werden, dass in den Ballungsräumen die Suburbanisierung immer weiter in den ländlichen Raum vordringt und Raumentwicklungen zu beobachten sind, die sich nicht ohne weiteres mit den raumordnerischen Zielvorstellungen in Einklang bringen lassen. So kommt der Raumordnungsbericht zu dem Ergebnis, dass die Umlandgemeinden ohne zentralörtliche Bedeutung die größte Dynamik aufweisen. Die Siedlungsdispersion im Umland nimmt dadurch zu. Dies entspricht den Ergebnissen dieser Studie.

Der Suburbanisierungsprozess unterläuft somit die planerischen Vorstellungen einer dezentral konzentrierten Siedlungsentwicklung und führt zu regionalen Disparitäten, und Planungsproblemen, die mit den derzeit zur Verfügung stehenden Instrumenten nur unzureichend gelöst werden können. Als solche Probleme werden im Raumordnungsbericht genannt<sup>10</sup>:

- *Die Kernstädte bluten aus.*
- *Infrastruktureinrichtungen sind nicht ausgelastet und müssen häufig geschlossen werden, während die Umlandgemeinden Mühe haben, die notwendige soziale Infrastruktur bereitzustellen.*
- *Die Innenentwicklung der Kernstädte wird erschwert und die Stadtzentren erhalten Konkurrenzdruck von Großeinrichtungen im Umland.*
- *Durch die enorme Steigerung der Wohn- und Siedlungsflächeninanspruchnahme im*

<sup>10</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): Raumordnungsbericht 2000 - Kernaussagen



*Umland wird der Freiflächenschwund auch hier zum Problem.*

- *Die Entfernungen zwischen Wohnung, Arbeitsplätzen, Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen steigen und sorgen für neue Verkehrsprobleme.*

Die im Raumordnungsbericht der Bundesregierung aufgezeigten raumstrukturellen Entwicklungen in den Stadt-Umland-Räumen und die daraus resultierenden Planungsprobleme sind - wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln erläutert - auch in Mainz und seinem rheinhessischen Umland zu beobachten. Diese Entwicklungen können offenbar auch durch das Instrument des RROP nicht verhindert werden. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob und in welchem Maß dies auf inhaltliche oder institutionelle Regelungsdefizite zurückzuführen ist.

## 4.1 Die räumlichen Auswirkungen der punktaxialen zentralörtlichen Siedlungsentwicklung

### 4.1.1 Funktion Wohnen

#### 4.1.1.1 Gemeinden mit der besonderen Funktion Wohnen

Der Regionale Raumordnungsplan weist den meisten zentralen Orten und einigen nichtzentralen Orten die besondere Funktion Wohnen zu. Die so gekennzeichneten Gemeinden sollen über ihre Eigenentwicklung hinaus verstärkt Wohnbauflächen ausweisen und erschließen. Dabei ist vorrangig die Innenentwicklung zu fördern. Als Begründung hierfür führt der RROP an<sup>11</sup>:

*„Für die Zuweisung der besonderen Funktion Wohnen werden Gemeinden ausgewählt, die die Nähe zu den übrigen Funktionen, insbe-*

*sondere zu den Tätigkeiten Arbeiten, Bilden, Einkaufen gewährleisten und verkehrsgünstig angebunden sind....Diese Bedingungen erfüllen die meisten zentralen Orte. Um den vom Rhein-Main-Gebiet und von der Stadt Mainz ausgehenden Siedlungsdruck zu verteilen und Überlastungen an anderen Standorten abzuschwächen bzw. um Alternativen zu der unerwünschten dispersen Siedlungsentwicklung in den Achsenzwischenräumen zu bieten, erhalten die nicht zentralen Gemeinden Saulheim und Armsheim zusätzlich die besondere Funktion Wohnen.“*

Eine Analyse der Wohnbauflächenentwicklung in der Region ergibt folgendes Bild: Die 22 Gemeinden mit besonderer Wohnfunktion haben im Zeitraum von 1992-2002 insgesamt um 14989 Einwohner zugenommen. Dies entspricht einem durchschnittlichen Einwohnerzuwachs von 679 Einwohner/Gemeinde und liegt über dem Wert der Gemeinden ohne die besondere Funktion Wohnen (+160 EW). Das regionalplanerische Ziel, die Gemeinden mit besonderer Wohnfunktion in besonderem Maß zu entwickeln, wurde damit offenbar erreicht. Die beschriebene Entwicklung geht jedoch auch zu Lasten der Stadt Mainz.

Mit Ausnahme der Städte Bingen, Alzey, Osthofen und der Gemeinde Westhofen verzeichnen alle Gemeinden mit besonderer Wohnfunktion ein positives Wanderungssaldo mit der Stadt Mainz, d.h. es sind in den Jahren von 1992 bis 2002 mehr Personen aus Mainz zugezogen als nach Mainz abwanderten. Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Stadt Mainz in den letzten 10 Jahren im Saldo 4717 Einwohner an rheinhessische Gemeinden verloren hat, die nach dem Willen der Regionalplanung eine besondere Wohnfunktion ausüben.

Die Ausweisung insbesondere der o.g. Gemeinden als Gemeinden mit besonderer Wohnfunktion und die damit verbundene Verpflichtung durch eine entsprechende Bauleitplanung dieser Zuweisung Rechnung zu tragen, trägt also mit dazu bei, dass Mainz als Oberzentrum Einwohner verliert. Diese Entwicklung wird von der Regionalplanung auch für Gemeinden gefördert, die sonst keine zentralörtliche Funktion ausüben (Saulheim, Armsheim) und damit begründet, dass sie den von der Stadt Mainz ausgehenden Siedlungsdruck aufnehmen sollen.

<sup>11</sup> Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe (2004), S. 10



Gemeinde mit besonderer Wohnfunktion	Anzahl Zuzüge aus Mainz 92-02	Saldo Wanderung Mainz	Anteil Zuzüge % aus Mainz an Einwohner	Anteil Saldo Wanderung Mainz an Einwohner
Heidesheim am Rhein	1554	739	22.62	10.76
Bodenheim	1475	565	22.20	8.50
Nieder-Olm	1779	684	21.86	8.40
Saulheim	1003	417	14.33	5.96
Nierstein	1041	461	13.83	6.13
Oppenheim, Stadt	882	296	13.19	4.42
Armsheim	305	185	11.68	7.08
Ingelheim am Rhein, Stadt	2589	999	10.28	3.96
Wörrstadt	703	199	9.42	2.66
Gau-Odernheim	292	175	7.97	4.77
Flonheim	178	107	6.78	4.08
Gau-Algesheim, Stadt	387	117	6.00	1.81
Guntersblum	227	4	5.95	<1
Wöllstein	215	145	4.95	3.34
Sprendlingen	183	71	4.67	1.81
Bingen am Rhein, Stadt	980	-263	3.97	<0
Alzey, Stadt	586	-68	3.25	<0
Langenlonsheim	72	30	1.96	<1
Bad Kreuznach, Stadt	819	69	1.87	<1
Osthofen, Stadt	156	-218	1.74	<0
Gensingen	60	13	1.80	<1
Westhofen	24	-10	0.74	<0
Summe	15510	4717		

Tab.15: Wegzüge aus Mainz 1992-2002 in Gemeinden mit besonderer Wohnfunktion

#### 4.1.1.2 Gemeinden ohne besondere Funktion Wohnen

Für Gemeinden ohne die besondere Funktion Wohnen gilt der Grundsatz, dass jede Gemeinde Anspruch auf Eigenentwicklung hat. Jeder Gemeinde sind deshalb Entwicklungen zuzubilligen, die den Ansprüchen der ortsverbundenen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse, an die Erfordernisse der örtlichen Wirtschaft, an Kultur, Freizeit und Erholung sowie an die Umwelt Rechnung tragen. Dabei ist zu beachten, dass die Eigenentwicklung nicht dazu führen darf, dass besondere Funktionen anderer Gemeinden beeinträchtigt werden. Der Grundsatz der Eigenentwicklung wird im Regionalen Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe wie folgt erläutert:<sup>12</sup>

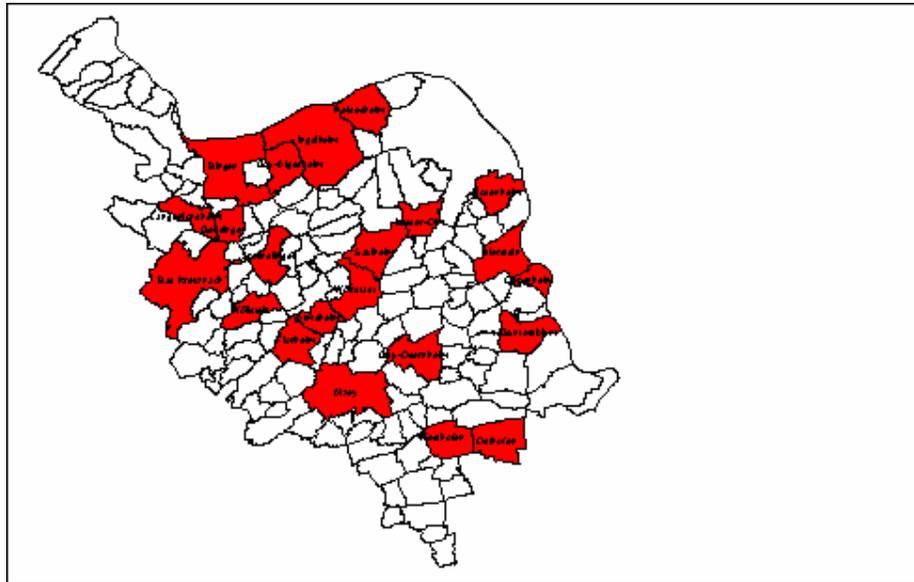
*„Die gemeindliche Planungshoheit ist Teil der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung hinsichtlich der örtlichen Belange. Der Grundsatz der Eigenentwicklung der Gemeinden ist Ausfluss der Selbstverwaltung, die im Rahmen der Gesetze garantiert ist. Auf die Planung bezogen bedeutet dies, dass die gemeindliche Planung sich in die überörtliche sowie fachliche und überfachliche*

*Planung einfügen muss. Auch die Funktionalität der Nachbargemeinden begrenzt das Recht auf Eigenentwicklung. Andererseits wirken die Gemeinden im Zuge des Gegenstromprinzips an der Regionalplanung mit. Zur Eigenentwicklung einer Gemeinde gehört insbesondere die Befriedigung des Wohnungsbedarfs für die ortsgebundene Bevölkerung und der daraus resultierende Bauflächenbedarf. Dieser Eigenbedarf ergibt sich im Wesentlichen aus*

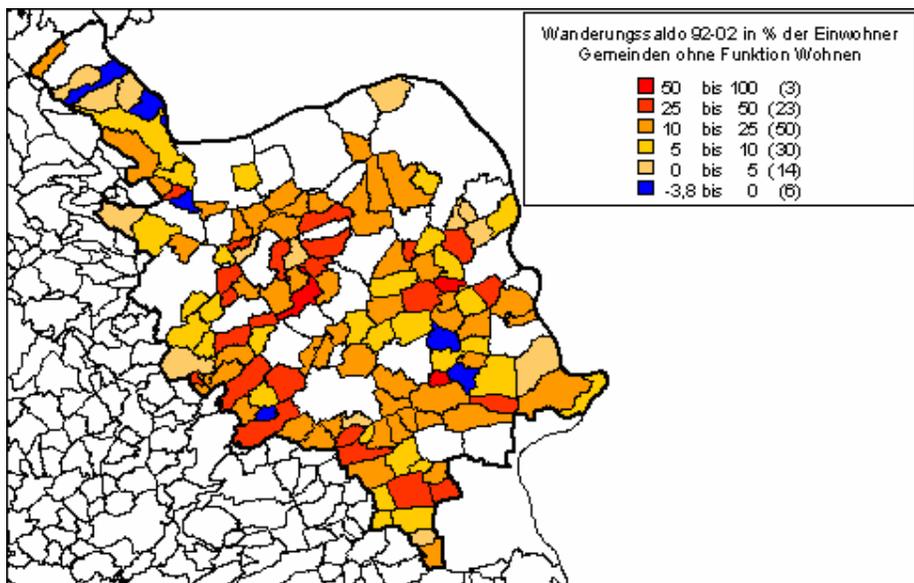
- dem Bedarf aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung,
- den steigenden Wohnungsansprüchen der ortsansässigen Bevölkerung (Verminderung der Einwohner pro Wohneinheit),
- den steigenden Wohnflächenansprüchen und
- dem Ersatzbedarf infolge Sanierungsmaßnahmen und Umnutzung des Wohnungsaltbestandes.

*Zur Sicherung der Eigenentwicklung wird empfohlen, Baulandmodelle anzuwenden. Durch vertragliche Vereinbarung zwischen Gemeinde und Grundstückseigentümern vor Durchführung der Bebauungsplanung kann sichergestellt werden, dass für einen festgelegten längeren Zeitraum Baugrundstücke in einem neuen Baugebiet zu einem festgelegten Preis nur an Ortsverbundene verkauft werden dürfen.“*

<sup>12</sup> Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe (2004), S.



Karte 24: Gemeinden mit der besonderen Funktion Wohnen



Karte 25: Wanderungssaldo der Gemeinden ohne die besondere Funktion Wohnen 1992-2002

Die Definition und Handhabung des Grundsatzes der Eigenentwicklung für die Gemeinden ohne besondere Wohnfunktion erweist sich in der Planungspraxis vielfach als problematisch. Ein Gutachten zur Handhabung der Eigenentwicklung im Auftrag der Region Hannover<sup>13</sup> kommt zu folgendem Ergebnis:

*„Die Beschränkung einer Gemeinde auf ihre „Eigenentwicklung“ wird in der Raumplanung*

*traditionell dahingehend verstanden, dass eine solche Gemeinde neue Baugebiete nur insoweit vorsehen darf, wie es zur Deckung des örtlichen Bedarfs erforderlich ist. Der örtliche Wohnflächenbedarf ergibt sich nach bisheriger Betrachtungsweise aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, dem veränderten Wohnverhalten (mehr Ein-Personen-Haushalte) sowie steigenden Wohnflächenansprüchen der ortsansässigen Bevölkerung, zum Teil auch aufgrund von Sanierung und Umnutzung. Ausgeschlossen ist damit, einen Bevölkerungszuwachs von außen durch die Entwicklung von Bauflächen planmäßig zu fördern.*

<sup>13</sup> Region Hannover (2002): Gutachten Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung, [www.region-hannover.de](http://www.region-hannover.de)



Die Durchsicht einzelner Landes-, Raumordnungspläne und Regionalpläne zeigt, dass die Inhaltsbestimmung des Begriffs der Eigenentwicklung in den deutschen Bundesländern zwar verschiedene Ausprägungen erfährt, in der Grundtendenz jedoch übereinstimmt. Einheitlich ist:

- die Bezugnahme auf Einwohnerzuwachs
- die Anknüpfung auch an Ortsteile bzw. Siedlungseinheiten
- die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen wie: „angemessene organische Entwicklung“, „behutsame Weiterentwicklung“, „Erhaltung der gewachsenen Siedlungsstruktur“, „ausgewogene, umweltgerechte und bedarfsgerechte Planung“.

Auch die Definition der Eigenentwicklung im RROP Rheinhausen-Nahe wird gekennzeichnet durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe. Dies führt in der konkreten Handhabung zu erheblichen Problemen, da damit letztendlich den Kommunen bzw. der zuständigen lokalen Aufsichtsbehörde ein erheblicher Ermessensspielraum zugestanden wird. Es gibt jedoch auch Regionalpläne, die versuchen, den Begriff der Eigenentwicklung präziser zu fassen. Ein Beispiel hierfür ist der Regionale Raumordnungsplan Westpfalz. Der Begriff der Eigenentwicklung im RROP Westpfalz wie folgt definiert:<sup>14</sup>

*„Die bauleitplanerische Konkretisierung der besonderen Funktion Wohnen erfolgt – ebenso wie die der Eigenentwicklung – über die Bestimmung von Schwellenwerten für die Wohnbauflächenausweisung (vgl. Kap. 2.4.1). Der Quantifizierungsansatz stellt sich wie folgt dar: Für Gemeinden mit Eigenentwicklung wird ein Angebot von 3,5 Wohneinheiten (WE) pro Jahr und pro 1.000 Einwohner (E) als ausreichend angesehen, bei einer Dichte von 15 WE/ha.“*

Die Anwendung dieser Regel bedeutet in der Praxis, dass eine Gemeinde von 1000 Einwohnern in 10 Jahren 35 Wohnungen im Eigenbedarf errichten kann. Bei einer Wohndichte von 15 WE/ha wären dies 2,3 ha Wohnbaufläche. Damit kann bei einer Belegungsdichte von 2,1 Personen/WE Bauland für etwa 70-75 Einwohner als Eigenbedarf geltend gemacht

werden. Dies entspricht einem Bevölkerungswachstum von 7-7,5 %.

Vergleicht man die Entwicklung in den rheinhessischen Umlandgemeinden in den letzten 10 Jahren mit dem Schwellenwert von 7-7,5 % des RROP Westpfalz, so stellt man fest, dass von 130 Gemeinden im Untersuchungsraum ohne besondere Wohnfunktion 96 Gemeinden über dem Schwellenwert der Eigenentwicklung liegen.

Eine andere auf die Zuwanderung von Bevölkerung ausgerichtete Definition der Eigenentwicklung findet sich im Regionalplan vom 22.7.1998 für die Region Stuttgart. Sie lautet:

*„In den Gemeinden mit Eigenentwicklung sind keine Wanderungsgewinne vorzusehen und nur Wohnbauflächen sowie gewerbliche Bauflächen für den aus der Eigenentwicklung resultierenden inneren Bedarf zulässig. Der Eigenbedarf ergibt sich aus dem Bedarf für die natürliche Bevölkerungsentwicklung sowie aus dem Ersatz- und Ergänzungsbedarf an Wohnungen und Gewerbeflächen für die bereits am Ort ansässige Bevölkerung und bestehende Betriebe.“<sup>15</sup>*

Diese entspricht weitgehend der Definition des Eigenbedarfs im RROP Rheinhausen-Nahe. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass der Grundsatz der Eigenentwicklung im Untersuchungsraum als Steuerungsinstrument für die Entwicklung der Gemeinden nahezu wirkungslos ist. Verfolgt man die Entwicklung der letzten 10 Jahre im Untersuchungsraum, so stellt man fest, dass von 130 Gemeinden 122 Gemeinden Wanderungsgewinne zu verzeichnen haben. Bei 76 Gemeinden liegt der Anteil der Wanderungsgewinns an der Einwohnerzahl höher als 10 %, der sicherlich nicht mehr mit dem Grundsatz der Eigenentwicklung in Einklang zu bringen ist.

Dies bedeutet, dass der Grundsatz der Eigenentwicklung im Untersuchungsraum als regionalplanerisches Steuerungsinstrument weitgehend wirkungslos ist und die tatsächliche Entwicklung konträr zu den mit der Eigenentwicklung verfolgten regionalplanerischen Zielen verläuft. Die Wirkungslosigkeit des Grundsatzes der Eigenentwicklung ist nicht zuletzt auf

<sup>14</sup> Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz III (2002): Entwurf zur Genehmigung, S. 17

<sup>15</sup> Regionalplan Region Stuttgart



die Unbestimmtheit seiner Definition und die fehlende Rechtsverbindlichkeit zurückzuführen. Diese Feststellung ist nicht nur auf das Untersuchungsgebiet begrenzt, sondern ist ein Phänomen, das in vielen Stadtregionen beobachtet werden kann. Auch ein Gutachten zur Frage der Eigenentwicklung in der Region Hannover<sup>16</sup> kommt zu ähnlichen Schlüssen:

*„Obwohl das versorgungsorientierte Zentrale-Orte-Konzept in der Raumplanung seit den 1970er Jahren um Entwicklungsfunktionen, insbesondere für Siedlungsschwerpunkte, erweitert wurde, muss aus heutiger Sicht gesagt werden, dass dieses Konzept bislang weitgehend unwirksam geblieben ist. Eine fühlbare Steuerung der allgemeinen Siedlungsentwicklung hat nicht in dem gebotenen Umfang stattgefunden. So ist es zu einem dispersen Siedlungswachstum gekommen. Nichts anderes gilt für das raumordnerische Ziel der Beschränkung von Gemeinden auf eine Eigenentwicklung. Auch dieses Ziel ist in der Praxis weitgehend wirkungslos geblieben.“*

*Einer der wesentlichen Gründe für die Unwirksamkeit liegt darin, dass die Berechnungsfaktoren für die Ermittlung des Wohnflächenbedarfs sowie des Ersatzbedarfs in erheblichem Ausmaß unbestimmt sind. Diese Unbestimmtheit ermöglicht einerseits eine restriktive bis willkürliche Genehmigungspraxis der höheren Verwaltungsbehörden bei der Rechtskontrolle von Bauleitplänen, insbesondere bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen. Andererseits können sich auch die Gemeinden die Unbestimmtheit zu Nutze machen, indem sie mehr fordern als sie "eigentlich" dürften.*

*Diese Unsicherheiten sollten beendet werden, indem die Definition der Eigenentwicklung nicht mehr an die Einwohnerentwicklung geknüpft wird, sondern an die Fläche. Die Bezugnahme auf einen geografisch und mathematisch eindeutig berechenbaren Flächenwert anstelle eines nur prognostischen Einwohnerwertes ist die bessere Lösung. Hier wird das geschützt, was geschützt werden soll: nämlich die Fläche. Die weiteren Zielsetzungen der Raumordnung, nämlich die Einwohner auf geeignete Orte mit guter Infrastruktur und mit guter Verkehrsanbindung zu verteilen,*

*werden bereits eine Stufe vorher verwirklicht, nämlich bei der Bildung der Zentrenstruktur und der Auswahl der Orte, denen mehr zugestanden wird als eine bloße Eigenentwicklung.“*

Die praktische Wirkungslosigkeit des Grundsatzes der Eigenentwicklung führt dazu, wie bereits in vorangegangenen Kapiteln aufgezeigt wurde, dass das planungstheoretische Konstrukt der zentralörtlichen Entwicklung im Untersuchungsraum durch den Baulandhunger der Gemeinden unterlaufen und konterkariert wird. Diese Entwicklung verläuft zu einem erheblichen Teil zu Lasten der Stadt Mainz. Teilweise sind die Wanderungsgewinne durch Einwohner, die von Mainz in die Umlandgemeinden ziehen, größer als die gesamten Wanderungsgewinne der betreffenden Gemeinde.

Dies bedeutet, dass ohne den Zuzug der Bevölkerung aus Mainz viele Gemeinden keinen Wanderungsgewinn vorweisen könnten. In der Summe sind im Zeitraum von 1992-2002 19114 Einwohner aus Mainz in das Umland gezogen. Der Saldo für den gleichen Zeitraum liegt bei 7543. Damit überschreitet die Anzahl der Einwohner, die von Mainz in eine Gemeinde ohne besondere Wohnfunktion gezogen sind, deutlich die Anzahl der Mainzer, die in einen Ort mit besonderer Wohnfunktion umgezogen sind. Als Fazit kann man festhalten:

- Die kontinuierliche Abwanderung von Mainzer Bevölkerung in das rheinhessische Umland ist nicht nur auf die größeren Gemeinden mit einer regionalplanerisch gewollten besonderen Wohnfunktion ausgerichtet, sondern
- mehr als die Hälfte (56%) aller aus Mainz abwandernden Personen lassen sich in Gemeinden nieder, die lediglich im Rahmen der Eigenentwicklung Wohnbauflächen ausweisen sollen
- Der Grundsatz der Eigenentwicklung ist in der Praxis ohne Wirkung
- Die Regionalplanung ist offenbar nicht in der Lage eine disperse Siedlungsentwicklung zu verhindern, die in zunehmendem Maß die Vorhaltung oberzentraler Funktionen der Stadt Mainz gefährdet.

<sup>16</sup> Region Hannover (2002): Gutachten Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung, [www.region-hannover.de](http://www.region-hannover.de)



Gemeinde	Wanderungsgewinne gesamt 1992-2002
Flörsheim-Dalsheim	961
Mommenheim	729
Wallertheim	636
Ober-Olm	603
Köngernheim	530
Waldalgesheim	527
Udenheim	503
Stadecken-Elsheim	496
Essenheim	440
Mettenheim	427
Jugenheim in Rheinhessen	384
Wackernheim	369
Eich	363
Wendelsheim	347
Budenheim	335
Partenheim	334
Albig	325
Erbes-Büdesheim	323
Dienheim	315
Dittelsheim-Heßloch	295
Gau-Bickelheim	294
Nackenheim	290
Pfaffen-Schwabenheim	290
Dexheim	284
Siefersheim	283
Offstein	278
Bechtheim	266
Schwabenheim an der Selz	265

Tab. 16: Gemeinden ohne besondere Wohnfunktion mit Wanderungsgewinnen gesamt 1992-2002 größer 250

Gemeinden ohne besondere Wohnfunktion	Anzahl Zuzüge aus Mainz 92-02	Saldo Wanderung Mainz	Anteil Zuzüge % aus Mainz an Einwohner	Anteil Saldo Wanderung Mainz an Einwohner (in %)
Zornheim	1211	504,00	33,94	141,26
Essenheim	974	429,00	32,36	142,52
Wackernheim	781	371,00	32,30	153,43
Budenheim	2553	503,00	30,40	59,90
Ober-Olm	1156	460,00	28,08	111,73
Mommenheim	823	469,00	27,23	155,20
Klein-Winternheim	927	430,00	27,11	125,73
Harxheim	473	153,00	24,00	77,63
Gau-Bischofsheim	450	175,00	22,38	87,02
Nackenheim	1106	360,00	21,97	71,53
Hahnheim	339	114,00	21,15	71,12
Stadecken-Elsheim	904	400,00	20,36	90,11
Köngernheim	281	182,00	20,10	130,19
Jugenheim in Rheinhessen	311	176,00	19,90	112,60
Sörgenloch	217	110,00	19,48	98,74
Partenheim	255	94,00	16,12	59,42
Udenheim	198	96,00	15,66	75,95
Selzen	231	77,00	15,64	52,13
Schwabenheim an der Selz	397	187,00	15,58	73,39
Udenheim	373	149,00	15,52	61,98
Ensheim	58	29,00	12,80	64,02
Lörzweiler	259	49,00	12,75	24,13
Engelstadt	91	31,00	12,48	42,52
Schornsheim	192	49,00	12,29	31,37
Vendersheim	70	44,00	11,84	74,45
Weinolsheim	82	42,00	11,83	60,61
Bubenheim	93	56,00	11,27	67,88
Dexheim	167	61,00	11,25	41,11
Sulzheim	117	40,00	10,94	37,42
Wolfsheim	71	32,00	10,06	45,33
Wallertheim	184	121,00	10,01	65,83

Tab. 17: Gemeinden ohne besondere Wohnfunktion mit Wanderungsgewinnen aus Mainz 1992-2002 von mehr als 10 %



## 5 Praxisbericht - die Berücksichtigung der Belange der Stadt Mainz bei Planungen der Regional- und Landesplanung und der Bauleitplanung der Umlandgemeinden

### 5.1 Der neue Regionale Raumordnungsplan 2010

Zentrales Instrument zur Steuerung der Raumentwicklung auf der regionalen Planungsebene ist der Regionale Raumordnungsplan. Der neue Regionale Raumordnungsplan Rheinhausen - Nahe 2010 übernimmt das Leitbild einer zentralörtlichen punktaxialen Entwicklung des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz.

Im Hinblick auf die Stadt-Umland-Wanderung sind insbesondere die Aussagen zur Bevölkerungs- und Wohnflächenentwicklung von Bedeutung.

**Die Stadt Mainz hat den vorgelegten Entwurf zum RROP abgelehnt,** da er in seinen wesentlichen Planaussagen darauf ausgerichtet ist, die Stadt-Umland-Wanderung und Suburbanisierung des rheinhessischen Umlandes noch weiter zu forcieren.

Im Folgenden werden die hierfür wesentlichen Aspekte erläutert:

#### Besondere Funktion Wohnen

Der Regionale Raumordnungsplan Rheinhausen - Nahe weist im Untersuchungsraum 22 Gemeinden die besondere Funktion Wohnen zu. Diese Gemeinden sollen über den Eigenbedarf hinaus Wohnbauflächen ausweisen. Unter den 22 Gemeinden befinden sich vier,

die im alten RROP diese Funktion noch nicht ausübten (Gensingen, Armsheim, Flonheim und Gau-Odernheim). Den Gemeinden Monsheim und Nackenheim wurde diese Funktion wegen fehlender Flächenverfügbarkeit nicht mehr zugewiesen.

Die Anzahl der Gemeinden mit besonderer Wohnfunktion wurde somit um 2 Gemeinden erhöht. Wie bereits dargestellt, führt die besondere Wohnfunktion dazu, dass die Gemeinden über den Eigenbedarf hinaus Wohnbaufläche ausweisen sollen und dies auch tatsächlich tun, mit der Folge dass dadurch überdurchschnittlich viele Abwanderungen aus Mainz verursacht werden. Die Stadt hat in ihrer Stellungnahme zum RROP auf diese Problematik hingewiesen:<sup>17</sup>

*„Die wesentlichen Entscheidungen über die zukünftige Verteilung der schrumpfenden Bevölkerung in der Region werden durch die zukünftigen Baulandausweisungen gefällt. Mittlerweile wird in fast jeder Neuaufstellung oder Fortschreibung eines Flächennutzungsplanes und Aufstellung eines Bebauungsplanes in den Nachbargemeinden von Mainz mit dem Siedlungsdruck aus Mainz und dem Rhein-Main-Gebiet argumentiert. Dabei summieren sich gerade die für sich jeweils unbedeutenden, aber immer häufiger erfolgenden kleinen Arrondierungen und Erweiterungen zu einem beträchtlichen Wohnangebot. Zusammen mit den großen Vorranggebieten bilden sie einen starken und nicht zu unterschätzenden Sogfaktor auf die wohnungssuchende Bevölkerung in Mainz. Schon das relative Preisgefälle zwischen Stadt und Umland wird dafür sorgen, dass dieser Sogfaktor auch in Zukunft erhalten bleibt, wenn nicht über eine verringerte Quantität der ausgewiesenen Flächen eine Bremse eingebaut wird...*

*.....Angesichts der drohenden Bevölkerungsschrumpfung ist es fraglich, allen zentralen Orten einschließlich der Grundzentren über den Regionalen Raumordnungsplan als Ziel und Grundsatz zuzuweisen, eine Wohnbauentwicklung über den Eigenbedarf hinaus zu betreiben. Gerade dadurch entstehen die beschriebenen negativen Effekte. Ebenfalls zu überdenken sind die großen Vorrangflächen*

<sup>17</sup> Stellungnahme der Stadt Mainz zur Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsplans Rheinhausen-Nahe vom 7.9.2001



von Nieder-Olm bis Armsheim, zumindest wenn sie noch nicht in den jeweiligen Flächennutzungsplänen dargestellt sind.

...Für die Zukunft kann nicht mehr von einem "von der Stadt Mainz ausgehenden Siedlungsdruck" (Seite 9, "Besondere Funktion Wohnen" und Z2 "Schwerpunkte der Wohnsiedlungsentwicklung") gesprochen werden, da die drohenden Bevölkerungsverluste keinen Siedlungsdruck mehr verursachen können..."

#### Orientierungswerte Bevölkerungsentwicklung

Die Orientierungswerte für die Einwohnerentwicklung und den Wohnbaulandbedarf wurden im RROP 2010 aus der Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes abgeleitet. Diese basiert auf der fortgeschriebenen Bevölkerung zum 31.12.1999 und umfasst einen Prognosezeitraum von 15 Jahren. Für den Mittelbereich Mainz wurde für das Jahr 2010 ein erreichbarer Wert von rd. 275.000 Einwohnern ermittelt, wobei 175.000 Einwohner auf Mainz und rd. 100.000 Einwohner auf die restlichen Gemeinden des Mittelbereichs entfielen. Der darauf folgenden Anregung der Stadt, für Mainz einen Einwohnerorientierungswert für das Jahr 2010 von 180.000 statt wie im Entwurf 175.000 Einwohner vorzusehen, sind die Gremien zwar gefolgt, den konsequenten Schritt, in den anderen Gemeinden des Mittelbereichs Mainz die Einwohnerwerte entsprechend um 5.000 Einwohner von 100.200 auf 95.200 zu reduzieren, um den prognostizierten Gesamtwert einzuhalten, wollten sie jedoch nicht nachvollziehen. Somit wurde zum einen der ursprüngliche Prognosewert um 5.000 Einwohner ohne plausible Begründung überschritten und zum anderen der Orientierungswert zum Wohnbaulandbedarf in den Umlandgemeinden nicht abgesenkt.

#### Orientierungswerte Wohnflächenbedarf

Für die Gemeinden mit besonderer Wohnfunktion legt der RROP Orientierungswerte für die Wohnbaulandentwicklung fest, die Bestandteil der landesplanerischen Stellungnahme werden und die bei der Erstellung der Flächennutzungspläne zu berücksichtigen sind. Die Orientierungswerte dienen somit als Richtschnur für die Flächennutzungsplanung der

Gemeinden, sind jedoch grundsätzlich einer Abwägung zugänglich. Die Orientierungswerte als regionalplanerische Richtschnur für die kommunale Bauleitplanung erweisen sich insofern bereits aufgrund ihrer Definition als schwaches Steuerungsinstrument.

Hinzu kommt, dass die Orientierungswerte für den zukünftigen Wohnflächenbedarf nicht schlüssig aus der Bevölkerungsprognose abgeleitet wurden und es offensichtliche Widersprüche zwischen Bevölkerungsprognose und zugestandener Wohnbaulandfläche gibt. Folgendes Beispiel möge dies verdeutlichen:

Der RROP geht von einem Bevölkerungszuwachs in der VG Nieder-Olm von 578 Einwohnern bis zum Jahr 2010 aus. Dies entspräche bei Heranziehung der Mindestdichtewerte des RROP von 20 WE/ha bzw. 40 WE/ha und einer Belegungsdichte von 2,3 Personen pro Wohnung einem Flächenbedarf von etwa 8 bis 16 ha für den Zielzeitraum des Flächennutzungsplans der VG Nieder-Olm (2015). Der Regionale Raumordnungsplan nennt als Orientierungswert für die VG Nieder-Olm jedoch einen Wohnflächenbedarf bis 2010 von 36 ha, 9 ha davon für die Ortsgemeinde Nieder-Olm.

Damit verbleiben 27 ha für die restlichen Gemeinden. Bei einer Bebauungsdichte von 20 bzw. 40 WE/ha könnten damit Wohnungen für etwa 1240 bis 2480 Einwohner realisiert werden. Tatsächlich müssten diese Gemeinden jedoch nach der Bevölkerungsprognose des RROP Einwohner verlieren, da insgesamt die Einwohnerzahl in der VG Nieder-Olm um 578 Einwohner zunehmen soll, aber alleine für die Ortsgemeinde Nieder-Olm ein Wachstum 1124 Einwohnern prognostiziert wird. D.h. obwohl bis auf die Ortsgemeinde Nieder-Olm für alle Gemeinden der VG Nieder-Olm ein Einwohnerverlust prognostiziert wird, wird ihnen dennoch ein Baulandpotential von 27 ha zugestanden. Ähnliche Diskrepanzen lassen sich auch für andere Gemeinde feststellen. Diese Widersprüche belegen, dass die Orientierungswerte des RROP für den zukünftigen Wohnflächenbedarf keiner Überprüfung standhalten und die den Gemeinden zugestandenen Wohnflächen nicht auf der Basis einer sachlichen Auseinandersetzung zustande gekommen sind.



## Eigenentwicklung Wohnen

Der Begriff der Eigenentwicklung wird im Regionalen Raumordnungsplan Rheinhausen-Nahe nicht hinreichend genau definiert. Die Erläuterung und Begründung zeichnet sich durch eine Anreihung unbestimmter und relativierender Begriffe wie „insbesondere“ und „im Wesentlichen“ aus. Der Begriff der Eigenentwicklung wird damit nicht abschließend festgelegt, so dass den nachfolgenden, für die Flächennutzungsplanung der Gemeinden zuständigen Aufsichts- und Genehmigungsbehörden ein erheblicher Spielraum überlassen wird.

Diese Unbestimmtheit ermöglicht in der Praxis *„einerseits eine restriktive bis willkürliche Genehmigungspraxis der höheren Verwaltungsbehörden bei der Rechtskontrolle von Bauleitplänen, insbesondere bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen. Andererseits können sich auch die Gemeinden die Unbestimmtheit zu Nutze machen, indem sie mehr fordern als sie „eigentlich“ dürften“*.<sup>18</sup> Dabei soll an dieser Stelle noch die Frage außer Acht bleiben, inwieweit die Aufsichtsbehörden bei der Aufstellung und Genehmigung der Flächennutzungspläne lokalen Interessen ausgesetzt sind und möglicherweise dazu tendieren, dem Baulandhunger der Umlandgemeinden eher nachzugeben und regionalplanerische Ziele den örtlichen Interessen unterordnen.

## Fazit

Der neue Regionale Raumordnungsplan 2010 erweist sich im Hinblick auf die Stadt-Umland-Wanderung und zunehmende Suburbanisierung des rheinhessischen Raumes als in mehrfacher Hinsicht wirkungsloses Planungsinstrument. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bei der Definition der Eigenentwicklung, die Verwendung überzeichnender und wenig verbindlicher Orientierungswerte für den gemeindlichen Wohnflächenbedarf, überzeichnende Bevölkerungsprognosen und die Ausweitung der Gemeinden mit der besonderen Funktion Wohnen werden dazu beitragen, der Suburbanisierung des Umlandes und dem Trend einer dispersen Siedlungsentwicklung

noch zusätzliche Impulse zu verleihen anstatt dem entgegenzuwirken.

Der RRPOP weist den Gemeinden im Untersuchungsraum insgesamt 587 ha Wohnbaufläche als Orientierungswert bis zum Jahr 2010 zu. Damit könnten im Untersuchungsraum bis zum Jahr 2010 bei einer Wohndichte von 20 bis 40 WE/ha 11.740 bis 23.480 zusätzliche Wohnungen für etwa 24.650 bis 49.300 Einwohner (bei einer Belegungsdichte von 2,1) gebaut werden.

Tatsächlich geht die Bevölkerungsprognose des RRPOP jedoch nur von einer Bevölkerungszunahme von 4.558 Einwohnern im Untersuchungsraum aus. Die Orientierungswerte für den Wohnflächenbedarf stehen damit in keinem realistischen Verhältnis zur Bevölkerungsprognose und unterstellt, dass auch in Zukunft die Belegungsdichte in etwa dem gleichen Maß abnehmen wird, wie dies in der Vergangenheit der Fall war. Dies ist jedoch nicht zu erwarten.

Der Umfang der Wohnbaulandausweisungen in der Region wird sich unmittelbar auf die Intensität der Stadt-Umland-Wanderung auswirken und damit die Entwicklung der Vergangenheit nicht nur fortschreiben, sondern auch noch verstärken. Der RRPOP lastet damit der Stadt Mainz den Großteil der Bewältigung des demographischen Problems fast alleine an. Mittelbar heißt dies, dass sie die Folgelasten des Bevölkerungsrückganges in überproportionaler Weise zu bewältigen hat und immer weniger Ressourcen zur Verfügung haben wird, um die regionalen mittelzentralen und oberzentralen öffentlichen Funktionen zu erfüllen. In Mainz würden wohnungsbezogene Infrastruktureinrichtungen unter mangelnder Kapazitätsauslastung leiden, und in den Umlandgemeinden müssten neue errichtet werden.

<sup>18</sup> Region Hannover (2002): Gutachten Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung, [www.region-hannover.de](http://www.region-hannover.de)

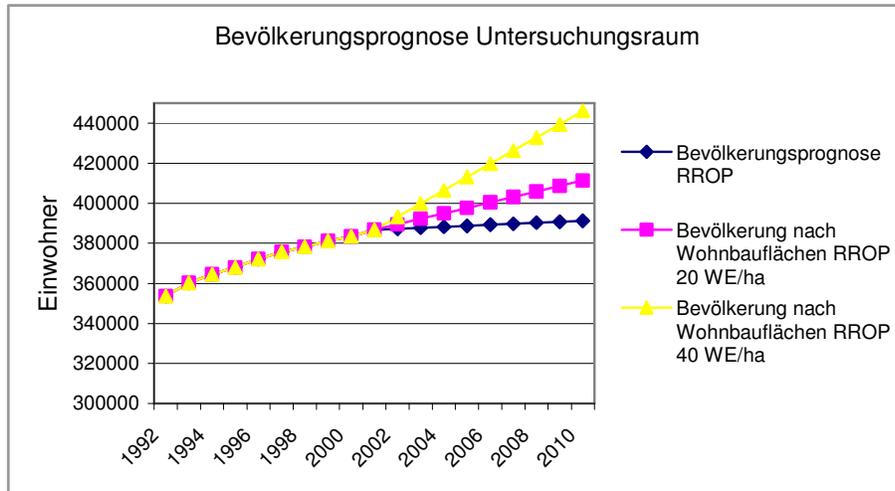


Abb. 22: Vergleich Bevölkerungsprognose RRÖP und Einwohnerpotentiale der Wohnbauflächen bei gleich bleibender Belegungsdichte (Orientierungswerte des RRÖP)

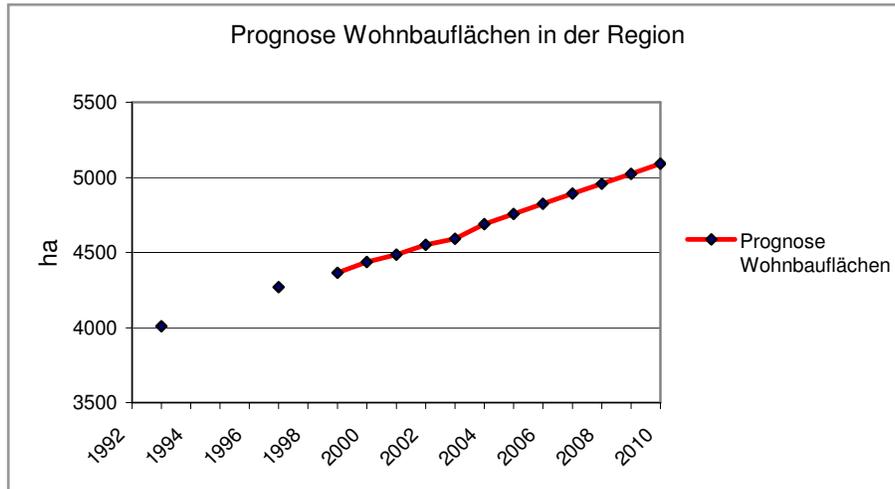


Abb. 23: Prognose der Wohnbauflächenentwicklung auf der Basis der Orientierungswerte des RRÖP



## 5.2 Die Umsetzung der Ziele und Grundsätze der Regionalplanung in der kommunalen Bauleitplanung

---

### 5.2.1 Flächennutzungspläne im Untersuchungsraum

Der Regionale Raumordnungsplan gibt den regionalplanerischen Rahmen für die kommunale Bauleitplanung vor. Dabei ist für die Kommunen die Unterscheidung von Zielen und Grundsätzen relevant. Während Ziele verbindliche Vorgaben darstellen, unterliegen Grundsätze und Orientierungswerte der kommunalen Abwägung. Im Hinblick auf die Wohnflächenplanung ist dabei von Bedeutung, dass die Gemeinden von den Orientierungswerten für den Wohnflächenbedarf abweichen können und dass auch die Frage der Eigenentwicklung nicht abschließend definiert wird. Damit wird den Kommunen ein großer Handlungsspielraum eröffnet.

Für die Entwicklung der Region ist daher letztendlich die Frage maßgeblich, in welcher Form der regionalplanerische Orientierungsrahmen von den Gemeinden über die kommunale Bauleitplanung umgesetzt wird. Dabei haben die Gemeinden ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan stellt dabei für das gesamte Gemeindegebiet die beabsichtigte Bodennutzung dar und setzt damit Rahmen für die Erstellung der Bebauungspläne. Er dokumentiert damit den planerischen Willen der Gemeinde, welche Flächen mit welcher Nutzung bebaut und welche von Bebauung freigehalten werden sollen. Der Flächennutzungsplan stellt somit die Weichen für die zukünftige Siedlungsentwicklung in den Gemeinden.

Um einen Eindruck zu bekommen, wie in der Praxis die Ziele und Grundsätze der Regionalplanung bei der Bauleitplanung der Gemeinden berücksichtigt werden, wurden die Flächennutzungspläne der Verbandsgemeinden und Städte im Untersuchungsraum auf ihre Baulandpotentiale hin ausgewertet.

Dabei war zu berücksichtigen, dass der Stand der Flächennutzungsplanung in den Gemeinden unterschiedlich ist, und die vorhandenen Unterlagen nicht immer den aktuellen Planungsstand wiedergeben (Entwürfe verschiedener Planungsstadien wie TÖB-Beteiligung, Abgabe Landesplanerische Stellungnahme, Genehmigungsfassungen ohne nachträgliche Fortschreibungen). Auch bedeutet eine Darstellung einer Fläche in einem Flächennutzungsplan nicht in allen Fällen eine tatsächliche spätere Bebauung. Die ausgewerteten Daten können daher nur ein grobes und nicht in jedem Fall aktuelles Bild vermitteln, das jedoch ausreicht um beurteilen zu können, in welcher Größenordnung sich die Baulandpotentiale in der Region bewegen.

Als wichtigstes Ergebnis ist festzustellen, dass die Flächennutzungspläne der Gemeinden und Städte in der Region mit insgesamt etwa 900 ha Wohn- und Mischbauflächen deutlich den durch die Orientierungswerte der Regionalplanung definierten Umfang überschreiten (587 ha). Hinzu kommen noch mindestens 230 ha vorhandener Baulandreserven, wobei darauf hinzuweisen ist, dass wegen fehlender Angaben nicht für alle Gemeinden die Baulandreserven ermittelt werden konnten. D.h. der Orientierungswert für Wohnbauflächen wird im Untersuchungsraum durch die Summe aller Planungen im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung um das Doppelte überschritten.

Obwohl die zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht immer den aktuellen Stand der Bauleitplanung wiedergeben konnten und vor allem bei Flächennutzungsplänen älteren Datums auch damit gerechnet werden muss, dass Teile der geplanten Flächen bereits bebaut sind oder auch nicht realisiert werden können, wird damit eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem Orientierungsrahmen der Regionalplanung und der konkreten gemeindlichen Entwicklungsplanung deutlich. Diese Diskrepanz hat u.a. folgende Ursachen:

Die Auswertung der Flächennutzungspläne zeigt, dass es durchaus üblich ist, dass Gemeinden mit überzogenen und die regionalplanerischen Ziele und Grundsätze ignorierenden Baulandwünschen in das Planungsverfahren einsteigen. Insbesondere der Grundsatz der Eigenentwicklung wird dabei häufig nicht



Verbandsgemeinde / Stadt	Ausgewertete Flächennutzungspläne
Verbandsgemeinde Eich	2. Fortschreibung FNP VG Eich, Entwurf zur TÖB-Beteiligung vom 22.10.99
Verbandsgemeinde Alzey-Land	Flächennutzungsplan 2015 in der Fassung vom Sept. 2002,
Stadt Alzey	Fortschreibung Flächennutzungsplan i.d.F. vom 25.03.94 2. Änderung des FNP (Stand 10/2002)
Verbandsgemeinde Wöllstein	Flächennutzungsplan i.d.F. vom März 1998
Verbandsgemeinde Westhofen	Flächennutzungsplan i.d.F. vom Juli 1995 2. Fortschreibung vom Juni 1998 3. Fortschreibung vom 24.03.2003
Verbandsgemeinde Wörrstadt	Flächennutzungsplan 2 der Verbandsgemeinde Wörrstadt i.d.F. vom 27.Juni 2003
Verbandsgemeinde Nierstein - Oppenheim	Flächennutzungsplan i.d.F. vom Januar 1995 3. Änderung des Flächennutzungsplans Januar 1996
Verbandsgemeinde Langenlonsheim	Neuaufstellung des Flächennutzungsplans 3. Fortschreibung i.d.F. vom November 1993 Landesplanerische Stellungnahme v. 3/94 1. Fortschreibung des Flächennutzungsplans vom Februar 2000
Verbandsgemeinde Bad Kreuznach	Neuaufstellung FNP (7. Fortschreibung) vom 24.08.1994 Landesplanerische Stellungnahme vom 26.01.1996
Verbandsgemeinde Guntersblum:	Flächennutzungsplan, Erläuterungsbericht und Pläne i.d.F. vom Februar 1994
Verbandsgemeinde Sprendlingen-Gensingen	Neufassung des Flächennutzungsplans, 9. Ausfertigung vom 3.4.2002
Stadt Bad Kreuznach	Flächennutzungsplan Vorentwurf Mai 2000
Verbandsgemeinde Monsheim	Flächennutzungsplan 2015 3. Fortschreibung Antrag auf landesplanerische Stellungnahme Juli 2003
Verbandsgemeinde Gau-Algesheim	Flächennutzungsplan – Generalfortschreibung Stand 15.7.1998
Stadt Ingelheim	Flächennutzungsplan Entwurf 1994
Verbandsgemeinde Rhein-Nahe	Flächennutzungsplan Stand 11/1996
Verbandsgemeinde Heidesheim	Flächennutzungsplan Entwurf Stand Juni 2002
Verbandsgemeinde Bodenheim	Flächennutzungsplan Entwurf Umfassende Fortschreibung Beteiligung der Träger Öffentlicher Belang vom Januar 2002
Verbandsgemeinde Nieder-Olm	Flächennutzungsplan 2015 Entwurf Stand 01/2004

Tab. 18: Stand der ausgewerteten Flächennutzungspläne im Untersuchungsraum

berücksichtigt. In einigen Fällen war dabei auch festzustellen, dass selbst die lokalen Aufsichtsbehörden bei der Erarbeitung der Landesplanerischen Stellungnahme wesentliche Grundsätze nicht beachten. Auch hier wird der Begriff der Eigenentwicklung oft sehr großzügig ausgelegt.

Dies belegt folgendes Beispiel aus der Praxis:

Die Verbandsgemeinde X beabsichtigt die Neuaufstellung ihres Flächennutzungsplans und legt einen ersten Entwurf vor, der als Grundlage für die landesplanerische Stellungnahme dient. Der Entwurf sieht für die Ortsgemeinde Y die Neuausweisung von 12 ha Wohnbaufläche vor. Die Landesplanerische Stellungnahme kommt in ihrer Bedarfsprognose zu einem Wohnflächenbedarf von 1,6 ha,



stimmt dann aber zusätzlichen 6,4 ha Wohnbauflächen zu. Die Gemeinde hat weniger als 1000 Einwohner und nicht die besondere Funktion Wohnen. Zum Vergleich: Nach der Definition der Eigenentwicklung des RROP Westpfalz läge der für die Eigenentwicklung akzeptable Rahmen bei 35 WE/ha in 10 Jahren für eine Gemeinde mit 1000 Einwohnern. Dies würde für die angesprochene Gemeinde bedeuten, dass sie etwa 1 ha zusätzliche Wohnbaufläche ausweisen kann.

Das genannte Beispiel lässt sich auf viele Gemeinden übertragen und macht deutlich, dass die Raumentwicklung in der Region in starkem Maße von den lokalen Interessen geprägt wird und die Regional- und Landesplanung offenbar einen sehr schweren Stand hat, wenn es darum geht die Baulandaktivitäten der Gemeinden in einen regionalen Ordnungsrahmen einzupassen. Die Ursachen für die Schwächen der Regionalplanung sind vielfältig und durchaus nicht unbekannt.

Eine wesentliche Ursache für die schwache Wirkung der Regionalplanung besteht in ihrer derzeitigen Organisation und Struktur. Die Beschlussorgane der Regionalplanung werden nicht direkt gewählt, sondern von den Landkreisen und Städten entsprechend den politischen Verhältnissen und nach Einwohnerstärken besetzt. Dies führt dazu, dass die lokalen Interessenslagen der Gemeinden letztendlich auch in die Regionalplanung transportiert werden und dort das Abstimmungsverhalten prägen. Da letztendlich die Umlandgemeinden in der Anzahl ihrer Vertreter zahlenmäßig dominieren, führt dies dazu, dass bei strittigen Entscheidungen zwischen der Stadt Mainz als Oberzentrum und den Umlandgemeinden die Stadt Mainz häufig das Nachsehen hat. In der derzeitigen Struktur wird es daher kaum möglich sein, die Stadt-Umland-Wanderung und die zunehmende Suburbanisierung in der Region wirksam zu reduzieren.

Auf die weiteren Ursachen für die Durchsetzungsschwäche der Regionalplanung wurde im Rahmen eines Forschungsvorhabens zur Regionalplanung aufmerksam gemacht. Beobachtet wurden acht Regionen aus vier deutschen Bundesländern. Die wesentlichsten Ergebnisse sind durchaus auch übertragbar auf die Situation der Regionalplanung im Untersu-

chungsraum. Die Untersuchung kommt zu folgenden Ergebnissen<sup>19</sup>:

*„ Die Bemühungen der Regionalplanerinnen und -planer um kooperative Planungsmodalitäten treffen in der Praxis auf Hürden und Widerstände. Die Untersuchung zeigte, dass sich Restriktionen der kooperativen Planung auf drei Ebenen beobachten lassen: 1. Institutionelle Restriktionen, 2. Restriktionen durch die Akteurskonstellation und 3. Restriktionen durch Einstellungen sowie Verhaltensmuster der Kooperationspartner.*

### **Institutionelle Restriktionen**

*Zu den institutionellen Restriktionen rechnen wir:*

- Kollektivgutcharakter der Regionalplanung: *Regionalplanung muss Gemeinwohlbelange durchsetzen, deren Nutzen den Adressaten kaum zurechenbar ist, wofür aber die Adressaten mit Verhaltensrestriktionen «zahlen» müssen. Kollektivgüter haben i. d. R. keine Lobby, während konkrete Raumnutzungen stets eine starke Lobby mobilisieren können.*

*Lobbyarbeit ist aber leichter über Konfrontationen als über Kooperationen darstellbar: Konfrontationen lassen den «local hero» hervorkehren, über Kooperation gewonnene Lösungen haben selten einen «Helden».*

- «Institutionalisierter Lokalismus»: *Das Kommunalwahlsystem und das kommunale Finanzsystem zwingen die Kommunen, sich primär für ihre lokalen Belange zu interessieren und nur nachrangig überlokale Belange aufzugreifen. Politiker werden von dem lokalen – und nicht regionalen – Wahlvolk gewählt; die Gemeinde orientiert sich in ihrer Politik primär an der Lebensqualität der lokalen Bürger und an der Mehrung der lokalen Finanzen als an regionalen Themen und Belangen.*

<sup>19</sup> Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (1999): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Konzeptionelle Überlegungen zur Analyse der Planungspraxis, Raumforschung und Raumordnung 57, S. 195–200



- Asymmetrie der Nutzen- und Kostenverteilung der Regionalplanung: Regionalplanung kann kaum Vorteile vermitteln. Denn sie definiert nur Regeln im Umgang mit dem knappen Gut «Raum», aber sie hat keine Zuteilungsmacht wie etwa der Finanzminister bei öffentlichen Finanzen. Auch das fördert eher die Konfrontation als die Kooperation – Kooperation bringt den Adressaten der Planung kaum Nutzen, wohl aber höheren Aufwand an Zeit, Geld und Personal.

- Dominanz der Ordnungsfunktion in der Planung: Diese führt dazu, dass die Adressaten der Planung Widerstände aufbauen: Die Ordnungsfunktionen sind mit verbindlichen Zielaussagen verbunden, die zudem die Aufgabe haben, das Raumnutzungsverhalten zu restringieren. Folglich fühlen sich die Adressaten in ihrer Autonomie beschnitten, und sie nehmen die aus Ordnungsfunktionen resultierenden Konflikte vorschnell als Nullsummenspiele wahr (Entweder-oder-Entscheidung).

- Mangelnde Tauschmasse: Regionalplanung hat kaum Tauschmasse für «bargaining»: Sie kann sich allenfalls auf Modifikationen der Ziele einlassen, aber keine Kompensationszahlungen an potenzielle «Verlierer» leisten.

- Formalisierte Verfahren: Die Ablauforganisation der Regionalplanung ist sowohl bei Planerstellung als auch Plan-Umsetzung (z. B. Raumordnungsverfahren) stark formalisiert. Formalisierungen erschweren informelles Handeln – zumindest erhöhen sie die Hürden. Hinzu kommt, dass die Regionalplanung kaum legitimiert ist, Themen aufzugreifen, die zwar regional von Relevanz sind, aber nicht zum förmlichen Aufgabenkatalog der Planung gehören. Aber gerade solche neuen Themen bieten Raum für kooperative Planungsverfahren.

- Schwache Ressourcenausstattung: Auch diese dürfte eine grosse Hürde für kooperative Regionalplanung darstellen. Denn Regionalplanung ist notorisch unterausgestattet mit Ressourcen (Personal, Sachmittel, Infrastruktur).

### **Restriktionen durch Akteurskonstellation**

In Bezug auf die Akteurskonstellation sind sicherlich die sehr grosse Zahl und die zumeist

heterogene Interessenstruktur der Akteure, die in der Regionalplanung zu beteiligen sind, eine erhebliche Hürde für Kooperation: Regionalplanung muss i. d. R. flächenbezogen vorgehen und folglich alle relevanten Akteure einbeziehen, d.h. sie kann nur bedingt die Mitwirkenden auswählen. Zu grosse Gruppen sind aber in sich schnell handlungsunfähig, auch wenn sie über Arbeitsgruppen in gewisser Weise funktionsfähiger gemacht werden können.

### **Einstellungen und Verhaltensmuster der Akteure**

„...Kooperationswidrige Einstellungen und Verhaltensmuster finden sich dabei sowohl bei den Planerinnen und Planern als auch – und vor allem – bei den Adressaten der Planung.... Zu nennen sind:

- Fehlendes Regionsbewusstsein: Wenn der Bezug zur Region im Denken der kommunalen Akteure relativ fremd ist und die Region keinen besonderen Wert darstellt, schlägt das Kollektivgutproblem der Regionalplanung besonders intensiv durch.

- «Kompetitive» politische Kultur der Region: Es gibt Regionen, die stärker individualistisch und wettbewerbsorientiert sind als andere, und die folglich der Kooperation einen geringeren Stellenwert einräumen. Hier tendieren die Akteure dazu, Probleme primär unter Verteilungsaspekten zu behandeln und entsprechend konfliktreich zu bearbeiten.

- «Feindliche Akteursorientierung»: Die dominante Ordnungsfunktion der Regionalplanung ruft vor allem bei Gemeinden eher Widerstände und Gegnerschaft hervor, als dass Regionalplanung von diesen als «ihre» Planung betrachtet wird.

- Distanziertes Verhalten einzelner Behörden: Einige Behörden fürchten, über kooperative Verfahren der Regionalplanung «vereinnahmt» zu werden und ihre Belange nicht mehr offensiv genug durchsetzen zu können. Das gilt vor allem für Behörden, die über Ordnungsrecht arbeiten und Zugeständnisse als Aufweichen ihrer ordnungspolitischen Position empfinden (z.B. Naturschutzbehörden).



## 5.2.2 Fallbeispiele

### 5.2.2.1 Nachbargemeinden

Die konkrete Umsetzung der Ziele und Grundsätze der Regionalplanung bzw. der RROP erfolgt vor allem durch die kommunale Bauleitplanung. Bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen sind nach § 2 BauGB die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen. Diese Regelung bedeutet, dass die Stadt Mainz auf der rheinhessischen Seite bei der Aufstellung von Bauleitplänen in der

- Verbandsgemeinde Heidesheim
- Gemeinde Budenheim
- Verbandsgemeinde Nieder-Olm
- Verbandsgemeinde Bodenheim

regelmäßig beteiligt wird und Anregungen und Bedenken zu den jeweiligen Planungen geltend machen kann.

In diesem Rahmen macht die Stadt Mainz seit geraumer Zeit auf die Problematik der Stadt-Umland-Wanderung aufmerksam. Dabei kann festgestellt werden, dass in allen drei an das Stadtgebiet angrenzenden Verbandsgemeinden Wohnbauflächenplanungen in einem Umfang betrieben werden, die in einem erheblichen Maß auf Zuwanderung ausgerichtet sind.

Dabei werden selbst die Orientierungswerte des neuen Regionalen Raumordnungsplanes noch überschritten.

Bei der Aufstellung der Flächennutzungspläne ist weiter zu beobachten, dass der Wohnbauflächenbedarf überhöht dargestellt wird, in dem

- die vorliegenden Prognosen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung nicht beachtet werden und davon ausgegangen wird, dass die Zuwanderung auch in Zukunft in der Intensität der letzten Jahre anhalten wird.
- vorhandene Baulandreserven nicht angemessen berücksichtigt werden
- der Grundsatz der gemeindlichen Eigenentwicklung nicht eingehalten wird, da Gemeinden ohne die besondere Funktion

Wohnen Bebauungspläne aufstellen, die deutlich auf Zuzug von Bevölkerung über die Eigenentwicklung hinaus ausgelegt sind

Die Stadt Mainz hat in ihren Stellungnahmen regelmäßig auf diese Praxis hingewiesen und insbesondere Planungen abgelehnt, die offensichtlich im Widerspruch zu den Grundsätzen und Zielen der Regionalentwicklung stehen und in starkem Maß darauf ausgerichtet sind, die Abwanderung in das Umland zu erhöhen. Die Anregungen und Bedenken der Stadt Mainz unterliegen jedoch der Abwägung und haben in der Regel zu keiner Änderung der Planungsabsichten der Gemeinden geführt.

Die Stadt hat sich wegen dieser Praxis auch bereits an die oberen Aufsichtsbehörden gewandt, jedoch hat dies bislang zu keiner Änderung der Baulandpolitik in den Umlandgemeinden geführt, obwohl Verstöße gegen Ziele und Grundsätze der Landes- und Regionalplanung offensichtlich sind.

#### Beispiel 1: Verbandsgemeinde Heidesheim - Flächennutzungsplan

Bevölkerung 1992:	8618
Bevölkerung 2002:	9400
Bevölkerungszunahme 92-02:	782
Zuzüge aus Mainz 92-02:	2335
<b>Wanderungssaldo zu Mainz:</b>	<b>+1110</b>
<b>Wanderungssaldo gesamt :</b>	<b>+931</b>
Einkommensteuer 92 / 02 in %	-4,6
Zunahme Siedlungsfläche Wohnen 93-03:	+3 %

Die Verbandsgemeinde Heidesheim beabsichtigte im Rahmen der Fortschreibung ihres Flächennutzungsplanes zum Erhalt und zum Ausbau ihrer Infrastruktur 46 ha Wohnbauland auszuweisen und damit ihre Einwohnerzahl von rund 9000 Einwohnern auf 12.500 Einwohner zu erhöhen. Der Orientierungswert des RROP für die VG Heidesheim liegt bei 14 ha für das Jahr 2010.



### Beispiel 2: Verbandsgemeinde Nieder-Olm - Flächennutzungsplan

Bevölkerung 1992:	25521
Bevölkerung 2002:	29456
Bevölkerungszunahme 92-02:	3935
Zuzüge aus Mainz 92-02:	7974
Wanderungssaldo zu Mainz:	+3193
Wanderungssaldo gesamt :	+3409
Einkommensteuer 92 / 02 in %:	+1,4
Zunahme Siedlungsfläche Wohnen 93-03:	+43 %

Die Verbandsgemeinde schreibt derzeit ihren Flächennutzungsplan für den Zielzeitraum 2015 fort. Im Rahmen der Beteiligung der Nachbargemeinden wurde von Seiten der Stadt Mainz auf folgende Punkte aufmerksam gemacht:

Dem Flächennutzungsplan liegt für die Wohnbauflächenausweisungen ein jährlicher Wanderungsgewinn von 200 EW/Jahr zugrunde und weicht damit deutlich von den aktuellen Bevölkerungsprognosen des Statistischen Landesamtes ab.

Bei der Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs werden „Restflächen“ des FNP im Umfang von 26 ha nicht berücksichtigt und angenommen, dass diese bis Ende 2003 bebaut seien. Es wird jedoch eingeräumt, dass ein

nicht genauer bestimmter Anteil dieser Restflächen erst nach 2003 einer Bebauung zugeführt wird. Zusätzlich zu den noch nicht komplett bebauten „Restflächen“ verfügt die Verbandsgemeinde über weitere Baulandreserven von 15,5 ha (Ober-Olm/Mainzer Weg, Stackeden-Elshem/Zwischen den Ortsteilen, Zornheim/Pfortengewanne). Diese werden entgegen den Auflagen in der Landesplanerischen Stellungnahme nicht bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt. Die vorhandenen „weiteren“ Baulandreserven von 15,5 ha würden ausreichen, um mehr als den rechnerisch ermittelten Bedarf von 13 ha bis 2015 (für alle Ortsgemeinden ohne Nieder-Olm) abzudecken.

Auch das Argument, der Raumordnungsplan 2000 billige der VG Nieder-Olm Wohnflächen im Umfang von 36 ha zu, ist nicht stichhaltig. Die Stadt Mainz hat der Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsplans (RROP 2000) im Dezember letzten Jahres nicht zugestimmt, weil dieser die aktuellen demographischen Entwicklungen nicht hinreichend berücksichtigt hat und überhöhte Orientierungswerte für die zukünftige Bevölkerung der Umlandgemeinden im Mittelbereich Mainz vorsah.



Karte 26: Luftbild Gemeinde Nieder-Olm, Mai 1999 mit Baugebiet Weinberg 2



Karte 27: Luftbild Gemeinde Nieder-Olm, Juni 2003 mit Baugebiet Weinberg 2

Der rechnerisch ermittelte Wohnbauflächenbedarf von 23 ha wird schließlich auf 31,5 ha erhöht. Begründet wird dies u.a. mit „städtebaulich sinnvoller Entwicklung“, „Flexibilität“, „wirtschaftlicher Erschließung“ und „attraktiver Lage“.

Insgesamt resultieren daraus stark überhöhte Flächenausweisungen, die nur mit Wanderungsgewinnen in einer Größenordnung deutlich über den angenommenen und bereits über den aktuellen Prognosen liegenden 200 EW/Jahr realisiert werden könnten. Dem rechnerisch ermittelten Bedarf von 23 ha Wohnbauflächen stehen tatsächlich Bauflächen in einem Umfang von 47 ha gegenüber. Hinzu kommt der noch nicht realisierte Anteil der Baulandreserven in den 26 ha umfassenden „Restflächen“.

### Beispiel 3: Gemeinde Essenheim - Bebauungsplan „Domherrngärten“

Bevölkerung 1992:	2528
Bevölkerung 2002:	3058
Bevölkerungszunahme 92-02:	+ 20,97 %
Zuzüge aus Mainz 92-02:	+ 974
<b>Wanderungssaldo zu Mainz:</b>	<b>+ 429</b>
<b>Wanderungssaldo gesamt :</b>	<b>+ 440</b>
Einkommensteuer 92 / 02 in %:	+ 29 %
Zunahme Siedlungsfläche Wohnen 93-03:	+ 22 %
Erreichbarkeit Mainz IV:	< 15 Min
Besondere Funktion Wohnen:	nein

Die Ortsgemeinde Essenheim gehört zu den Gemeinden in der Verbandsgemeinde Nieder-Olm, die im zentralörtlichen System der Regionalplanung keine besondere Wohnfunktion ausüben. Dies bedeutet, dass sich die Ausweisung von Wohnbauland ausschließlich an der Eigenentwicklung orientieren soll.

Die Bevölkerung der Gemeinde Essenheim ist in den letzten Jahren (1970-99) durchschnittlich um 2,9 % pro Jahr angewachsen, obwohl das natürliche Bevölkerungswachstum nahezu stagnierte, d.h. die Bevölkerungszunahme ist fast ausschließlich auf Zuwanderungen zurückzuführen. Ein erheblicher Teil dieser Bevölkerungsgewinne geht auf Zuwanderungen



Karte 28: Luftbild Gemeinde Essenheim mit Grenzen des Bebauungsplans Domherrngärten

aus der Stadt Mainz zurück. In den Jahren von 1992-2002 sind z.B. insgesamt 974 Personen von Mainz nach Essenheim gezogen. Das Wanderungssaldo Mainz-Essenheim lag bei +429, das gesamte Wanderungssaldo der Gemeinde Essenheim lag bei +440. Damit wird deutlich, dass das Bevölkerungswachstum der Gemeinde Essenheim vor allem von Zuzügen aus der Stadt Mainz getragen wird.

Mit dem Bebauungsplan „Domherrngärten“ plant die Gemeinde derzeit ein neues Wohngebiet von 7,8 ha. Dieser Bebauungsplan wird dazu beitragen, diese Entwicklung weiter fortzusetzen.

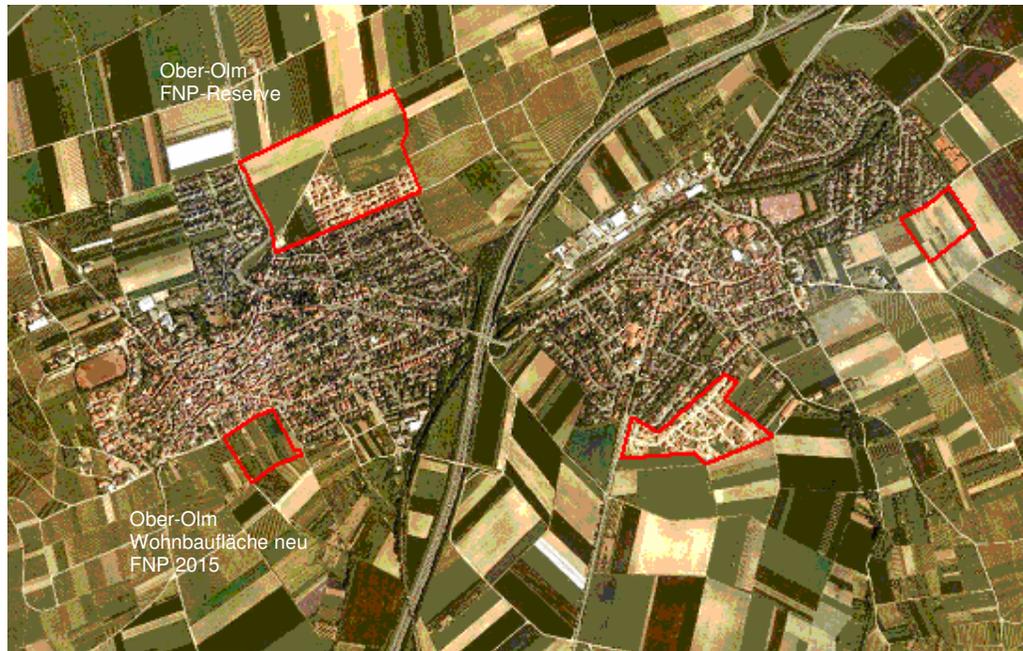
Der Bebauungsplan bietet Raum für etwa weitere 300 Einwohner (bei Annahme 30% der Grundstücke mit 2 WE, 70% 1 WE, B-Plan lässt 2 WE/Grundstück zu). Dies entspricht etwa 10% der Gesamteinwohnerzahl von Essenheim. Vor diesem Hintergrund und angesichts einer zukünftig rückläufigen natürlichen Bevölkerungsentwicklung wird deutlich, dass bei realistischer Betrachtungsweise der Bebauungsplan nicht ausschließlich auf den örtlichen Bedarf sondern zu einem maßgeblichen Anteil auf Zuziehende angelegt ist und damit dazu beitragen wird dem oben skizzierten

Trend der Abwanderung von Mainzer Bevölkerung zusätzliche Impulse zu verleihen.

Der Bebauungsplan widerspricht somit dem Grundsatz der Regional- und Landesplanung, wonach die kommunale Eigenentwicklung nicht zu einer Beeinträchtigung der besonderen Funktionen anderer Gemeinden führen darf (LEP II, Ziffer 2.4.1.3) und dem Ziel der Landesplanung, wonach die Gemeinden überörtliche Erfordernisse zu berücksichtigen haben (LEP II, Ziffer 2.4.1.2).

#### Beispiel 4: Gemeinde Ober-Olm – Flächennutzungsplan

Bevölkerung 1992:	3568
Bevölkerung 2002:	4225
Bevölkerungszunahme 92-02:	+ 18,41 %
Zuzüge aus Mainz 92-02:	+ 1156
<b>Wanderungssaldo zu Mainz:</b>	<b>+ 460</b>
<b>Wanderungssaldo gesamt :</b>	<b>+ 603</b>
Einkommensteuer 92 / 02 in %:	+ 4,2 %
Zunahme Siedlungsfläche Wohnen 93-03:	+ 17,9 %
Erreichbarkeit Mainz IV:	< 15 Min
Besondere Funktion Wohnen:	nein



Karte 29: Luftbild Gemeinde Ober-Olm (und Klein-Winternheim) mit den Darstellungen der Wohnbauflächen (Reserven und neue Flächen) des Flächennutzungsplans der Verbandsgemeinde Nieder-Olm

Die Gemeinde Ober-Olm grenzt unmittelbar an das Stadtgebiet von Mainz an und gehört seit Jahren zu den Gemeinden mit den größten Einwohnerzuwächsen. Die Wohnbauflächenentwicklung soll sich an der Eigenentwicklung orientieren. Tatsächlich wurde dieser Grundsatz bei der Flächennutzungsplanung kaum beachtet. Die Einwohnerzuwächse lagen z.B. in den vergangenen 10 Jahren bei ca. 18%, damit wird z.B. der Orientierungswert von 7-7,5 % um mehr als das Doppelte überschritten. Etwa 75 % des Wanderungsgewinns wurde von Personen getragen, die von Mainz aus in die Gemeinde zuziehen.

Bei der Fortschreibung des Flächennutzungsplanes wird versucht, diese Entwicklung auch in der Zukunft fortzusetzen. Die Gemeinde verfügt im rechtskräftigen Flächennutzungsplan noch über Wohnbaulandreserven in Höhe von etwa 10 ha. Dennoch will die Gemeinde im Zuge der Fortschreibung des FNP noch weitere 3 ha Wohnbaufläche ausweisen.

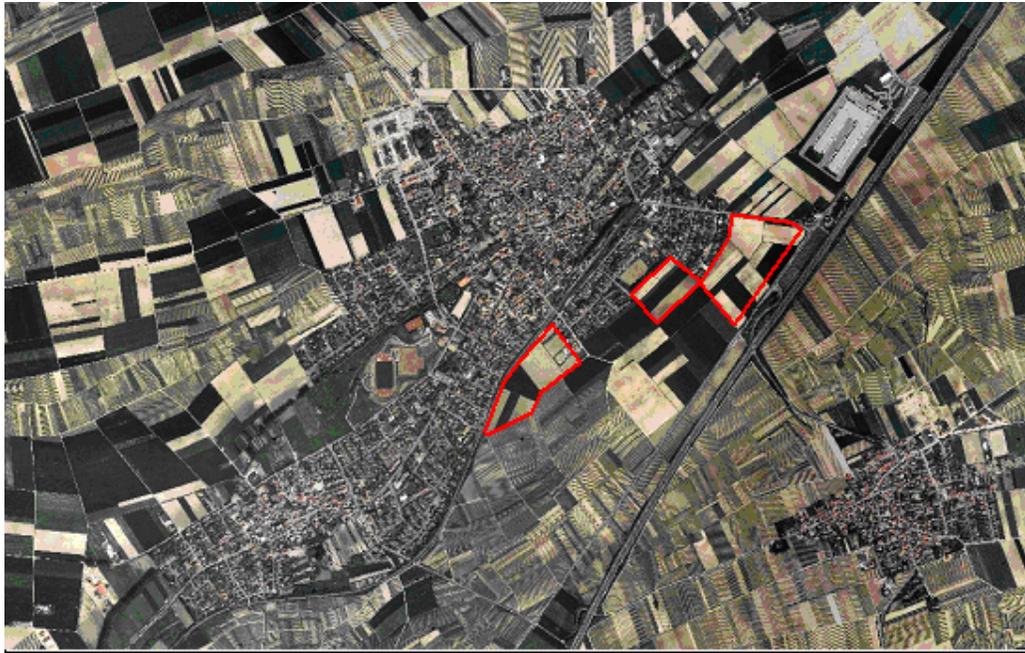
Damit würde die Gemeinde über ein Einwohnerpotential von weiteren 1000 Einwohnern bis 2015 (bei 30 WE/ha) verfügen und damit den Orientierungswert für die Eigenentwicklung von 7-7,5 % (ca. 360 Einwohner in 11 Jahren) deutlich überschreiten.

### 5.2.2.2 Nicht benachbarte Gemeinden

Bei Bauleitplanungen der Umlandgemeinden, die nicht unmittelbar an das Stadtgebiet grenzen, wird die Stadt Mainz nicht beteiligt. Dies führt dazu, dass die Stadt Mainz zu Planungen, die auf den Zuzug von Bevölkerung aus Mainz ausgerichtet ist, und damit unmittelbare Belange der Stadt Mainz berühren, nicht gehört wird. Die folgenden Beispiele zeigen, dass die Baulandausweisungen auch in diesen Gemeinden zum Teil in erheblichem Maß auf den Zuzug auch von Mainzer Bevölkerung ausgerichtet sind.

#### Beispiel 1: Gemeinde Saulheim - Flächennutzungsplan

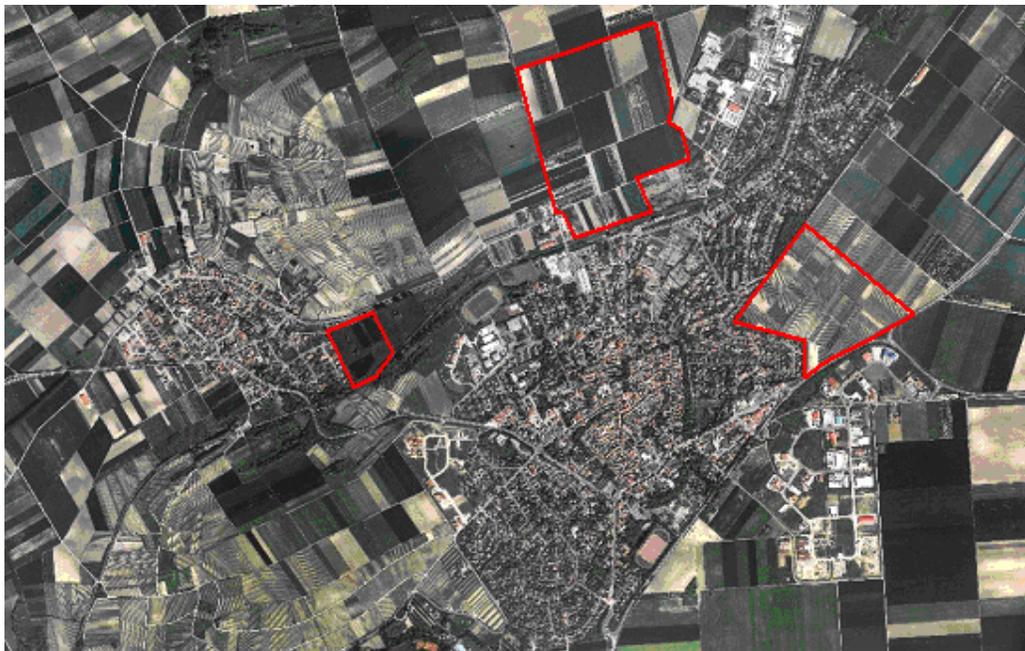
Bevölkerung 1992:	6315
Bevölkerung 2002:	6969
Bevölkerungszunahme 92-02:	+ 10,35 %
Zuzüge aus Mainz 92-02:	+ 1003
Wanderungssaldo zu Mainz:	+ 417
Wanderungssaldo gesamt :	+ 414
Einkommensteuer 92 / 02 in %:	+ 9,2 %
Zunahme Siedlungsfläche Wohnen 93-03:	+ 7.6 %
Erreichbarkeit Mainz IV:	15-20 Min
Besondere Funktion Wohnen:	ja



Karte 30: Luftbild Gemeinde Saulheim mit den Darstellungen neuer Wohnbauflächen des Flächennutzungsplans 2 (Stand Sept. 2003) der Verbandsgemeinde Wörrstadt

### Beispiel 2: Gemeinde Wörrstadt – Flächennutzungsplan

Bevölkerung 1992:	6722
Bevölkerung 2002:	7468
Bevölkerungszunahme 92-02:	+ 11,09 %
Zuzüge aus Mainz 92-02:	+ 703
Wanderungssaldo zu Mainz:	+ 199
Wanderungssaldo gesamt :	+ 1153
Einkommensteuer 92 / 02 in %:	- 7,56 %
Zunahme Siedlungsfläche Wohnen 93-03:	+ 8,79 %
Erreichbarkeit Mainz IV:	15-20 Min
Besondere Funktion Wohnen:	ja



Karte 31: Luftbild Gemeinde Wörrstadt (und Sulzheim) mit den Darstellungen neuer Wohnbauflächen des Flächennutzungsplans 2 (Stand Sept. 2003) der Verbandsgemeinde Wörrstadt



### Beispiel 3: Gemeinde Mommenheim – Flächennutzungsplan

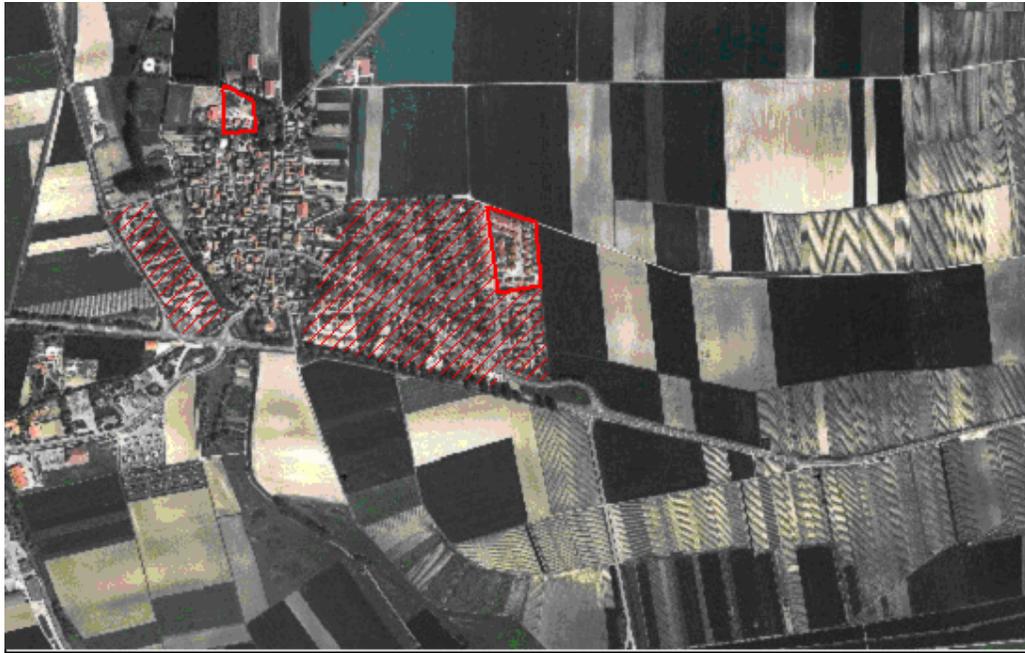
Bevölkerung 1992:	2319
Bevölkerung 2002:	2994
Bevölkerungszunahme 92-02:	+ 29,10 %
Zuzüge aus Mainz 92-02:	+ 823
<b>Wanderungssaldo zu Mainz:</b>	<b>+ 469</b>
<b>Wanderungssaldo gesamt :</b>	<b>+ 729</b>
Einkommensteuer 92 / 02 in %:	+ 23,91
Zunahme Siedlungsfläche Wohnen 93-03:	+ 11,1 %
Erreichbarkeit Mainz IV:	15-20 Min
Besondere Funktion Wohnen:	nein



Karte 32: Luftbild Gemeinde Mommenheim mit den Darstellungen der Wohnbauflächen des Flächennutzungsplans (Stand 6/95) der Verbandsgemeinde Nierstein-Oppenheim

### Beispiel 4: Gemeinde Köngernheim - Flächennutzungsplan

Bevölkerung 1992:	845
Bevölkerung 2002:	1380
Bevölkerungszunahme 92-02:	+ 63,31 %
<b>Zuzüge aus Mainz 92-02:</b>	<b>+ 281</b>
<b>Wanderungssaldo zu Mainz:</b>	<b>+ 182</b>
<b>Wanderungssaldo gesamt :</b>	<b>+ 530</b>
Einkommensteuer 92 / 02 in %:	+ 31,89
Zunahme Siedlungsfläche Wohnen 93-03:	+ 16,66
Erreichbarkeit Mainz IV:	20-25 Min



Karte 33: Luftbild Gemeinde Königernheim mit den Darstellungen der Wohnbauflächen des Flächennutzungsplans (Stand 6/95) der Verbandsgemeinde Nierstein-Oppenheim. Schraffiert dargestellt sind ältere Neubaugebiete

### Beispiel 5: Gemeinde Wallertheim - Flächennutzungsplan

Bevölkerung 1992:	1111
Bevölkerung 2002:	1796
Bevölkerungszunahme 92-02:	+ 61,65 %
Zuzüge aus Mainz 92-02:	+ 184
Wanderungssaldo zu Mainz:	+ 121
Wanderungssaldo gesamt :	+ 636
Einkommensteuer 92 / 02 in %:	+ 3,63
Zunahme Siedlungsfläche Wohnen 93-03:	+ 53,33
Erreichbarkeit Mainz IV:	25-30 Min



Karte 34: Luftbild Gemeinde Wallertheim mit den Darstellungen der neuen Wohnbauflächen des Flächennutzungsplans (Stand Sept. 2003) der Verbandsgemeinde Wörrstadt. Schraffiert dargestellt sind ältere, bereits bebaute Neubaugebiete



## 6 Modelle regionaler Kooperation

Die fortschreitende Suburbanisierung ist ein seit Jahren in nahezu allen Agglomerationsräumen zu beobachtendes Phänomen und sorgt dafür, dass die Debatte um regionale Kooperationsformen in Wissenschaft und Politik Hochkonjunktur hat. Das grundlegende Ziel ist bei allen lokalen Besonderheiten im Grunde genommen immer eine Stärkung der regionalen Zusammenarbeit mit dem Ziel, den bekannten Problemen der Kernstädte und ihrem Umland zu begegnen.

Angesichts der aufgezeigten Disparitäten in der Entwicklung der Region Mainz-Rheinhausen und der zu erwartenden demographischen Veränderungen erscheint es erforderlich auch für diesen Raum über eine Anpassung der politischen und administrativen Strukturen an die immer stärker regionalisierten Lebenswelten nachzudenken. Bereits das LEP III hat daher die Kommunen aufgefordert, verstärkt regionale Kooperationsmodelle zu entwickeln.

Auch im Rahmen der Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP) wird auf die Herausforderungen des demographischen Wandels hingewiesen:<sup>20</sup>

*„Vor dem Hintergrund des "Demographischen Wandels" kann sich durch die Abnahme der Bevölkerung eine Wettbewerbssituation zwischen den einzelnen Kommunen ergeben. Deshalb sollte über eine **intensive Zusammenarbeit** (Arbeitsteilung) oder den **Zusammenschluss von Kommunen** nachgedacht werden. Im Bereich der Planung könnte dies Fehler vermeiden, wie sie bspw. durch ein Überangebot von Versorgung in unmittelbarer Nähe entstehen können (Bsp.: zwei Kläranlage in benachbarten Gemeinden, die beide nur halb ausgelastet sind). Neben der Konkurrenz zwischen Kommunen, ist auch über eine **Änderung der Kompetenzen** zu sprechen. Durch eine Hochzonung von Zuständigkeiten in höhere Planungsebenen könnten durch die*

*bessere Übersicht ebenfalls Fehl- und Doppelplanungen vermieden werden. Gleichzeitig muss allerdings beachtet werden, dass die Selbständigkeit der Kommunen nicht gänzlich aufgeweicht werden darf. Die Kommunen, die letztlich Planungen ausführen, sollen immer an der Planung beteiligt bleiben, da sie die eigenen Probleme der einzelnen Region am besten beurteilen können (www.zirp.de)."*

Was unter den aktuellen Bedingungen funktionierende Lösungsansätze und erfolgreiche Städte ausmachen, war eine zentrale Frage des Forschungsverbunds „Stadt 2030“, dem ehrgeizigsten Stadtforschungsprojekt der letzten Jahrzehnte. Als wesentliche Ziele wurden formuliert<sup>21</sup>:

*„• Wir brauchen neue Wege, um die Kernstädte als Standort für Wohnen, Arbeiten, Versorgung und Freizeit zu stärken – um damit auch die Voraussetzungen für eine hohe Lebensqualität und für ein intaktes soziales Miteinander zu sichern.*

*• Wir müssen uns innovative Strategien überlegen, um die ungebrochenen und oft ungesteuerten Wachstumsprozesse am Rande der Agglomerationen zu gestalten.*

*• Kernstadt und Umland müssen kooperieren; sie brauchen gemeinsame Strategien für eine zukunftsverträgliche Stadt- und Regionalentwicklung. Auch in peripheren und ländlichen Lagen müssen Lebens- und Arbeitssituation gesichert werden – gerade im Zusammenhang mit wirtschaftlichem Strukturwandel und Bevölkerungsrückgang.“*

Bundesweit hat sich in der Praxis eine Vielzahl unterschiedlicher Kooperationsmodelle herausgebildet, die je nach den lokalspezifischen Problemstellungen und Verwaltungsstrukturen das gesamte Spektrum von „weichen“ bis „harten“ Lösungen umfasst.“

*„In den letzten Jahren konnten sich dabei neue Formen der institutionalisierten Stadt-Umland-Planung etablieren: In Stuttgart vor allen gekennzeichnet durch die Einrichtung eines Regionalparlamentes, in Hannover durch die*

<sup>20</sup> www.zirp.de

<sup>21</sup> www.stadt2030.de



## Formen der Stadt-Umland-Kooperation

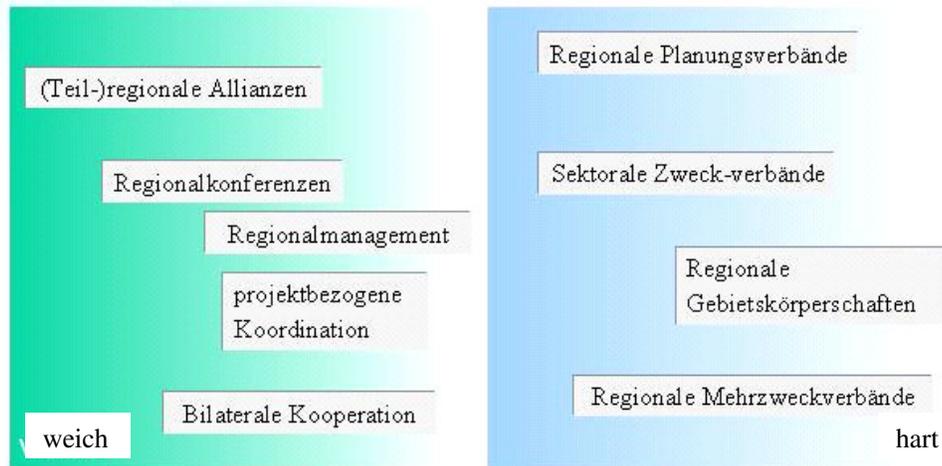


Abb.24: Formen der Stadt-Umland-Kooperation

Schaffung einer neuen Gebietskörperschaft, der Region Hannover. Generell kann man jedoch feststellen, dass interkommunale Kooperationen auf konfliktfreie Themen (z. B. gemeinsame Außendarstellung) konzentriert ist und an der Grenze enden, an der ein Überschreiten handfeste (Verteilungs-)Konflikte (Fläche und Geld) zwischen den Kommunen auslösen könnte. Diese Grenze wird im eng verflochtenen Stadt-Umland-Bereich sehr schnell erreicht. Sie könnte hinausgeschoben werden durch eine Veränderung politischer und fiskalischer Rahmenbedingungen. Eine weitere Schwachstelle besteht vielerorts heutzutage noch darin, dass es noch an gemeinsam entwickelten Leitbildern und raumstrukturellen Vorstellungen mangelt, die ein zusammenhängendes Bild der stadtreionaler Zusammenhänge vermitteln und die die veränderten Muster aufgreifen und qualifizieren.<sup>22</sup>

Die folgenden Beispiele sollen einen Einblick in den aktuellen Stand der Diskussion um regionale Zusammenarbeit geben. Die Beispiele sollen dabei möglichst das gesamte Spektrum von „weichen“ bis harten „Lösungen“ wiedergeben.

### 6.1 Beispiel 1: Kooperationsvertrag der Gebietskörperschaften im Raum Freiburg

#### Rechtsform

freiwillige Kooperation, Kooperationsvertrag

#### Aufgaben

frühzeitige Information und Abstimmung bezüglich übergemeindlich bedeutsamer Raumnutzung und Investitionen (insbesondere Bauleitpläne, Standortwahl für Infrastruktureinrichtungen sowie Ver- und Entsorgungsnetze, Verkehrsplanungen, Umweltplanung, Vorhaben für Naherholung und Touristik)

#### Mitglieder

Mitglieder sind die Stadt Freiburg sowie die beiden Nachbarkreise Emmendingen und Breisgau-Hochschwarzwald und ihre Kommunen

<sup>22</sup> www.bbr.bund.de



## Organe

keine

„Das politische "Dach" der Zusammenarbeit zwischen der Stadt und den Landkreisen trägt den sperrigen Namen "Kooperationsvertrag der Gebietskörperschaften". In regelmäßigen Abständen kommen Landräte, Bürgermeister und Gemeinderäte an einen Tisch und stimmen sich in allen Punkten ab, die über die Gemeindegrenzen hinausgehen. Die Themenpalette deckt bald die ganze Bandbreite der Kommunalpolitik ab: Neben Umwelt und Verkehr stehen auch die Sozial- und Kulturpolitik, Schulen und viele andere Angelegenheiten auf der Agenda des Kooperationsvertrages.

In den Vordergrund rückt zunehmend auch die Abstimmung zum Flächennutzungsplan. Denn die Ausweisungen der Stadt haben weit reichende Konsequenzen auch für die Nachbarn: Wie verändern sich Verkehrsströme, wandern die Bürger in das Umland ab oder ziehen sie zurück in die Stadt, und wie verteilt sich künftig das Steueraufkommen? - das sind nur einige Fragen. Die Stadt Freiburg hat deshalb von Beginn an die Nachbarn in den Gremien des Kooperationsvertrages in den Diskussionsprozess über den Flächennutzungsplan einbezogen und einen Dialog angeboten, um in den künftigen Flächennutzungsplan auch die Zielvorstellungen des Umlands mit einbeziehen zu können. Deshalb sind weit vor den im Baugesetzbuch vorgeschriebenen Abstimmungsverfahren - alle Beratungsunterlagen für den Gemeinderat zum Flächennutzungsplan rechtzeitig und mehrfach in den Gremien des Kooperationsvertrages vorgestellt und diskutiert worden.<sup>23</sup>

„Es handelt sich um eine freiwillige Kooperation der kommunalen Gebietskörperschaften im Raum Freiburg. Im Mittelpunkt des Kooperationsvertrages, der in seiner ursprünglichen Fassung am 17.2.1994 in Kraft getreten ist, steht die umfassende und frühzeitige Information und Abstimmung bezüglich übergemeindlich bedeutsamer Raumnutzungen und Investitionen (insbesondere Bauleitpläne, Standortwahl für Infrastruktureinrichtungen sowie Ver- und Entsorgungsnetze, Verkehrsplanungen,

Umweltplanung, Vorhaben für Naherholung und Touristik). Der Kooperationsvertrag stellt in erster Linie eine gemeinsame Absichtserklärung der beteiligten Kommunen dar. Die Umsetzung der Ziele erfolgt durch eigene Einrichtungen in der Rechtsform des Zweckverbandes (ÖPNV) oder des eingetragenen Vereins (Wirtschaftsförderung). Angestrebt wird die Zusammenführung der Aktivitäten in einem Mehrzweckverband, der dann auch für die Übernahme weiterer Aufgaben geeignet wäre. Im Gebietszuschnitt des vorgesehenen Zweckverbandes mit der Stadt Freiburg und ihren beiden Nachbarkreisen leben gut 600.000 Menschen.

## Vorteile

Die Freiwilligkeit ermöglicht es, dass die Kommunen selbst über Umfang und Weiterentwicklung der überörtlichen Kooperation entscheiden. Damit Vertrauen und Selbstverständlichkeit regionaler Arbeit wachsen können, ist der schrittweise Aufbau der Kooperation sinnvoll. Das Spektrum der Aufgaben bzw. Kompetenzen, die durch die kooperierenden Städte, Gemeinden und Landkreise eingebracht werden, ermöglichen einen „maßgeschneiderten“ Raumzuschnitt. Als wesentlicher Vorteil ist ferner zu sehen, dass Gemeinde- und Kreisaufgaben gleichermaßen in die Kooperation einbezogen werden können. Dabei wird den Partnern der Eintritt in die Kooperation dadurch erleichtert, dass bestehende Institutionen nicht in Frage gestellt werden.

## Nachteile

Die Kooperation ist zwar als strategischer Handlungsansatz zu sehen, doch verfügt sie selbst nur begrenzt über Einfluss auf die operative Ebene. Insbesondere kann die Kooperation – im Gegensatz zu dem angestrebten Zweckverband - selbst noch keine hoheitlichen Aufgaben übernehmen. Selbstverständlich können und sollen die regulären Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Kooperationspartner auch für die Verwirklichung der Kooperationsziele eingesetzt werden. Da die Kooperation auf Freiwilligkeit beruht, kann freilich das Problem entstehen, dass bestimmte Kommunen sich nicht einbinden lassen. Auch besteht die Gefahr, dass die Kooperation auf einem relativ unverbindlichen Niveau ohne Ansätze der Umsetzung der gemeinsamen Ziele stehen

<sup>23</sup> Stadt Freiburg, Homepage



bleibt und die Weiterentwicklung zu einem Mehrzweckverband nicht ernsthaft genug verfolgt wird. Problematisch ist, dass eine auf dem Konsensprinzip beruhende „Schönwetter-Kooperation“ keine wesentlichen Konfliktlösungspotenziale besitzt und nur begrenzt Verantwortung für langfristige Investitionen bzw. eigentliche Verwaltungsaufgaben übernehmen kann. Hierzu müssen eigene Institutionen, z.B. nur auf eine bestimmte Aufgabe bezogene Zweckverbände, geschaffen werden, was aber leicht zur Zersplitterung von Verantwortung und zum Schwinden politischer Transparenz führen kann. Schließlich ist diese Kooperationsform hochgradig abhängig von der Konstellation der Akteure und deren jeweiliger Offenheit, Flexibilität und Kooperationsbereitschaft. So positiv der Freiburger Kooperationsansatz grundsätzlich zu sehen ist, so wenig ist es auch befriedigend, dass der auf gesetzlicher Grundlage bestehende Regionalverband Südlicher Oberrhein – auch wegen ungünstiger Akteurskonstellationen - bislang nicht in die Kooperationsstruktur integriert wurde. Das Ziel des regionalen Mehrzweckverbandes müsste auch eine für alle Seiten zufriedenstellende Lösung für diesen schwelenden Konflikt aufzeigen“.<sup>24</sup>

## 6.2 Beispiel 2: Stadtverband Saarbrücken

### Rechtsform:

Kommunale Gebietskörperschaft und Planungsverband als Rechtsnachfolger des Landkreises Saarbrücken unter Einschluss der Landeshauptstadt Saarbrücken

### Aufgaben:

- Aufgaben eines Landkreises in dem Bereich Jugend und Soziales (örtlicher Sozialhilfeträger, Träger eines Jugendamtes)
- Träger von fast 100 Schulen
- Zusammen mit Landeshauptstadt Gewährsträger der Sparkasse Saarbrücken
- Gibt durch Standortinitiative Impulse im Bereich der Wirtschaftsförderung
- Planungswesen (Entscheidungsvorbereitung auf Verwaltungsebene für Flächennutzungsplanung und Landschaftsplanung)
- Gesundheitswesen (Träger eines Gesundheitsamtes mit etwa 100 Bediensteten).
- Wahrnehmung staatlicher Aufgaben einer unteren Verwaltungsbehörde (z.B. Bauaufsicht, Ausländerwesen, Umweltbehörden)
- Träger der Erwachsenenbildung und weitere kulturelle Aufgaben

### Mitglieder:

Landkreis Saarbrücken und Landeshauptstadt Saarbrücken; die Städte Friedrichsthal, Püttlingen, Sulzbach, Völklingen, sowie die Gemeinden Großrosseln, Heusweiler, Kleinblitterdorf, Quierschied, Riegelsberg,

### Organe:

Stadtverbandstag, Stadtverbandsausschuss, Stadtverbandspräsident, Planungsrat

*„Der Stadtverband Saarbrücken ist eine regionale Gebietskörperschaft, die zum Jahresbeginn 1974 als Rechtsnachfolger des Landkreises Saarbrücken unter Einschluß der gebietsmäßig vergrößerten, jedoch seitdem nicht mehr kreisfreien Landeshauptstadt Saarbrücken gebildet wurde. Dieser Verband wurde in seinem Gründungsgesetz ausdrücklich als Übergangsmodell zu einer Regionalstadt konzipiert, ist aber heute kommunalrechtlich im Grundsatz als Landkreis zu qualifizieren. Der Stadtverband nimmt für das Gebiet außerhalb der Kernstadt die früheren Landkreisaufgaben wahr, während die Kernstadt trotz „Einkreisung“ in wesentlichen Angelegenheiten ihre Unabhängigkeit erhalten konnte. In bestimmten Bereichen, namentlich im Sozial- und Jugendhilfebereich, hat die Stadt Saarbrücken allerdings auch Kreisaufgaben freiwillig auf den*

<sup>24</sup> Prieb, A. (2001): Handlungsmöglichkeiten für eine Regionalreform im Raum Kassel vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion in den Verdichtungsräumen im Auftrag des Regionalausschusses Region Kassel der Industrie- und Handelskammer Kassel



Stadtverband übertragen, um eine solidarische Finanzierung dieser kostenintensiven Bereiche durch sämtliche verbandsangehörigen Kommunen zu erreichen. Erwähnenswert ist schließlich, dass der Stadtverband – als Relikt der ursprünglich angestrebten Regionalstadt – bis heute für das gesamte Verbandsgebiet die Zuständigkeit für die vorbereitende Bauleitplanung wahrnimmt. Das Stadtverbandsgebiet hat bei einer Bevölkerungszahl von ca. 361.800 die überschaubare Größe von nur 410 qkm.

### Vorteile

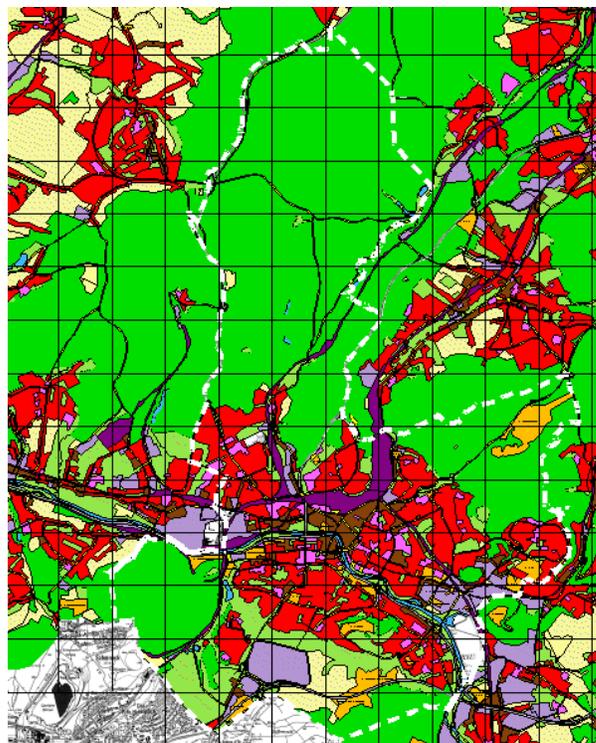
Die regionale Gebietskörperschaft stellt die weitestgehende Integrationsform von Kernstadt und benachbarten Städten und Gemeinden dar. Die Kernstadt verzichtet zwar auf die Kreisfreiheit, eröffnet damit aber – auch im eigenen Interesse – neue Möglichkeiten für einen regionalen Vorteils- und Lastenausgleich. Dieser zeigt sich insbesondere durch die solidarische Finanzierung der sozialen Aufgaben, da der Stadtverband (wie ansonsten die Landkreise und kreisfreien Städte jeweils für sich) die Aufgabe des örtlichen Trägers der Sozialhilfe wahrnimmt. Durch den direkt gewählten Stadtverbandstag besteht eine unmittelbar von der Bevölkerung legitimierte regionalpolitische Ebene, die über gemeinsame Angelegenheiten der gesamten Region (z.B. Abfallpolitik) beraten und beschließen kann.

### Nachteile

Der Verbandsbereich hat einen vergleichsweise engen räumlichen Zuschnitt. Außer den französischen Nachbarkommunen im Süden sind auch die im Osten angrenzenden Kommunen des Saarpfalz-Kreises nicht einbezogen. Bei den Aufgaben zeigen sich einige Lücken, so etwa beim Öffentlichen Personennahverkehr, wo nicht der Stadtverband, sondern ein Zweckverband Aufgabenträger ist. Auch der umfangreiche Verbleib von Kreisaufgaben bei der Landeshauptstadt Saarbrücken wird gelegentlich kritisch gesehen.<sup>25</sup>



Karte 35: Gebiet des Stadtverbandes Saarbrücken



Karte 36: Auszug aus dem Flächennutzungsplan des Stadtverbandes Saarbrücken

<sup>25</sup> Prieb, A. (2001): Handlungsmöglichkeiten für eine Regionalreform im Raum Kassel vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion in den Verdichtungsräumen im Auftrag des Regionalausschusses Region Kassel der Industrie- und Handelskammer Kassel



## 6.3 Beispiel 3: Region Hannover

### Rechtsform

Regionalkreis aus dem ehemaligen Landkreis Hannover und der Landeshauptstadt Hannover

### Aufgaben

- Regionalplanung
- Regionale Wirtschaftsförderung
- Öffentlicher Nahverkehr
- Regional bedeutsame Naherholungseinrichtungen
- Abfallentsorgung
- Krankenhäuser
- Berufsschulen, Sonderschulen, Abendgymnasien
- Gesundheitsämter
- Rettungswesen
- Untere Naturschutzbehörde
- Örtliche Sozialhilfeangelegenheiten
- Jugendhilfe-Rahmenplanung
- Schulentwicklungsplanung
- Sozialwohnungsbau
- Untere Wasserbehörde
- Genehmigung von Bauleitplänen
- Aufgaben aus dem Umwelt- und Naturschutz, wie: Naturschutzrechtliche Eingriffsregelungen, Bodenabbaugenehmigungen
- Katastrophenschutz

### Mitglieder

17 Städte und 4 Gemeinden der Region; die Städte Barsinghausen, Burgdorf, Burgwedel, Garbsen, Gehrden, Hannover, Hemmingen, Laatzen, Langenhagen, Lehrte, Neustadt a. Rbge., Pattensen, Ronnenberg, Seelze, Sehnde, Springe und Wunstorf sowie die Gemeinden Isernhagen, Uetze, Wedemark und Wengern

### Organe

Regionsversammlung, Regionsausschuss, Regionspräsident

Die Region Hannover umfasst 17 Städte und 4 Gemeinden und ist mit ihren 1,1 Mio. Einwohnern die größte Region Niedersachsens und die zweitgrößte Deutschlands.

*„Als gebietskörperschaftliche Lösung stadtre-gionaler Probleme im Großraum Hannover angelegt, greift die „Region Hannover“ in die bislang geübte Verwaltungspraxis ein: Der Hannover umschließende Landkreis und der Kommunalverband Hannover gehen in der Region auf; die Kernstadt verliert ihre Kreisfreiheit. Somit weist die „Region Hannover“ die wesentlichen Charakteristika eines Regionalkreises auf.*

*Die Region Hannover entspricht ihrem Wesen nach einem Landkreis klassischer Prägung: § 7 des Landesgesetzes greift dann auch die Formulierung vieler Kommunalverfassungen auf, wonach die Kreise diejenigen Aufgaben übernehmen, welche die Leistungskraft der kreisangehörigen Gemeinden übersteigen. Auch die Gremien orientieren sich – ungeachtet der „regionalen“ Begrifflichkeiten – an den Kommunalverfassungen der meisten Bundesländer: Die Regionsversammlung entspricht so dem Kreistag, der Regionsausschuss dem Kreisausschuss und der direkt gewählte Landrat alter Prägung darf sich nun „Regionspräsident“ nennen. Der wesentliche Unterschied zu den in der Vergangenheit zu beobachtenden „Einkreisungen“ ehemals kreisfreier Städte – so verloren bspw. zwischen 1970 und 1979 die Hessischen Städte Fulda, Giessen, Hanau, Marburg und Wetzlar diesen Status – liegt demnach lediglich in einer maßstäblichen Vergrößerung dieses vielfach geübten Reformschrittes.*

*Die Region Hannover nimmt Aufgaben sowohl aus dem staatlichen als auch aus dem kommunalen Wirkungskreis wahr, darüber hinaus bestimmte Aufgaben, die bislang der Bezirksregierung zugewiesen waren; dem postulierten Anspruch, eine „leistungsfähige Politik- und Entscheidungsebene“ zu schaffen, welche „die regionalen Aufgaben ‚in einer Hand‘ und dauerhaft lösen soll“ (KOMMUNALVERBAND GROSSRAUM HANNOVER 2001 (1), 3) wird man durch die Integration von Planungs-, Koordinations- und Umsetzungskompetenzen gerecht.*



Die Zuständigkeit z.B. für Sozialhilfe, Krankenhäuser, Berufsschulen und bestimmte Naherholungseinrichtungen kann Gewähr für einen auch materiellen Ausgleich der Interessen zwischen Kernstadt und Umland bieten. Die - je nach Einwohnerzahl unterschiedlich weitreichende - Übertragung von Kompetenzen auf die Kommunen trägt der in den letzten 20 Jahren gestiegenen Verwaltungskraft der Städte und Gemeinden Rechnung und erhöht so absehbar die Bürgernähe. Von der Vereinfachung der Verwaltungsabläufe erwartet man ein finanzielles Einsparpotential von bis zu 15% der Verwaltungskosten. Im Gegensatz zur weiterreichenden Ausprägungen des Regionalkreismodells bleiben die Bezirksregierung als mittlere Ebene der staatlichen Verwaltung, genau wie weitere staatliche Sonderbehörden, bestehen. Das u.a. bei Jörg Jordan formulierte Ziel einer dreistufigen Verwaltungsgliederung aus Land, Region und Kommunen wird so verfehlt (vgl. JORDAN 1997). Auch ist es nicht – oder noch nicht – gelungen, die weitere Region Hannover mit in die Reform einzubeziehen, obwohl dies hinsichtlich der funktionalen Verflechtungen durchaus vertretbar gewesen wäre.

Schließlich wurde auf die Möglichkeit der Aufstellung eines „Regionalen Flächennutzungsplanes“ verzichtet. Es darf angenommen werden, dass diese Modifikationen Widerstände minimierten und so zur Realisierung dieses vergleichsweise weitreichenden Reformmodells beitrugen. Ungeachtet dieser gelegentlich kritisierten „Unvollkommenheiten“ bleibt festzustellen, dass das Hannoveraner Kooperationsmodell für sich in Anspruch nehmen kann, Antworten auf die meisten der eingangs erwähnten stadtreionalen Problemkonstellationen zu bieten.<sup>26</sup>

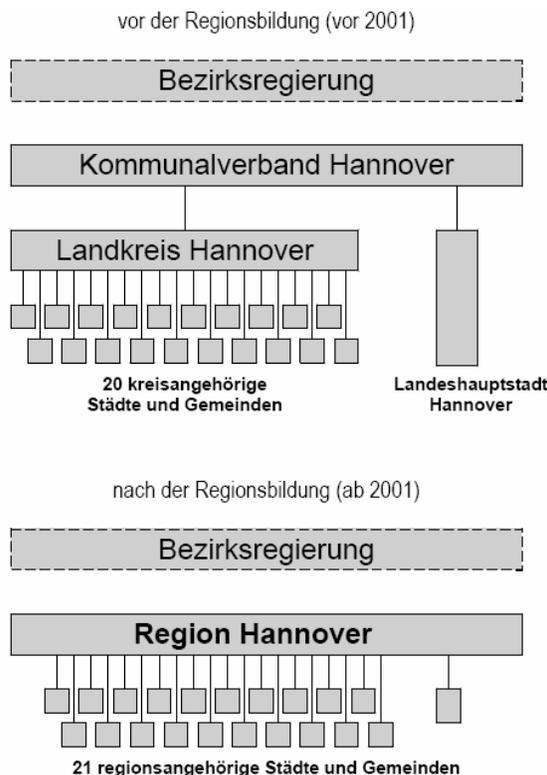


Abb.25: Verwaltungsgliederung vor und nach der Bildung der Region Hannover

vom Kommunalverband Großraum Hannover Regionalplanung Regionale Wirtschaftsförderung Öffentlicher Nahverkehr Regional bedeutsame Naherholungseinrichtungen
vom Landkreis bzw. der Landeshauptstadt Hannover Abfallentsorgung Krankenhäuser Berufsschulen, Sonderschulen, Abendgymnasien Gesundheitsämter Rettungswesen Untere Naturschutzbehörde Örtliche Sozialhilfeangelegenheiten Jugendhilfe-Rahmenplanung Schulentwicklungsplanung Sozialwohnungsbau Untere Wasserbehörde
von der Bezirksregierung Genehmigung von Bauleitplänen Aufgaben aus dem Umwelt- und Naturschutz, wie: Naturschutzrechtliche Eingriffsregelungen, Bodenabbaugenehmigungen Katastrophenschutz
auf die Kommunen übertragen (je nach Einwohnerzahl) Jugendhilfe Allgemeinbildende Schulen Wohngeld, Erziehungsgeld Bauaufsicht Straßenverkehrsbehörde
Landeshauptstadt Hannover behält u.a.: Ordnungsamt Ausländerbehörde Brandschutz Straßenbau und -unterhaltung

Abb. 26: Aufgaben der Region Hannover

<sup>26</sup> Scheller, J.-P. (2001): Kooperations- und Organisationsformen für Stadtregionen – Modelle und ihre Umsetzungschancen, Vortrag auf dem 53. Deutschen Geographentag in Leipzig, 03.10.2001

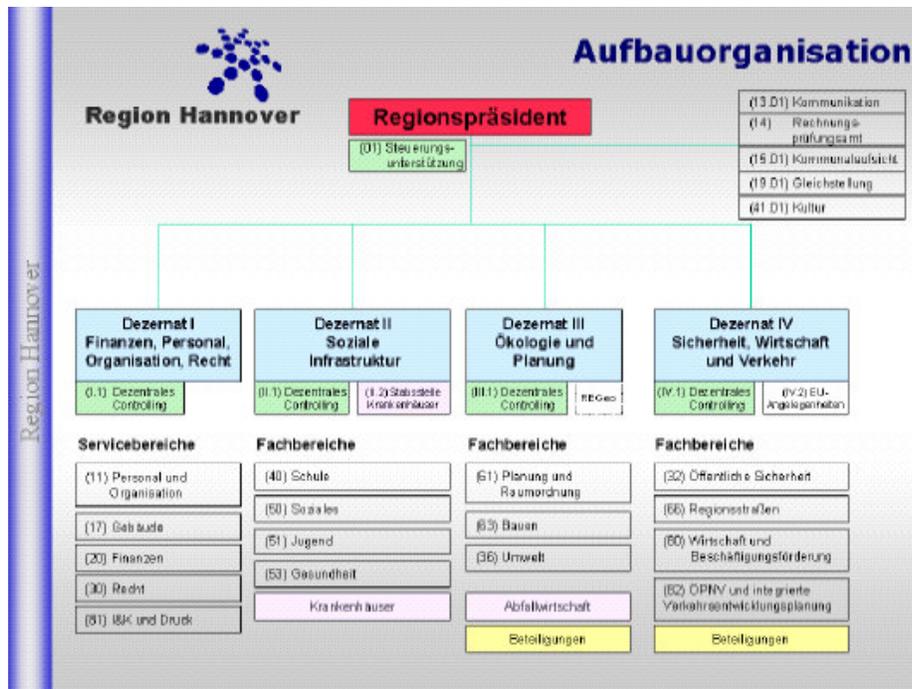


Abb. 27: Verwaltungsstruktur der Region Hannover

## 6.4 Beispiel 4: Region Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

### Rechtsform

Körperschaft des öffentlichen Rechts, gebildet durch Landesgesetz mit Wirkung vom 1. April 2001; Rechtsnachfolger des Umlandverbands Frankfurt.

### Aufgaben

- Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplans
- Aufstellung des Landschaftsplans
- Mitwirkung bei der interkommunalen Zusammenarbeit

### Mitglieder

Mitglieder sind die Kommunen im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main gemäß §2 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (BallrG) : "Ballungsraum

Frankfurt/Rhein-Main im Sinne des Gesetzes ist das Gebiet der kreisfreien Städte Frankfurt am Main und Offenbach am Main, der Städte und Gemeinden in den Landkreisen Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis und Offenbach, der Städte Bruchköbel, Hanau, Langenselbold, Maintal, Nidderau und Gemeinden Erlensee, Großkrotzenburg, Hammersbach, Neuberg, Niederdorfelden, Rodenbach, Ronneburg, Schöneck im Main-Kinzig-Kreis, der Städte Bad Nauheim, Bad Vilbel, Butzbach, Friedberg (Hessen), Karben, Münzenberg, Niddatal, Reichelsheim (Wetterau), Rosbach v. d. Höhe und Gemeinden Florstadt, Ober-Mörlen, Rockenberg, Wölfersheim, Wöllstadt im Wetteraukreis sowie der Städte Groß-Gerau, Kelsterbach, Mörfelden-Walldorf, Raunheim, Rüsselsheim und Gemeinden Bischofsheim, Ginsheim-Gustavsburg, Nauheim im Landkreis Groß-Gerau."

### Organe

Verbandsversammlung, Verbandsvorstand, Rat der Region

Die Verbandsversammlung besteht aus 75 Vertretern der Mitgliedskommunen mit 93 Stimmen:



Frankfurt am Main	12 Stimmen
Offenbach	4 Stimmen
Hanau	3 Stimmen
Rüsselsheim	2 Stimmen
Bad Homburg	2 Stimmen
70 Städte und Gemeinden	70 Stimmen

„Das Reformmodell der Region Frankfurt hat mit der „Region Hannover“ eines gemein: Man bezieht sich mit seinen Reformschritten nicht auf die gesamte Region, sondern beschränkt sich im Wesentlichen auf das erweiterte Umland der Kernstadt Frankfurt am Main. Dieser so genannte „Ballungsraum Region Frankfurt/RheinMain“ arrondiert das Territorium des aufgelösten Umlandverbandes Frankfurt (UVF) nach Osten und Südwesten, wobei man sich nicht an den Grenzen existierender Landkreise orientierte. Statt 43 UVF-Kommunen gehören dem „Ballungsraum“ nunmehr 75 Städte und Gemeinden an. Im Gegensatz zu Regionalkreismodellen vermeidet man offensiv eine groß angelegte Verwaltungsstrukturreform: Regierungspräsidium, Sonderbehörden und Landkreise bleiben bestehen; lediglich der Umlandverband Frankfurt wird ersetzt. Auf eine dort noch vorhandene direkt gewählte Vertretung wird fortan verzichtet. Der Blick auf die Verwaltungs- und Kooperationsstrukturen im Rhein-Main-Gebiet, wie das Ballungsraumgesetz des Hessischen Landtags sie vorsieht, offenbart: ein Durchbruch in Richtung Verwaltungsvereinfachung wurde nicht erreicht. Das, was in Hannover zusammengeführt wurde, Koordination, Planung und Umsetzung, wird hier absichtsvoll getrennt:

Die Koordination soll ein „Rat der Region“ besorgen, der sich aus politischen Vertretern der Kreise und kreisfreien Städte (bzw. Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern) des Ballungsraumes, darunter kraft Amtes die Landräte und Oberbürgermeister, zusammensetzt. Die gemeinsame Flächennutzungs- und Landschaftsplanung für 75 Kommunen wird einem Planungsverband übertragen; dieser soll gemeinsam mit der beim Regierungspräsidium Darmstadt angesiedelten, für die Regionalplanung des gesamten hessischen Rhein-Main-Raumes zuständigen „Regionalversammlung Südhessen“ auch den bundesweit ersten Regionalen Flächennutzungsplan erstellen. Seine Verbandskammer besteht aus entsandten Vertretern der Mitgliedskommunen, die je nach Größe unter-

schiedliche Stimmzahlen abgeben können. Die Trägerschaft regionaler Aufgaben soll eine Vielzahl aufgabenspezifischer Zusammenschlüsse übernehmen. Dieser Dreiklang aus Koordination, Planung und Umsetzung ist charakteristisch für Mehrebenen- oder Management-Modelle. Für das Modell spricht, dass alle wesentlichen Akteure – im Rat der Region – an einem Tisch versammelt werden. Dieses Gremium muss jedoch im Gegensatz zu anders gedachten Management-Modellen (vgl. ILL/NEMITZ 1998, 36ff.; ARL 1998, 32ff.) auf wirkliche Durchsetzungskompetenzen verzichten, hat also keine tatsächlichen Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den aufgabenspezifischen Zusammenschlüssen. Deren Vorteile liegen in ihrer von Aufgabe zu Aufgabe angepassten räumlichen Abgrenzung. Allerdings sind durch die Fragmentierung große Nachteile in den Bereichen Abstimmung, Transparenz und demokratische Legitimation vorgezeichnet. Anstelle einer kohärenten Regionalpolitik besteht so die Gefahr einer Vielzahl von Regionalpolitiken in den verschiedensten Foren (vgl. SCHELLER/WOLF 2001). Diese Zusammenschlüsse müssen sich zunächst erst einmal freiwillig zusammenfinden – und gerade an dieser Bereitschaft zur Kooperation und zur intraregionalen Lastenteilung hat es in der Vergangenheit in der Region Rhein-Main gefehlt. Es steht daher zu erwarten, dass es zu den genannten Kooperationen nur in ausgewählten Politikfeldern – wie einem integrierten Verkehrsmanagement oder dem Regionalpark Rhein-Main – kommen wird, wenn die Landesregierung nicht von ihrem Recht Gebrauch macht, Pflichtverbände einzurichten. Das vorgelegte Modell eines Regionalen Flächennutzungsplans für einen Teilraum der Planungsregion Südhessen – nämlich den sogenannten Ballungsraum – lässt erhebliche Abstimmungs- und Umsetzungsprobleme erwarten. Schließlich sind es zwei Gremien und zwei räumlich getrennte Fachverwaltungen, die hier Pionierarbeit leisten sollen. Vorsorglich hat man schon einmal einen Vermittlungsausschuss vorgesehen. Erst das konkrete Aufstellungsverfahren wird zeigen, ob die angestrebte Vereinfachung und Beschleunigung der Planungsprozesse mit den nun geschaffenen Strukturen zu erreichen ist.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Scheller, J.-P. (20019: Kooperations- und Organisationsformen für Stadtregionen – Modelle und ihre Umsetzungschancen Vortrag auf dem 53. Deutschen Geographentag in Leipzig, 03.10.2001

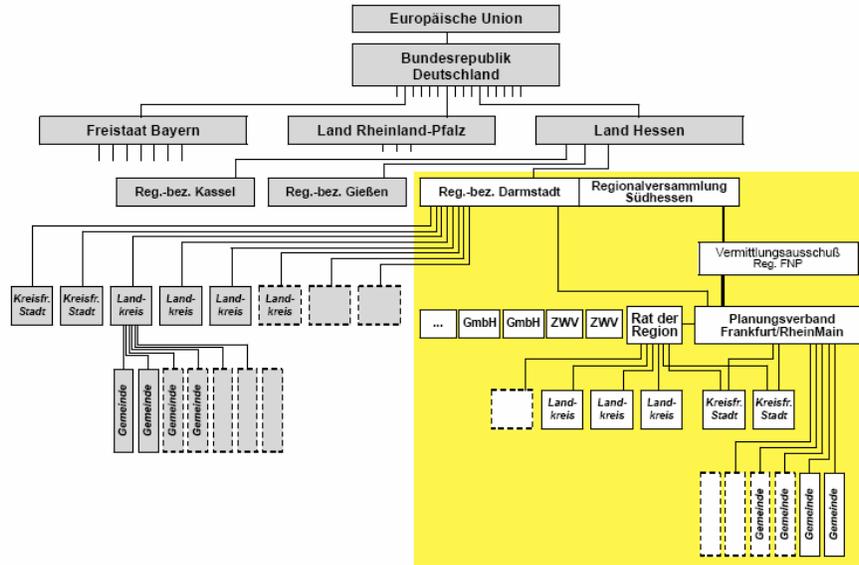


Abb.28: Verwaltungsebenen in der Region Rhein-Main

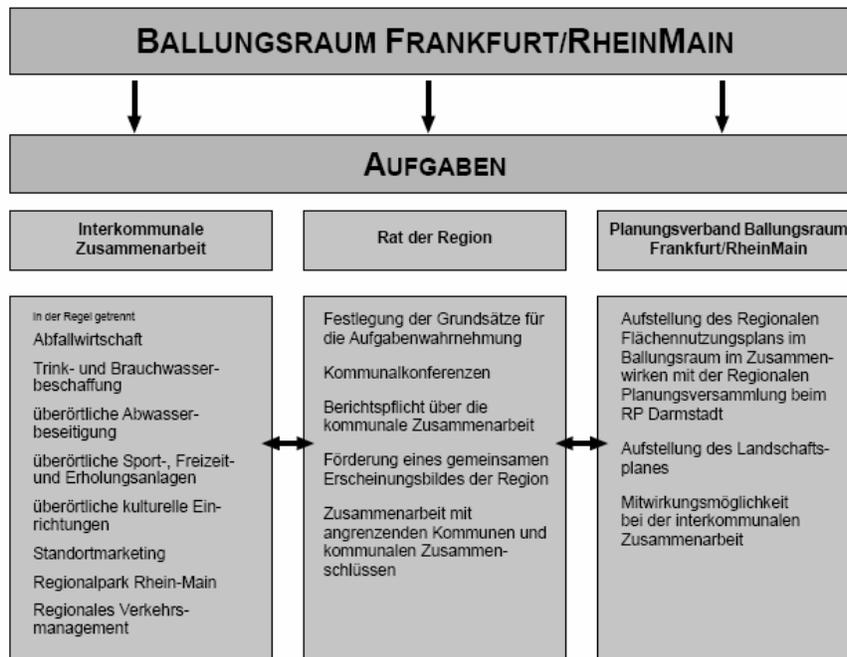


Abb. 29: Aufgaben der Region Frankfurt/Rhein-Main

### Der Regionale Flächennutzungsplan

„Aufgabe des Planungsverbandes ist es im Wesentlichen, für das Verbandsgebiet gemeinsam mit der Regionalversammlung Südhesen den Regionalen Flächennutzungsplan sowie den Landschaftsplan aufzustellen. Der Regionale Flächennutzungsplan wird im Ver-

bandsgebiet den gemeinsamen Flächennutzungsplan mit dem Regionalplan Südhesen in ein Karten- und Textwerk zusammenführen. Der Plan muss also sowohl die notwendigen Festlegungen nach Landesplanungsgesetz für den Regionalplan als auch die Darstellungen nach Baugesetzbuch für den Flächennutzungsplan enthalten. Landesplanung und



*Kommunale Planungshoheit finden sich in einem Plan wieder, das „Gegenstromprinzip“ der gegenseitigen Beachtung von Planzielen wird in einem Plan verwirklicht.*

*Der Regionale Flächennutzungsplan bietet damit die Chance, die regionale Entwicklung der Region in Bezug auf Siedlungsflächen, Verkehr, Großflächigen Einzelhandel, Infrastrukturen, Freiflächen, Ressourcen usw. zu steuern und kommunale sowie landesplanerische Belange in einem Verfahren zu integrieren.*

*Dieses Unterfangen ist mit einer Reihe neuer Fragen und Anforderungen verbunden, die im Rahmen der Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplans für die Region Rhein-Main erarbeitet, erprobt und umgesetzt werden müssen. Unter anderem müssen die Detaillierung der Festsetzungen und die Planlegende definiert werden, das Plan-Verfahren mit einer sehr großen Anzahl von Beteiligten muss neu erprobt werden und die übergeordneten Ziele der Planung für ein solch großes Gebiet sind im Sinne eines Leitbildes der Entwicklung der Region neu zu definieren. Der Plan wird von beiden Beschlussgremien - von der Planungsversammlung Südhessen als Teil des Regionalplans Südhessen und der Verbandskammer des Planungsverbandes als Flächennutzungsplan - beschlossen. Bis dahin, also etwa weitere fünf bis sechs Jahre gelten der Regionalplan Südhessen 2000, der Flächennutzungsplan für die 43 Kommunen, die Mitglied im ehemaligen Umlandverband Frankfurt waren, und die bestehenden Flächennutzungspläne der neu hinzugekommenen Kommunen fort und werden auch weiterhin in der jeweiligen bisherigen Zuständigkeit ergänzt und geändert.<sup>28</sup>*

### Vorteile

*„Der positive Ansatz dieser Konstruktion liegt darin, dass die wesentlichen kommunalpolitischen Akteure der Region zur Zusammenarbeit im „Rat der Region“ verpflichtet werden. Außerdem geht das Modell in seinem räumlichen Zuschnitt deutlich über den als zu eng empfundenen Zuständigkeitsbereich des bisherigen Umlandverbandes hinaus. Interessant*

*und zukunftsweisend ist der Ansatz des Gesetzgebers, im Rhein-Main-Raum die Regionalplanung und die Flächennutzungsplanung im neuen Plantyp „Regionaler Flächennutzungsplan“ zusammenzuführen und auf diese Weise das Planungssystem zu vereinfachen.*

### Nachteile

*Im Rat der Region werden zwar die wichtigsten kommunalpolitischen Akteure der Region vertreten sein, doch erstreckt sich deren durch Direktwahl hergestellte Legitimation nur auf ihre jeweilige politische Funktion in ihren Kommunen (und nicht in der gesamten Region). Das Hauptproblem besteht allerdings darin, dass der Rat der Region über keine formalen Kompetenzen und keine Instrumente verfügt, mit denen er die operative Aufgabewahrnehmung durch die zahlreichen Zweckverbände beeinflussen oder gar koordinieren könnte. Die Aufstellung von Grundsätzen für die Durchführung der im Ballungsraum Frankfurt gemeinsam wahrzunehmenden Aufgaben für eine wirksame Koordination kann nicht als ausreichend angesehen werden. Deswegen entsteht mit dem Rat der Region keine echte strategische Steuerungsebene. Auf der operativen Ebene selbst ist eine Abstimmung zwischen den Aufgabenträgern, die in unterschiedlichem räumlichen Zuschnitt wahrgenommen werden sollen, nicht vorgesehen. Auch die Regelung, wonach der Rat der Region sich der Geschäftsstelle des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt am Main bedient, löst dieses Grundproblem nicht. Insgesamt dürfte diese Konstruktion zu einer weiteren Zersplitterung der regionalen Kompetenzen führen, die Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger erschweren und auch künftig eine Diskussion über eine sinnvolle Neuordnung des Rhein-Main-Raumes erfordern.<sup>29</sup>*

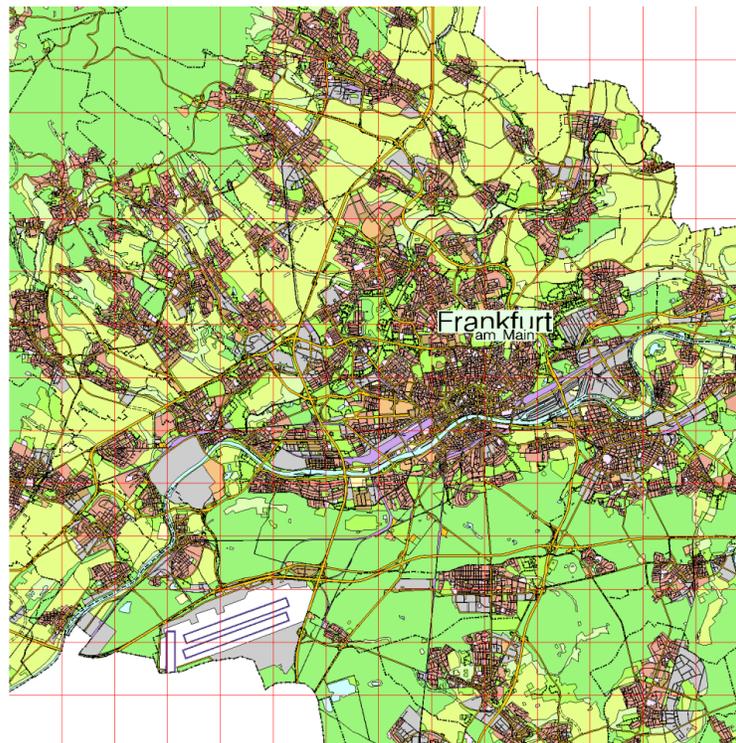
Der Hessische Staatsgerichtshof hat im Mai 2004 die Rechtmäßigkeit des Ballungsraumgesetzes bestätigt und die Grundrechtsklage von 21 Kommunen und 3 Landkreisen abgewiesen.

<sup>28</sup> Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Rhein/Main: Newsletter Ausgabe 1 / 2003

<sup>29</sup> Prieb, A. (2001): Handlungsmöglichkeiten für eine Regionalreform im Raum Kassel vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion in den Verdichtungsräumen im Auftrag des Regionalausschusses Region Kassel der Industrie- und Handelskammer Kassel



Karte 37: Gebiet des Flächennutzungsplans der Region Frankfurt/Rhein-Main



Karte 38: Auszug aus dem Flächennutzungsplan der Region Frankfurt/Rhein-Main – Stand 31.12.2002



## 6.5 Beispiel 5: Nachbarschaftsverband Karlsruhe

### Rechtsform

Der Nachbarschaftsverband ist in Baden-Württemberg eine auf eine spezielle landesrechtliche Regelung basierende Körperschaft des öffentlichen Rechts, die unter Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung die geordnete Entwicklung des Nachbarschaftsbereichs zu fördern und auf einen Ausgleich der Interessen seiner Mitglieder hinzuwirken hat. Mitglieder sind die Städte und Gemeinden des Nachbarschaftsbereichs. Das Verbandsgebiet umfasst eine Fläche von 50.256 ha mit ca. 44.3000 Einwohnern.

### Aufgaben

Die Hauptaufgabe besteht in der Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes. Seit 1985 liegt ein gültiger Flächennutzungsplan vor, der inzwischen einigen Änderungsverfahren unterworfen war.

### Mitglieder

Dem Nachbarschaftsverband Karlsruhe gehören elf Gemeinden an: die Städte Karlsruhe,

Ettlingen, Stutensee und Rheinstetten, sowie die Gemeinden Pfinztal, Eggenstein-Leopoldshafen, Karlsbad, Waldbronn, Linkenheim-Hochstetten, Weingarten und Marxzell.

### Organe

Verbandsversammlung, Verbandsvorsitzender

### Geschäfts- und Planungsstelle

Vorsitzender: Oberbürgermeister der Stadt Ettlingen

1. Stellvertreter: Oberbürgermeister der Stadt Karlsruhe

2. Stellvertreter: Oberbürgermeister der Stadt Stutensee

3. Stellvertreter: Oberbürgermeister der Stadt Rheinstetten

### Verbandsversammlung:

Die Verbandsversammlung ist das Beschlussorgan des Verbandes, in dem die Mitgliedsgemeinden und das Landratsamt vertreten sind. Sie tritt in der Regel zwei Mal im Jahr zusammen. Veröffentlichungen werden in den Badischen Neuesten Nachrichten und im Internet bekannt gegeben.

### Geschäftsstelle

Stadt Ettlingen Stadtplanungsamt

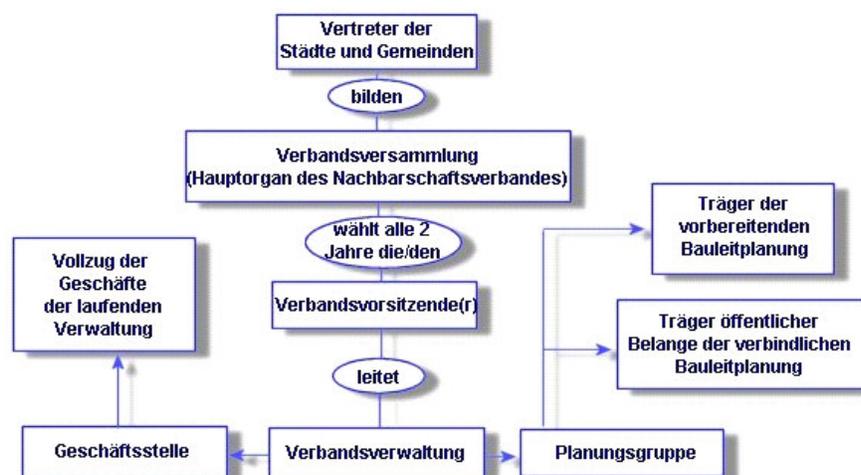


Abb.30: Struktur und Aufgaben eines Nachbarschaftsverbandes

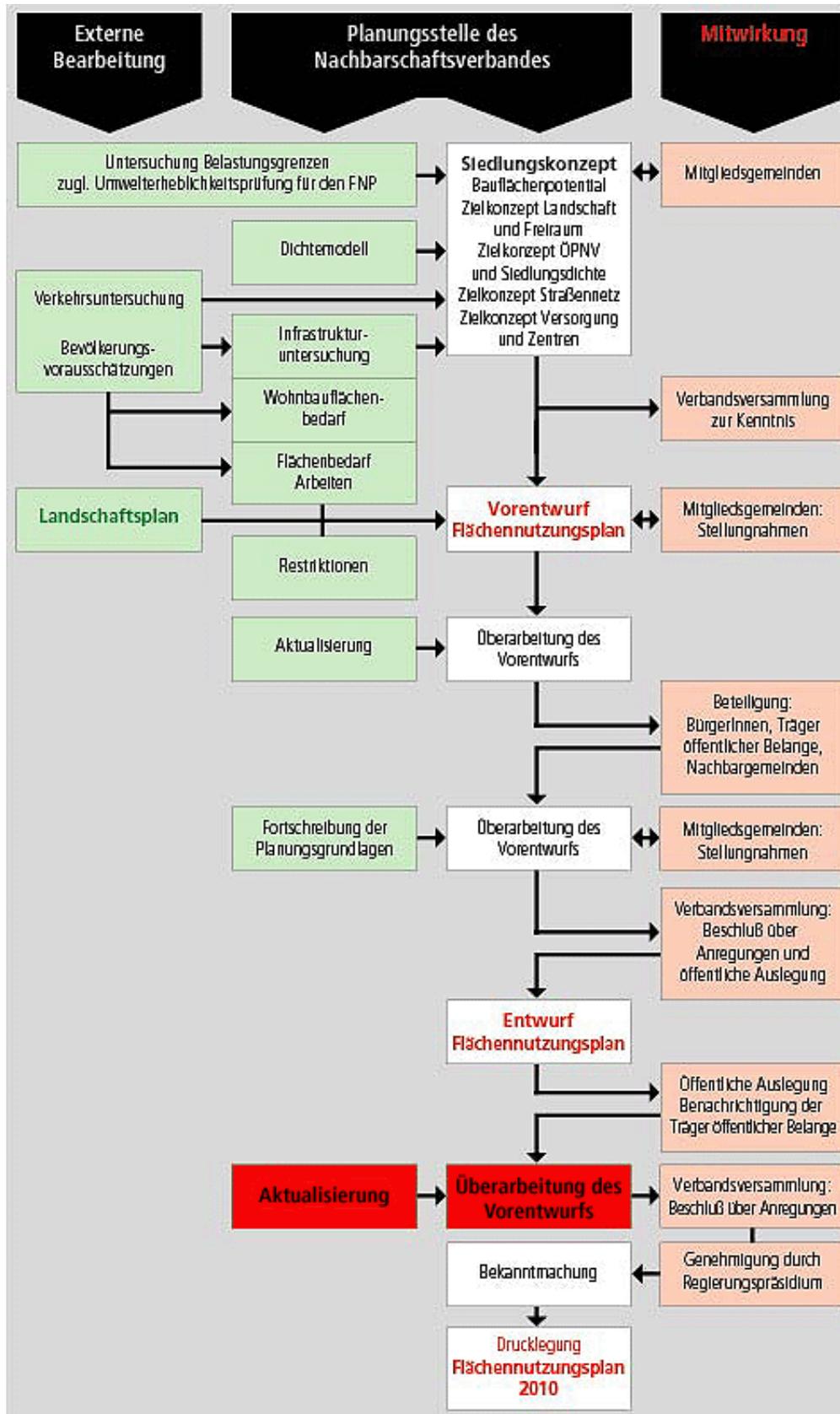


Abb. 31: Erstellung des Flächennutzungsplanes durch den Nachbarschaftsverband Karlsruhe



## 6.6 Beispiel 6: Region Stuttgart

### Rechtsform:

Körperschaft des öffentlichen Rechts (Wirtschaftsförderung als GmbH)

„Der Verband Region Stuttgart ist die politische Ebene der Region Stuttgart in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit einer direkt gewählten Regionalversammlung und ihrer Geschäftsstelle.

### Aufgaben:

Der Aufgabenbereich des Verbands Region Stuttgart umfasst alle Bereiche des Lebens im Ballungsraum: Siedlung, Verkehr, Wirtschaft und Umwelt

### Pflichtaufgaben:

- ◆ Regionalplanung
- ◆ Landschaftsrahmenplanung
- ◆ Regionalverkehrsplanung
- ◆ Regionale Wirtschaftsförderung
- ◆ Regionalbedeutsamer öffentlicher Personennahverkehr
- ◆ Teile der Abfallentsorgung
- ◆ Regionales Tourismusmarketing

Freiwillige Aufgaben (mit 2/3-Mehrheit der Regionalversammlung):

### Trägerschaft und Koordinierung von

- ◆ Kultur- und Sportveranstaltungen und Kongressen
- ◆ regionalbedeutsamen Messen

Als Querschnittsaufgaben kommen die Bereiche Europa, Nachhaltigkeit und Fraueninteressen hinzu.<sup>30</sup>

### Mitglieder:

Die Stadt Stuttgart sowie die 5 benachbarten Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und der Rems-Murr-Kreis mit insgesamt 178 Gemeinden.

### Organe:

Regionalversammlung, Regionalverbandsvorsitzender, Regionaldirektor

*„Der Verband Region Stuttgart (VRS) wurde im Jahr 1994 durch Gesetz eingerichtet. Dieser Vorgang erregte bundesweite Aufmerksamkeit, weil die baden-württembergische Landesregierung (große Koalition) damit erklärtermaßen ihre Entschlossenheit zum Ausdruck brachte, die Wettbewerbsposition dieses wichtigen Wirtschaftsraumes zu verbessern. Der VRS wird politisch durch eine direkt gewählte Regionalversammlung gesteuert. Neben klassischen Planungskompetenzen (Regionalplanung, Landschaftsplanung) treten Zuständigkeiten für Teilbereiche der Abfallwirtschaft, für die Regionalverkehrsplanung (einschließlich der Trägerschaft für die S-Bahn) sowie für Wirtschaftsförderung und Tourismusmarketing. Die Organisationsstruktur weist sowohl einzelne Elemente eines Mehrzweckverbandes als auch einer regionalen Gebietskörperschaft auf. Die strategische Ebene und die operative Ebene weisen eine zweckmäßige Aufgabenteilung auf: Während die Regieaufgaben sowie die Regionalplanung in öffentlich-rechtlicher Form wahrgenommen werden, wird z.B. die Wirtschaftsförderung in der Rechtsform der GmbH wahrgenommen. Die Region Stuttgart erstreckt sich über eine Fläche von ca. 3.700 qkm und umfasst die kreisfreie Landeshauptstadt Stuttgart sowie die 5 benachbarten Landkreise. Die regionalen Zuständigkeiten des Verbandes werden insbesondere durch die weiterhin bestehenden Landkreise der Region als Konkurrenz gesehen. Allerdings hat sich das Land Baden-Württemberg durch deren Kritik nicht davon abhalten lassen, 1999 die Kompetenzen der Region gesetzlich zu stärken.“*

<sup>30</sup> Verband Region Stuttgart: Homepage



## Vorteile

Ähnlich wie der Kommunalverband Großraum Hannover zeichnet sich der VRS durch einen überzeugenden Bestand regionaler Kompetenzen aus, wodurch er auch eine regionale Bündelfunktion für wesentliche überörtliche Aufgaben wahrnehmen kann. Im Gegensatz zum KGH deckt er mit seinem vergleichsweise großzügigen räumlichen Zuschnitt den wesentlichen Teil des Wirtschaftsraumes Stuttgart ab. Als vorteilhaft hat sich auch die Direktwahl der Regionalversammlung erwiesen, ermöglicht sie doch in herausragender Weise eine eigenständige Regionalpolitik, die nicht nur als Addition einzelngemeindlicher Wünsche verstanden wird. Die politisch-strategische Steuerungsebene ist in der Region Stuttgart somit optimal ausgeprägt. Die regionale Aufgabenwahrnehmung und Kooperation in der Region Stuttgart ist ferner durch eine sehr intensive Vernetzung und Einbeziehung von Wirtschaft und gesellschaftlichen Gruppen gekennzeichnet (z.B. Forum Region Stuttgart e.V., Initiative MedienRegion Stuttgart, Regio Stuttgart Marketing- und Tourismus GmbH, KulturRegion Stuttgart e.V.). Bemerkenswert ist, dass sich die Region Stuttgart mit dem Bezirk der IHK Region Stuttgart deckt. Auch andere wichtige Einrichtungen orientieren sich in der räumlichen Abgrenzung ihres Tätigkeitsbereichs bzw. ihrer Kooperation am Zuschnitt der Region.

## Nachteile

Die Tätigkeit des Verbandes wird insbesondere von den 5 Landkreisen des Verbandsbereichs als Konkurrenz gesehen. Auch mit dem Regierungspräsidium gibt es Interessenunterschiede (z.B. in der Beurteilung großflächiger Einzelhandelsbetriebe, bei der der Verband eine stringenter Linie verfolgt als das Regierungspräsidium). Auch bei diesem Verband zeigt sich als gewisser Nachteil, dass er keine eigene Steuerquelle hat; allerdings macht die Umlage nur rund ein Fünftel der Gesamteinnahmen des Verbandes aus.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Prieb, A. (2001): Handlungsmöglichkeiten für eine Regionalreform im Raum Kassel vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion in den Verdichtungsräumen im Auftrag des Regionalausschusses Region Kassel der Industrie- und Handelskammer Kassel

## Forschungsvorhaben Stadt 2030

Im Rahmen des bundesweiten Forschungsvorhaben Stadt 2030 wurden in Stuttgart weitere Handlungsfelder für interkommunale Kooperationsformen untersucht. Der Abschlußbericht kommt dabei zu folgendem Ergebnis:

„Institutionelle Reformen in der StadtRegion Stuttgart sind nach verschiedenen Modellen denkbar. Um die Fragestellungen des Teilvorhabens umfassend bearbeiten und ein realisierbares Leitbild mit umsetzbaren Handlungsempfehlungen aufstellen zu können, war es unerlässlich, die analytischen Bearbeitungsschritte durch dialogorientierte Bearbeitungsphasen zu ergänzen. Dazu zählten insbesondere die Kontaktgespräche, die mit kommunal- und regionalpolitischen Meinungsführern der StadtRegion Stuttgart sowie einschlägigen Sachverständigen geführt wurden. Im Mittelpunkt dieser Gespräche stand der Meinungs- und Erfahrungsaustausch sowie eine Rückkoppelung der bereits erzielten Arbeitsergebnisse. Die Kontaktgespräche waren für die Bearbeitung sehr hilfreich. Sie haben zugleich das Interesse am Ideenwettbewerb geweckt und einen Weg für eine Diskussion der Arbeitsergebnisse mit dem Ziel ihrer Umsetzung eröffnet. Die folgende Übersicht wurde vom Ansatz her zum einen an Hand dieser Diskussionen zusammengestellt; zum anderen beruhen die Modelle auf Konzepten für institutionelle Erneuerungen in Stadt- und in Raumordnungsregionen, die außerhalb der StadtRegion Stuttgart diskutiert oder verwirklicht wurden. Für die einzelnen Modelle wird im Folgenden lediglich jeweils die Grundtendenz wiedergegeben.

### Regionalstadt Stuttgart:

Bildung einer einheitlich organisierten Stadt (ein Gemeinderat, ein Oberbürgermeister), die nach Auflösung der gesamten bisherigen kommunalen Organisationsstruktur der StadtRegion Stuttgart die ganze Stadtregion etwa nach dem Modell Groß-Berlin umfasst.



### Regionalkreis Stuttgart:

Der Verband Region Stuttgart, die 5 Landkreise der Stadtregion und der Stadtkreis Stuttgart werden in einen Regionalkreis überführt. Deren Aufgaben werden in diesem Regionalkreis gebündelt. Ein Teil bisheriger kommunaler und staatlicher Kreisaufgaben wird auf die Gemeinden verlagert. Die bereits begonnene Ausgliederung von Trägerschaftsaufgaben auf privatwirtschaftliche Unternehmen wird fortgeführt.

### Regionaler Zweckverband Stuttgart:

Der Verband Region Stuttgart als einheitliche parlamentarisch kontrollierte Körperschaft wird zu einem Regionalen Planungsverband rückgebildet. Seine Aufgaben entsprechen den Aufgaben des früheren Regionalverbands Mittlerer Neckar. Die stadtreionalen strategischen Aufgabenfelder wie z.B. der Wirtschaftsförderung, des ÖPNV, des Tourismusmarketing, der Landschaftsentwicklung oder der Trägerschaft sportlicher, kultureller und wirtschaftlicher Großveranstaltungen müssten dann von einem nicht direkt demokratisch legitimierten kommunalen Zweckverband getragen werden.

### Regionalbezirk Stuttgart:

Nach diesem Modell tritt an die Stelle des Verbands Region Stuttgart ein Bezirk nach dem Modell höherer Kommunalverbände, wie sie in Bayern bestehen. Die Bezirke bilden in Bayern die dritte kommunale Ebene. Sie erledigen ihre Aufgaben im Verwaltungsverbund mit den Bezirksregierungen.

### Netzwerk StadtRegion Stuttgart:

Auf feste Institutionen oberhalb der Gemeindeebene wird hier verzichtet, weil für Aufgaben, die über das Gebiet einer Gemeinde hinaus gehen, funktionale Netzwerke als ad-hoc-Lösungen geschaffen werden. Diese Netzwerke haben auf Grund ihrer Funktionsorientierung jeweils unterschiedliche räumliche Erstreckungsbereiche. Stadtreionale Netzwerke sind damit nicht abhängig von vorgegeben politisch-administrativ festgelegten und institutionalisierten übergemeindlichen Raumeinheiten.

### Nachbarschaftsbereich Stuttgart:

Unter dem Nachbarschaftsbereich Stuttgart wird der Raum verstanden, zu dem Stuttgart und diejenigen benachbarten Gemeinden gehören, die durch Berufs- und AusbildungsPendler, weitere enge sozio-ökonomische Beziehungen, kulturelle Verflechtungen und die Angleichung an die städtische Lebensweise besonders eng miteinander verflochten sind. Für den Nachbarschaftsbereich Stuttgart wurde in den 1970er Jahren im Zuge der baden-württembergischen Verwaltungsreform der Nachbarschaftsverband Stuttgart als kommunaler Raumplanungsverband geschaffen. Ihm wurde die Aufgabe der Flächennutzungsplanung für den Verbandsbereich übertragen. Außerdem hat er sich auch mit Fragen der Generalverkehrsplanung, der Landschaftsplanung, des Klimaschutzes und des Biotopverbundes befasst. Die äußere Abgrenzung des Nachbarschaftsverbands erfasste allerdings bereits 1974 nicht mehr den gesamten dichtbesiedelten Kern der StadtRegion Stuttgart. Auch ist der Nachbarschaftsbereich im o. a. Sinne sowohl für die Organisation des ÖPNV als auch für die regionale Wirtschaftsförderung, die Abfallbeseitigung sowie die großräumige Siedlungs- und Freiraumentwicklung zu eng geschnitten. Der Nachbarschaftsverband Stuttgart wurde im Zusammenhang mit der Errichtung des Verbands Region Stuttgart im Jahre 1994 aufgelöst. Nach den Erfahrungen, die mit dem Nachbarschaftsverband Stuttgart gesammelt werden konnten, bietet sich der Nachbarschaftsbereich Stuttgart daher nur für einen Teil der anstehenden Aufgaben als Raum für die interkommunale Kooperation an.

### Stadt-Umland-Verband LHS Stuttgart:

Nach diesem Modell bilden die Gemeinden des Mittelbereichs Stuttgart Ditzingen, Filderstadt, Gerlingen, Korntal-Münchingen und Leinfelden-Echterdingen zusammen mit der LHS Stuttgart einen Stadt-Umland-Verband auf der Basis des Zweckverbandsrechts. Der Stadt-Umland-Verband wäre für alle kommunalen Aufgaben zuständig, deren gemeinsame Umsetzung auf Grund der engen Verflechtungen im unmittelbaren Stadt-Umland-Bereich der LH Stuttgart sachlich geboten ist. Die kommunale Organisationsstruktur der Stadt-Region Stuttgart wird im übrigen dabei nicht verändert. Die Gründung eines Stadt-Umland-



Verbands Stuttgart liegt in der Zuständigkeit der beteiligten Gemeinden. Sie setzt die Bereitschaft voraus, diesen Pfad auch tatsächlich zu begehen. Allerdings ist erkennbar, dass mit einem solchen Stadt-Umland-Verband zentrale stadregionale Aufgaben nicht zu bewältigen sind.

*Status quo der Organisationsstruktur und der Handlungsmuster:*

Dieses Modell schreibt den gegenwärtigen Zustand in jeder Hinsicht fest. Die kommunale Organisationsstruktur bleibt bestehen. Neue Handlungsmuster werden abgelehnt und deshalb auch nicht eingeführt.

*Status quo der Organisationsstruktur, aber mit neuen Handlungsmustern:*

Dieses Modell lässt die gegenwärtige Organisationsstruktur unverändert, führt aber innerhalb der bestehenden Struktur neue Handlungsmuster ein. In der StadtRegion Stuttgart werden die Aktivitäten in den einzelnen Handlungsfeldern und auf den einzelnen Handlungsstufen nicht von einander isoliert, sondern systemisch initiiert und umgesetzt.

*Bewertung*

Aus dem aktuellen Stand der politischen Diskussionen um die Frage einer grundlegenden Reform der Verwaltungsstrukturen in Baden-Württemberg ist zu schließen, dass die Zahl der heutigen Verwaltungsebenen im Laufe der gegenwärtigen Legislaturperiode, das heißt bis zum Jahre 2006, nicht geändert wird. Ob und wann es danach politische Mehrheiten für eine grundlegende Änderung der Verwaltungsstufen geben wird, lässt sich heute nicht abschätzen. Andererseits ist erkennbar, dass ein zunehmender Druck der Gegebenheiten zu Veränderungen führen muss. Unter den gegebenen Bedingungen kann von einer grundsätzlichen Bereitschaft zu Innovationen auf der Basis der gegebenen kommunalen Organisationsstruktur (Modell Status quo der Organisationsstruktur mit neuen Handlungsmustern) ausgegangen werden. Mit dem Beschreiten dieses Handlungspfades könnte sofort begonnen werden, weil es im Ermessen der beteiligten kommunalen Institutionen selbst liegt. Er hätte zudem den Vorzug, dass er als Teilstrecke auf dem Weg zu weitergehenden instituti-

onellen Innovationen begangen werden kann (Prinzip der lernenden Stadtregion). Wenn Entscheidungen zu grundlegenden Veränderungen der kommunalen Organisationsstruktur der StadtRegion Stuttgart anstehen, dürfte in erster Linie an ein sehr schlankes Modell „Regionalkreis Stuttgart“ zu denken sein. Dieses Modell wäre dann möglicherweise ein institutionelles Reformmodell speziell für die StadtRegion Stuttgart als größtem Agglomerationsraum des Landes, das so nicht auf andere Landesteile übertragen wird. Für das Modell „Regionalkreis Stuttgart“ spricht, dass es nicht mit Radikallösungen, wie bei dem Modell einer Regionalstadt bzw. einem Zurückdrehen bisher erreichter Reformstandards, ähnlich wie bei einem Zweckverband StadtRegion Stuttgart oder einem Netzwerk StadtRegion Stuttgart verbunden wäre. Damit einhergehen müsste allerdings einerseits eine weitere Aufgabenverlagerung auf die Gemeinden sowie eine fortgesetzte Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen. Dem Modell „Regionalbezirk Stuttgart“ liegt ein Verwaltungsaufbau zu Grunde, der Baden-Württemberg bisher fremd ist. Es dürfte deshalb nicht in Betracht kommen. Für die beiden Modelle „Nachbarschaftsbereich Stuttgart“ und „Stadt-Umland-Verband LHS Stuttgart“ gilt, dass sie angesichts der wachsenden funktionalräumlichen zunehmenden Verflechtungen sowohl im engeren als auch im weiteren Umland zu eng geschnitten sind. Beide Modelle sind damit nicht zielführend.<sup>32</sup>

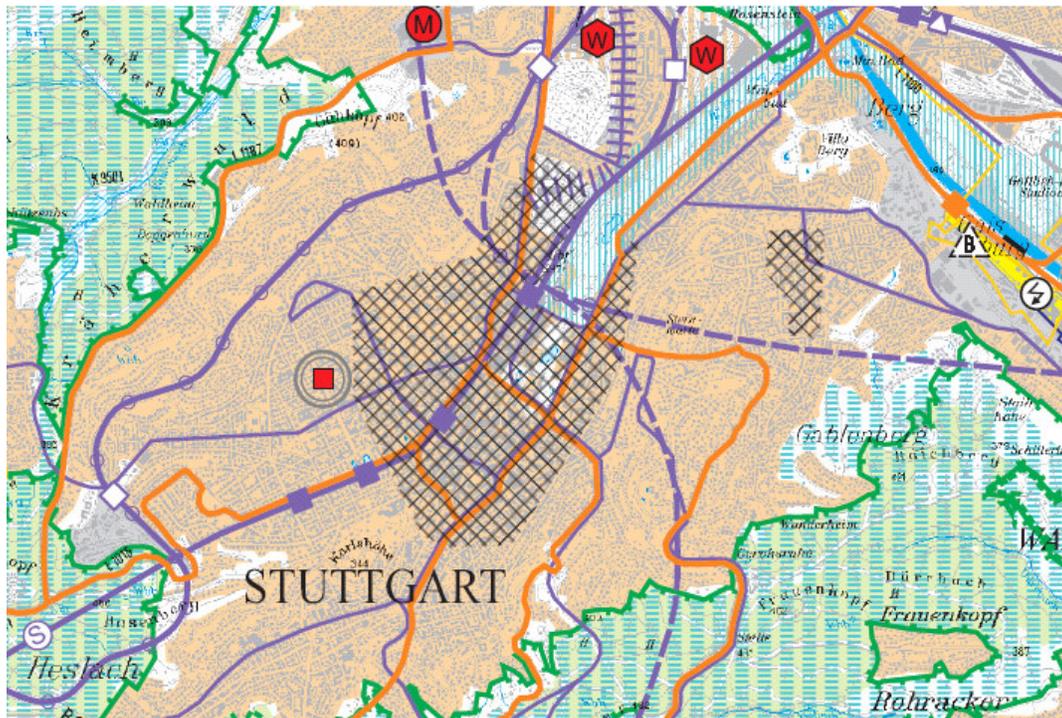
<sup>32</sup> Stuttgart 2030: Dynamik – Integration – Ausgleich. Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben im Rahmen des Ideenwettbewerbs „Stadt 2030“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBWF)



Teilvorhaben Institutionelle Organisation und Erneuerung  
 Verband Region Stuttgart  
 Verwaltungsstruktur StadtRegion Stuttgart 2030



Karte 39: Verwaltungsstruktur Stadtregion Stuttgart 2030



Karte 40: Auszug aus dem Regionalplan der Region Stuttgart mit der Festlegung von Gebieten für den großflächigen Einzelhandel (schraffiert)



## 7 Mögliche Strategien und Maßnahmen

---

### 7.1 Stärkung der Regionalplanung

---

Wie in den Kapiteln 4 und 5 dargelegt, ist die Regionalplanung aufgrund ihrer derzeitigen Struktur kaum in der Lage, die lokalen Interessen in ein für die Region verträgliches und harmonisiertes Entwicklungskonzept zu integrieren. Die Wirkungslosigkeit der Regionalplanung hängt neben der politisch-administrativen Struktur unmittelbar mit ihrer mangelnden Verbindlichkeit zusammen.

Vor diesem Hintergrund ist neben der Abkehr vom lokalen Konkurrenzdenken hin zu einem gemeinsam getragenen Regionalbewusstsein eine Stärkung der Verbindlichkeit der Regionalplanung erforderlich, nicht zuletzt auch angesichts der in Zukunft zu erwartenden demographischen Veränderungen.

Die Regionalplanung wird daher durch folgende Maßnahmen gestärkt:

- Die Siedlungsentwicklung wird erfolgreicher als bisher durch Einführung verbindlicher Schwellenwerte in einen regionalverträglichen Rahmen gelenkt. Die Vorgaben zur Siedlungsentwicklung stellen Maximalwerte für die zukünftig neu auszuweisen- den Wohn- und Gewerbeflächen dar, die in dem jeweiligen Planungshorizont nicht überschritten und im Rahmen landesplanerischer Stellungnahmen nicht modifiziert werden dürfen. Die Vorgaben berücksichtigen vorhandene Baulandreserven sowohl im Innenbereich als auch in vorhandenen Bauleitplänen.
- Den Gemeinden ohne besondere zentralörtliche Funktion steht wie bisher auch das Recht auf Eigenentwicklung zu. Der Umfang der Eigenentwicklung wird im Unterschied zur gegenwärtigen Situation jedoch verbindlich festgelegt.

Die Regelung für die Eigenentwicklung verhindert Wanderungsgewinne in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion.

- Die zu erarbeitenden Vorgaben basieren nach wie vor auf dem zentralörtlichen Leitbild der dezentralen Konzentration. Das Zentrale-Orte-Konzept wie auch die Vorgaben selbst werden den zu erwartenden demographischen Entwicklungen jedoch angepasst. Dies beinhaltet auch die Prüfung, ob die Anzahl und die Hierarchiestufen der zentralen Orte in dem derzeitigen Umfang beibehalten werden.
- Grundlage für die Festlegung der Vorgaben wird das von Planungsgemeinschaft Rheinhausen-Nahe zu erstellende Flächenkataster. Die Gemeinden sind verpflichtet, den Fortgang ihrer Bauleitplanung regelmäßig in das Flächenkataster einzustellen.
- Der Vollzug der regionalplanerischen Schwellenwerte, die den Charakter eines landesplanerischen Ziels aufweisen, wird durch geeignete Instrumente unterstützt, ohne dabei die kommunale Selbstverwaltung auszuhöhlen. Dabei werden auch Modelle geprüft, die die Ziele der Regional- und Landesplanung mit dem monetären Ausgleich verknüpfen. Denkbar wäre zum Beispiel, dass die Einhaltung regionalplanerischer Vorgaben durch die Gewährung von Zuschüssen unterstützt und die Nichteinhaltung durch deren Streichung belegt wird.

### 7.2 Anpassung des Lastenausgleichsystems

---

Dieses Szenario zielt darauf ab, die bestehenden regionalen und kommunalen Verwaltungsstrukturen beizubehalten und die mit der Stadt-Umland-Wanderung verbundenen monetären Effekte durch Einführung eines regionalen Ausgleichssystems zu kompensieren.

Im analytischen Teil wurde gezeigt, dass die anhaltende Stadt-Umland-Wanderung ernsthafte finanzielle Schief lagen erzeugt, die durch



die Einnahmeausfälle auf der einen Seite und durch bleibende hohe Infrastrukturkosten auf der anderen Seite geprägt werden. Das System des kommunalen Finanzausgleichs in seiner heutigen Ausgestaltung schwächt die Problematik immer nur kurzfristig ab, ohne die strukturellen Verwerfungen langfristig zu beheben. **Der grundsätzlich einwohnerbezogene, steuerkraftabhängige Ansatz reduziert bei zurückgehenden Einwohnerzahlen auch die Finanzausgleichszahlungen**, wenn auch der Rückgang der Steuerkraft teilweise ausgeglichen wird. Die Leistungsansätze in Form des Ansatzes für zentrale Orte und der Soziallastenansatz gleichen die Ausgaben für die mittel- und oberzentrale Leistungserstellung und die zunehmenden Ausgaben für Sozialhilfe nicht annähernd aus<sup>33</sup>.

Bundesweit werden für die in fast allen Städten gleiche Problematik seit vielen Jahren fiskalische Lösungsansätze diskutiert, ohne dass es bislang zu einer systematischen Lösung gekommen wäre.

Vorstellbar sind einnahmebezogene und ausgabenbezogene Lösungen. Letztere sind im Rahmen der verschiedenen Regionalverbundmodelle in unterschiedlichem Umfang in der praktischen Anwendung.

## 7.2.1 Einnahmebezogene Lösungen

### 7.2.1.1 Anhebungen des Sockelbetrages

Die in unregelmäßigen Abständen erfolgende Anpassung bzw. Erhöhung des Höchstbetrages (Sockelbetrag) der anrechenbaren Einkommen bei der Berechnung der Schlüsselzahl für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sorgt immer dafür, dass in Mainz (wie in anderen Städten) die Schlüsselzahl wieder höher wird. Dabei wurde in der Vergangenheit jeweils das Niveau der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer angehoben. Der langfristige und strukturelle Rückgang der Schlüsselzahlen wird damit

nicht beseitigt, noch können die kumulierten Einnahmeverluste ausgeglichen werden.

Wünschenswert (für Mainz) und von den Städtetagen auch immer gefordert wäre eine stärkere und häufigere Anhebung des Sockelbetrags. Damit würde die Stadt durch die Einkommensteuereinnahmen stärker an der überdurchschnittlichen Einkommensstruktur in Mainz partizipieren. Noch stärker würden mittlerweile allerdings die unmittelbaren Nachbargemeinden profitieren, deren Einkommensstruktur inzwischen besser als die von Mainz ist. Verlierer einer stärkeren Anhebung des Sockelbetrages wären alle Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einkommensstruktur. Im Wesentlichen wären das die ländlichen Regionen in Rheinland-Pfalz und auch einige Randgemeinden in Rheinhessen, die noch nicht von der Stadt-Umland-Wanderung erfasst worden sind.

Insgesamt würde der Verdichtungsraum Mainz/Rheinhessen zu Lasten des ländlichen Raumes besser gestellt werden. Ein innerregionaler Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern der Stadt-Umland-Wanderung würde nicht stattfinden.

Die Festsetzung des Sockelbetrages erfolgt qua Bundesrecht, was aufgrund der bestehenden Disparitäten im Bundesgebiet die Diskussion um die Sockelbeträge nicht leichter macht, zumal bei diesen Festsetzungen auch die Belange der Gemeinden mit geringer Steuerkraft und unterdurchschnittlicher Einkommensstruktur berücksichtigt werden müssen, zu denen in aller Regel die meisten Oberzentren nicht zählen, wenn sich auch ihre Position von Jahr zu Jahr verschlechtert.

### 7.2.1.2 Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs

#### Änderungen im bestehenden System

Die Anhebung der Finanzausgleichsmasse bzw. der Schlüsselmasse durch das Land ist eine Möglichkeit, allen Gemeinden höhere Zuweisungen zukommen zu lassen. Eine andere wäre die Entfrachtung des Finanzausgleichs von bestimmten Zweckzuweisungen, womit die Schlüsselmasse erhöht würde. So werden zum Beispiel der Landesanteil an den fünf Staats-

<sup>33</sup> Vgl. auch ifo-institut (1998): Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, München Januar 1998; Seite 141ff.



theatern in Rheinland-Pfalz oder der gesetzliche Landesanteil an den Personalkosten der Kindertagesstätten über den Kommunalen Finanzausgleich abgewickelt und gehen so zu Lasten der Finanzausgleichsmasse und nicht zu Lasten des eigentlichen Landeshaushaltes.

Mittlerweile ist eine Garantiesumme für die Finanzausgleichsmasse plus eine jährliche Steigerungsrate von 1 % eingeführt worden. Für 2005 ist die Einführung eines Stabilisierungsfonds geplant.

Diese Maßnahmen verstetigen die Einnahmen der Gemeinden. Sie können aber keinen finanziellen Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern der Stadt-Umland-Wanderung darstellen. Vielmehr partizipieren alle Gemeinden entsprechend ihres Anteils am kommunalen Finanzausgleich von dieser Verstetigung.

Eine wesentliche Erhöhung des Ansatzes für zentralörtliche insbesondere mittel- und oberzentrale Leistungen würde der Funktionszuweisung der Oberzentren und die zunehmende Konvergenz zwischen eigenen Einnahmen und Inanspruchnahme der Infrastruktur durch die Bewohner des Umlandes zumindest etwas besser abfedern. Ein innerregionaler Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern der Stadt-Umland-Wanderung findet auch dann nicht statt. Die Umschichtung der Schlüsselmasse zu Gunsten des Zentrale-Orte-Ansatzes würde dem Hauptansatz Mittel entziehen. Dadurch würden nicht nur die nicht zentralen Orte im Suburbanisierungsraum der Oberzentren belastet, sondern auch alle Gemeinden im ländlichen Raum, die nicht an der Stadt-Umland-Wanderung profitieren.

#### Systemänderung des kommunalen Finanzausgleichs

In der Vergangenheit wurden viele Vorschläge diskutiert, mit denen die Einnahmesituation der Oberzentren verbessert werden und ein Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern der Suburbanisierung erzeugt werden könnte. Alle Vorschläge, die zum Teil auch auf die Regelungen in anderen Bundesländern zurückgreifen, haben ihre Vor- und Nachteile je nach Standpunkt und Betroffenheit.

Die Landesregierung hat das Thema 1995 in dem 7. Bericht über die Finanzlage der kommunalen Körperschaften aufgegriffen, nachdem die Problematik Anfang der neunziger Jahre wieder bundesweit Aufmerksamkeit erlangt hatte. Sie kam zu dem Schluss, dass das Finanzausgleichsgesetz sachgerecht ausgestaltet sei. "Für den kommunalen Finanzausgleich ergibt sich insgesamt, dass mit Blick auf die Stadt-Umland-Problematik eine grundlegende Überarbeitung oder gar völlige Neugestaltung des rheinland-pfälzischen Finanzausgleichssystems nicht erforderlich ist. Die bislang vorhandenen Instrumente sind im Grunde geeignet, den auftretenden Problemen durchaus Rechnung zu tragen."

Zu diesem Ergebnis kam die Landesregierung u. a., weil hohe Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den Umlandgemeinden vollständig im kommunalen Finanzausgleich erfasst und schon die Sockelbeträge tendenziell zu Gunsten der weniger steuerstarken Gemeinden wirken würden. Im Übrigen würde der Zentrale-Orte-Ansatz von einem Umzug aus der Kernstadt in den Verflechtungsbereich nicht berührt. Es schein plausibel, dass die Ausgabenbelastung in Umlandgemeinden unterdurchschnittlich ist, weil deren Einwohner die Angebote der Kernstadt mitbenutzen können, dies führe aber nicht zu überdurchschnittlichen Belastungen der Kernstädte sondern zu einer unterdurchschnittlichen Belastung der Umlandgemeinden. Letztere würden gewollt systembedingt nicht berücksichtigt werden. Dies müsste im Rahmen einer **Verringerung der Bedarfsmesszahl der Umlandgemeinden passieren**. Einer objektiven Bewertung seien die unterschiedlichen Belastungen nicht zugänglich. Man dürfe nicht einfach den Zuschussbedarf einer bestimmten Aufgabe auf die Nutzer aus Kernstadt und Umlandgemeinden aufteilen, weil dadurch die Entscheidung über Infrastrukturangebote in der Kernstadt durch den Finanzausgleich subventioniert würde. Es müsse vielmehr auch geprüft werden, ob der Leistungsumfang bei bestimmten städtischen Einrichtungen unverändert aufrechterhalten bleibe, v.a. dann, wenn vergleichbare Angebote auch im Umland angeboten würden.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (1996): Siebter Bericht der Landesregierung über die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften und die Auswirkungen des



Das ifo-institut dagegen hat in seinem Gutachten<sup>35</sup> die grundsätzliche finanzielle Problematik, die mit der Stadt-Umland-Umland-Wanderung einhergeht, bestätigt. Dadurch würden die Kernstädte mit Zeitverzug eine zweifache Verschlechterung ihrer finanziellen Situation erfahren, der keine vergleichbare Entlastung auf der Aufgabenseite gegenüberstehe. Außerdem beschränke sich die Abwanderung von Einwohnern vorwiegend auf höhere Einkommensgruppen, die Konzentration der Problemgruppen in den Städten steige dadurch noch mehr an. *"Dass bei den Kernstädten angesichts dieser misslichen Entwicklung der Wunsch nach einer Kompensation über den Finanzausgleich besteht, ist nachvollziehbar. Tatsächlich werden aber die meisten Teilaspekte dieser Entwicklung im bestehenden Finanzausgleichssystem in der einen oder anderen Form bereits berücksichtigt."*<sup>36</sup>

Aktuell wurde das Thema wieder von der Enquete-Kommission des Landtages Rheinland-Pfalz "Kommunen"<sup>37</sup> aufgegriffen, dabei ist aber noch kein Ergebnis und keine Tendenz der Diskussion wiedergegeben worden.

In der Darstellung der Ausgangssituation durch den wissenschaftlichen Dienst des Landtages wird unter dem Gesichtspunkt des demographischen Wandels aber betont, dass *"im Verhältnis von Kernstadt und Umland Schrumpfung und Wachstum mittelfristig nebeneinander bestehen. Solange der Rückzug aus den Städten ins Grüne anhält, werden in den Städten Leerstände entstehen und im Umland Neubaugebiete notwendig sein."*<sup>38</sup>

Weiter wird ausgeführt: *"Die Handlungsnotwendigkeiten seitens der Regional- und Landesplanung sind begrenzt. Sie verfügt über keinen direkten Einfluss auf die gesellschaftlichen Veränderungen. Ihre Instrumente können sich lediglich auf folgende Bereiche richten, um die Daseinsvorsorge landesweit überall in verträglichem Umfang aufrecht zu erhalten:*

*"Leitbilderstellung: Zentrale-Orte-Konzept, Flächenmanagement (z.B. Baulückenschluss vor Neuausweisung von Siedlungsflächen)*

*Durchsetzungsmechanismen: Förderung der regionalen und interkommunalen Kooperation, Ausweisung von Kooperationsräumen, Kooperationsgebote, stringente Kontrolle der Bauleitplanung durch die Aufsichtsbehörden*

*Fiskalische Anreizelemente: bessere Abstimmung von Förderprogrammen und Entwicklungskonzepten, prioritäre Förderung von Kooperationen."*

Die konsequente und zielgerichtete Anwendung einiger dieser Instrumente könnte sicher dafür sorgen, dass die langfristige Strukturverschiebung zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden abgeschwächt wird.

Das finanzielle Dilemma der Kernstädte wird dadurch nicht behoben.

Eine Neugestaltung der Stadt-Umland-Beziehungen muss u. E. mit einem innerregionalen Ausgleich zwischen den finanziellen Belastungen auf der einen Seite und den Mehreinnahmen auf der anderen Seite einhergehen. Nur so kann für die Oberzentren das Zentrale-Orte-Konzept funktionsfähig erhalten werden.

Ein denkbarer Ansatz wäre die oben schon angedeutete Verminderung der Bedarfszahlen bei den Gewinnern der Suburbanisierung und eine Erhöhung der Bedarfszahlen bei den Verlierern d.h. den Oberzentren. Als Indikatoren könnten hier die Zahlen über die Bevölkerungswanderung zwischen den Gemeinden, verbunden mit der Entwicklung der Einkommensteuer herangezogen werden. Die Systematik könnte ergebnisneutral für die ländlichen Gemeinden erfolgen.

**Der Ausgleich zwischen den Gemeinden erfolgt dann nicht mehr alleine gemessen am Landesdurchschnitt sondern zusätzlich gemessen an einem Regionsdurchschnitt.**

Dieses Ausgleichsmodell kann keinen vollständigen Ausgleich für die finanziellen Folgen der Einwohnerverluste der Oberzentren leisten. Es kann die Entwicklung aber stärker abfedern als der derzeitige Finanzausgleich. Es bedeutet eine Verstärkung der regionalen Ver-

Finanzausgleichsgesetzes, Mainz Dezember 1995; Seite 119 ff; Seite 125

<sup>35</sup> ifo-institut 1998, Seite 141ff.

<sup>36</sup> ebenda, Seite 144

<sup>37</sup> Landtag Rheinland-Pfalz Enquete-Kommission "Kommunen" z.B. Sitzung am 25.6.04

<sup>38</sup> Landtag Rheinland-Pfalz Enquete-Kommission "Kommunen" z.B. Sachstandsbericht zu Abschnitt I – Ausgangssituation zur Sitzung am 25.6.04



antwortung für die gemeinsam beanspruchte Infrastruktur. Zwar gilt weiterhin, dass jeder Einwohner den gleichen Finanzbedarf verursacht. Die Orte der Leistungserbringung sind jedoch immer weniger auch die Orte, wo die dazugehörigen Mittel vorhanden sind. Diese Diskrepanz kann mit diesem Modell ausgeglichen werden.

## 7.2.2 Ausgabenorientierte Lösungen

### 7.2.2.1 Reduzierung der Angebote

Das nicht absehbare Ende der strukturellen Krise der städtischen Finanzen verbunden mit den konjunkturellen Überlagerungen, mit der die Talfahrt jeweils beschleunigt wird, zwingt die Kernstädte dazu, über eine Reduzierung des Angebots für ihre Einwohner und die der Region nachzudenken. Dabei stehen sowohl die Quantität der Angebote in Frage wie auch die Qualität der Standards.

Diese von vielen Seiten postulierte Forderung hat ihre bekannten Grenzen. Zunächst können die Einrichtungen und die dazugehörige Infrastruktur nicht nach Belieben auf- und abgebaut werden. Hier gibt es betriebstechnische, betriebswirtschaftliche und rechtliche Notwendigkeiten. Bei einer langfristigen Verfestigung eines niedrigeren Niveaus sind zunächst der Verzicht auf neue Einrichtungen und dann die Konzentration auf weniger Einrichtung und der Rückbau der nicht mehr benutzten denkbar. Diese Strategie ist nicht kostenlos. Und sie kann nur zum Tragen kommen, wenn die Nachfrage nach bestimmten Angeboten entsprechend abnimmt. Sie kann in Zukunft bedingt durch den demographischen Wandel notwendig werden. Dabei wird aber die Nachfrage nach ober- und mittelzentralen Angeboten weniger abnehmen als die nach grundzentralen oder Nahversorgungsangeboten, da die Bevölkerung in der Region weniger stark zurückgehen wird, als in der Kernstadt (unter Status-quo-Bedingungen).

Das bedeutet aber auch, dass die Versorgung der eigenen Einwohner mit Infrastrukturangeboten zu Gunsten der Aufrechterhaltung der mittel- und oberzentralen Angebote für die Region zurückgebaut wird.

Diese zusätzliche Subventionierung der Region kann vermieden werden, wenn die Gemeinden der Region ihrer Bevölkerung verstärkt mittel- und oberzentrale "Teilleistungen" anbieten. Diese Strategie ist aber nachteilig für das zentralörtliche Leitbild von Landesentwicklung und Regionalplanung, das die Bündelung und Konzentration der Angebote nach ihrem jeweiligen Charakter auf die jeweiligen Zentren beinhaltet. Sie ist auch nicht geeignet, die Attraktivität der Oberzentren in ihrer ganzen Funktionsfähigkeit zu erhalten.

Als geeignete Lösung kann deshalb nur in Betracht kommen, die notwendigen und gewünschten Einrichtungen der Region weiterhin konzentriert und zentral anzubieten. Die (finanzielle) Trägerschaft muss aber auf mehr Beteiligte übertragen werden.

### 7.2.2.2 Kooperationslösungen

Auf die verschiedenen Kooperationsmöglichkeiten wird im Detail in den nachfolgenden Kapiteln (7.3 ff) noch eingegangen.

Bestimmte Kooperationsmodelle zwischen den Städten und ihrem Umland zielen unter anderem auch darauf ab, einen finanziellen Ausgleich bzw. einen Lastenausgleich zwischen den Nutznießern und den Anbietern kommunaler Infrastruktureinrichtungen herzustellen.

So wie es eine fast unübersehbare Anzahl von Kooperationsmöglichkeiten mit unterschiedlicher Intensität gibt, sind auch die Möglichkeiten von Kooperations- und Ausgleichmöglichkeiten beim Angebot von Infrastruktureinrichtungen sehr vielfältig.

Grundbedingung für alle Modelle ist, dass

- sie entweder über eine freiwillige Vereinbarung unter den Städten / Landkreisen / Gemeinden zustande kommen
- oder über Landesrecht verlangt werden.

Letztere Möglichkeit ist z.B. im Ballungsraumgesetz Frankfurt/Rhein-Main des Landes Hessen verankert worden, wo die Bildung von Pflichtzweckverbänden für verschiedene Aufgaben als ultima ratio vorgesehen ist, wenn der freiwillige Zusammenschluss der Gemein-



den im Planungsverband scheitert.<sup>39</sup> Auch das Zweckverbandsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz sieht solche Pflichtzweckverbände vor, allerdings nur für die Erfüllung der Pflichtaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung oder von Auftragsangelegenheiten, wenn die gemeinsame Erfüllung im dringenden öffentlichen Interesse geboten ist (Pflichtverband).

Einige der mittelzentralen Aufgaben wie die Trägerschaft der weiterführenden Schulen gehören zu den Pflichtaufgaben, andere wie die oberzentrale Leistung der Beteiligung am Staatstheater Mainz dürfte de jure eindeutig eine freiwillige Aufgabe sein.

Das Land Rheinland-Pfalz hat in den letzten Jahren bei der Bildung der Pflichtzweckverbände Schienenpersonennahverkehr von dieser gesetzlichen Grundlage Gebrauch gemacht. Bei den eindeutigen kommunalen Aufgaben setzt es auf freiwillige Kooperationen.

Zwischen der Stadt und den Gebietskörperschaften des Umlandes gibt es einige Gemeinschaftseinrichtungen und gemeinsame Trägerschaften (siehe Kapitel 7.3). Voraussetzung für das zustande kommen war immer das gemeinsame gleichgerichtete Interesse oder Handlungsnotwendigkeiten und die Erwartung einer "win-win"-Situation.

Die gleichmäßigere Verteilung der finanziellen Belastung für die derzeit von der Stadt Mainz alleine getragenen Einrichtungen könnte mit den vorhandenen bewährten Instrumenten erfolgen:

- "freiwillige" Vereinbarungen über Zuschüsse der Umlandgemeinden/-kreise
- Bildung von Zweckverbänden und die Finanzierung der Ausgaben über Umlagen
- Beteiligungen auf privatrechtlicher Basis

Denkbar wäre z.B. eine Übernahme eines Teils der Anteile der Stadt Mainz an der Staatstheater GmbH durch die Landkreise Mainz-Bingen, Alzey-Worms und Bad Kreuznach. Damit könnte Mainz seinen jährlichen Betriebskostenzuschuss von rd. 10 Mio. € reduzieren. Dagegen würden entsprechende

Stimmrechte im Aufsichtsrat der GmbH an die Umlandkreise fallen.

Für die Pflichtaufgabe weiterführende Schulen könnte die Zahlung eines "Gastschulbeitrages" der Gemeinden/Landkreise an die Stadt Mainz ein gangbarer Weg sein. Dieses könnte über eine landesrechtliche Regelung, wie bei dem auf anderen Voraussetzungen beruhenden Gastschulbeitrag für die Berufsschulen, eingeführt werden. Ebenso denkbar wäre die Bildung eines Zweckverbandes wie er schon für den Bereich Sonderschulen besteht.

Zum innerregionalen Ausgleich der unterschiedlich hohen Soziallasten, die auch auf die Bevölkerungssegregation aufgrund der Umlandwanderung zurückzuführen ist, könnte eine gemeinsame Trägerschaft beschlossen werden. Die Ausgaben könnten über Umlagen finanziert werden, die einwohner- oder besser steuerkraftabhängig erhoben werden. Hier dürfte der Regionalkreis Hannover ein gutes Beispiel geben.

Dem Vorteil der finanziellen Entlastung steht bei fast allen Beteiligungsmodellen der Nachteil gegenüber, dass die entlastete Stadt auch Stimm- und Ausgestaltungsrechte ihres Angebotes abgeben muss und ein gemeinsames Gremium über die Angebote entscheidet. Das ist umso unbedeutender je stärker die Aufgabe von staatlicher Seite reguliert ist.

Die Unterschiede im Schulbereich und im Sozialhilfereich dürften weitgehend zu vernachlässigen sein. Die Ausgestaltung des Gebäudes und des Programms des Staatstheaters können schon eher Gegenstand kontroverser Ansichten sein.

## 7.3 Kooperationen ohne Strukturreformen

Die Zusammenarbeit zwischen Mainz und den Nachbargemeinden bzw. den Landkreisen im rheinhessischen Umland ist schon seit vielen Jahren auf vielen Gebieten zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Vor allem in Bereichen, in denen gleichgerichtete Interessen

<sup>39</sup> § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main



gebündelt oder Interessengegensätze im Rahmen einer konkreten Aufgabenstellung zu einem Ausgleich geführt werden können, gibt es zum Teil eine langjährige und erfolgreiche gemeinsame Aufgabenwahrnehmung. Kooperationen finden gegenwärtig in folgenden Bereichen statt:

#### Gemeinsam getragene Einrichtungen

Die Liste der gemeinsam von Mainz und den rheinhessischen Gemeinden und Landkreisen getragenen Einrichtungen umfasst:

- den Zweckverband Sparkasse Mainz,
- den Schulverband Sonderschule für Körperbehinderte (Nieder-Olm),
- die SPAZ-GmbH einschließlich der integrierten Schuldnerberatung,
- die Werkstätten für Behinderte,
- den Zweckverband Lennebergwald,
- den Zweckverband Wasserversorgung,
- den Tierkörperbeseitigungsverband,
- den Zweckverband Rhein-Nahe-Nahverkehrsverbund.

#### Kooperationsverträge und Zweckvereinbarungen:

- Abfallbeseitigung im Rahmen des Regionalen Abfallwirtschaftskonzeptes (Deponie Budenheim, Kompostwerk Essenheim, Müllheizkraftwerk Ingelheimer Aue)
- Abwasserbeseitigung in der Verbandsgemeinde Bodenheim durch den Entwässerungsbetrieb Mainz seit 1.1.2002, wodurch Mainz auch Mitglied im Abwasserzweckverband Mommenheim wurde.
- Sonderschule für Sprachbehinderte in Mainz
- Sonderschule für geistig Behinderte in Mainz
- Pflichtschüler in beruflichen Schulen
- Bereich des Brand-, Katastrophen- und Zivilschutzes (Erstalarmierung der freiwilligen Feuerwehren in den Gemeinden des Landkreises wird seit ca. 2 Jahren von der städtischen Berufsfeuerwehr übernommen)
- Amt für Veterinär- und Gesundheitswesen der Kreisverwaltung ist auch für das Stadtgebiet zuständig. Beim Methadonprogramm wurde eine Aufgabenteilung

- zwischen medizinischer Betreuung (Gesundheitsamt) und sozialer Betreuung (Brücke II) vorgenommen.
- E.U.L.E. e.V. und E.U.L.E.-GmbH wurden 1998 bzw. 2000 zur Unterstützung von Existenzgründern gegründet
- In der Rheinhausen-Information-GmbH sind die Mainzer TCM und CCM mit einem kleineren Anteil beteiligt.

#### Sonstige nicht vertragliche, freiwillige Kooperationsformen

Um die Zusammenarbeit zwischen Stadt Mainz und Landkreis Mainz-Bingen auf politisch-verwaltungsmäßiger Ebene zu institutionalisieren und zu demokratisieren, wurde 1992 die Vereinbarung über die Bildung des Nachbarschaftsausschusses geschlossen. Dieses Gremium bildet die politische Klammer um die Kooperationen. Die gemeinsamen Sitzungen des Kreis- und Stadtvorstandes sind ein geeignetes Instrument um den nachbarschaftlichen Informations- und Meinungsaustausch im Gange zu halten.

Durch die Verbandsgemeinde Nieder-Olm und die Stadt Mainz mitfinanziert und vom Land getragen wurde das gelungene Naherholungsprojekt "Ökologische Modellprojekt Ober-Olmer Wald".

#### Kooperationsdefizite

Bei allen Möglichkeiten der Zusammenarbeit sind aufgrund der Gebiets- und Kommunalverfassung jedoch auch unüberbrückbare Interessengegensätze vorhanden, die sich häufig als Hindernis für eine weitergehende Zusammenarbeit erweisen. Im Vordergrund steht hier der Interessenausgleich bzw. die Zusammenarbeit im Bereich der Regional- und Bauleitplanung sowie die Frage nach einem angepassten finanziellen Lastenausgleich, der geeignet ist, die mit der Stadt-Umland-Wanderung verbundenen finanzpolitischen Effekte zu korrigieren.

Die Überwindung dieser Interessensgegensätze hin zu einem gemeinsam getragenen Raumentwicklungskonzept einerseits sowie ein fairer Vorteils- und Lastenausgleich anderer-



seits stellen herausragende Zukunftsaufgaben für die Region dar.

Diese Aufgabe erfordert auch eine intensive Auseinandersetzung mit der Frage, in wieweit die vorhandenen regionalen Politik- und Verwaltungsstrukturen optimiert werden können, ohne dass die verfasste Selbstbestimmung der Gemeinden in Frage gestellt werden soll. Eine solche Auseinandersetzung ist nicht möglich, wenn die gegebenen Strukturen als unverrückbar angesehen werden. Vielmehr gehören zwischen den Ebenen der Gemeinde sowie des Landes alle öffentlich-rechtlichen Verwaltungsträger auf den Prüfstand. Dabei sollte die Diskussion sich nicht auf die in dieser Studie angesprochenen Bereiche der Regional- und Landesplanung beschränken, sondern sie sollte im Grunde das gesamte Spektrum möglicher Kooperationen in der Region umfassen (z.B. auch Einrichtungen der Wirtschaftsförderung).

Dies ist in der vorliegenden Studie in der erforderlichen Tiefe nicht zu leisten. Auch würde eine detaillierte Untersuchung und Bewertung von denkbaren Kooperationsmodellen für die Region Mainz-Rheinhausen den Rahmen dieser Studie sprengen. Die nachfolgend aufgeführten Handlungsmöglichkeiten für eine verstärkte innerregionale Kooperation bzw. einen gerechteren Lastenausgleich beschränken sich daher auf die wichtigsten potentiellen Kooperationsformen mit Focus auf der Regional- und Landesplanung und stellen diese in ihren Grundzügen vor. Sie erhebt weder den Anspruch auf Vollständigkeit noch darauf, alle Detailspekte in der erforderlichen Tiefe zu erörtern. Eine detaillierte Bewertung möglicher Kooperationsformen und Lastenausgleichsmodelle ist nur im Rahmen einer umfassenden Strukturuntersuchung möglich.

### 7.3.1 Szenario 1: Kooperationsvertrag der Gebietskörperschaften

#### **Phase 1: Kooperationsvertrag – kommunale Arbeitsgemeinschaft**

Die Gebietskörperschaften schließen in einem ersten Schritt einen Kooperationsvertrag nach Freiburger Muster auf der Basis des § 14 ZwVG Rheinland-Pfalz und gründen eine kommunale Arbeitsgemeinschaft. Ziel ist eine frühzeitige Abstimmung und Information zu übergemeindlich relevanten Raumnutzungen. Im Vordergrund stehen insbesondere die kommunale Bauleitplanung, die Standortwahl größerer Infrastrukturvorhaben, die Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels, Verkehrsplanungen, Planungen des Natur- und Umweltschutzes und touristische Vorhaben. Vertragspartner sind die Stadt Mainz, die Landkreise Mainz-Bingen und Alzey-Worms sowie die dazugehörigen Kommunen (Verbandsgemeinden und gegebenenfalls die Ortsgemeinden) im Verflechtungsbereich.

#### Vorteile

Durch den Kooperationsvertrag definieren die Kommunen selbst den räumlichen und inhaltlichen Umfang der Kooperation und entscheiden gemeinsam über eine schrittweise Intensivierung der Kooperation. Bestehende Entscheidungskompetenzen werden nicht in Frage gestellt.

#### Nachteile

Die Kooperation ist auf den Willen zur Kooperation der Vertragspartner angewiesen. Ferner besteht die Gefahr, wie bei dem Freiburger Modell beschrieben, dass die Kooperation über einen reinen Informationsaustausch nicht hinaus kommt. Solange kein gemeinsames regionales Bewusstsein ausgeprägt ist, besteht die Gefahr, dass ein solcher informationsorientierter Weg nicht tatsächlich die kommunalen Egoismen überwinden und aufgrund seiner Unverbindlichkeit keine wirklichen Potenziale zur Lösung von interkommunalen Konflikten entfalten kann. Die Form der Kooperation unterscheidet sich nicht tatsächlich von bestehenden Strukturen. Im Prinzip stellt der Nachbar-



schaftsausschuss der Stadt Mainz und des Landkreises Mainz-Bingen bereits eine solche Plattform der Kooperation dar.

## **Phase 2: Variante a - Gemeinsamer Flächennutzungsplan ohne Verbandslösung**

In einer 2. Phase entscheiden sich die Gemeinden der kommunalen Arbeitsgemeinschaft für die Erstellung eines Gemeinsamen Flächennutzungsplanes.

*„Das BauGB sieht in den §§ 203, 204 und 205 die Möglichkeit eines Gemeinsamen Flächennutzungsplans mehrerer Gemeinden vor. Dabei unterscheidet man zwischen dem landesrechtlichen Gemeinsamen Flächennutzungsplan nach § 203 BauGB, dem freiwilligen, von allen beteiligten Gemeinden gemeinsam beschlossenen Flächennutzungsplan nach § 204 BauGB und dem Gemeinsamen Flächennutzungsplan im Planungsverband nach § 205 BauGB, wobei der Planungsverband entweder freiwillig zustande gekommen oder den Betroffenen durch Entscheidung der Landesregierung auferlegt worden ist (vgl. Institut für Städtebau 1998: 20).*

*Das bedeutet, dass es aufgrund gemeinsamer Beschlussfassung oder durch die Abgabe der Planungsaufgabe an einen gemeinsam gegründeten Verband freiwillige Möglichkeiten zur Aufstellung eines Gemeinsamen Flächennutzungsplans gibt. Aber es ist auch möglich, dass die Landesregierung die Kommunen durch Landesgesetz zur Aufstellung eines FNP zwingt. Dies geschieht dann durch einen landesrechtlich gebildeten Gemeindeverband oder individuell durch die Entscheidung der Landesregierung auf Antrag eines der Planungsträger.“<sup>40</sup>*

In der folgenden Variante a wird davon ausgegangen, dass sich die Gemeinden zur Aufstellung eines Gemeinsamen Flächennutzungsplanes entschließen, ohne dass hierzu ein eigenes zuständiges Organ (Planungsverband, Zweckverband) geschaffen wird. Damit verbunden ist *„eine gemeinsame Planung im Sinne einer Abstimmung über ein gemeinsames Planungskonzept, das den von den einzelnen*

*Gemeinden zu beschließenden Flächennutzungsplänen zu Grunde gelegt wird“ (Schlichter und Stich 1995). Hierbei stellt jede Gemeinde einzeln ihren Flächennutzungsplan auf, führt ihre Beteiligungsverfahren selbst durch und verabschiedet selbst den Plan. Eine Bindung besteht in dieser Phase nur an die zwischengemeindlichen Vereinbarungen über die gemeinsame Planungsgrundlage (vgl. Schlichter und Stich 1995: 2424-2425; s. Kap. 2).“<sup>41</sup> Nach Inkrafttreten des gemeinsamen Flächennutzungsplans kann dieser nur gemeinsam geändert, ergänzt oder aufgehoben werden. Nach § 204 Abs. 1 Satz 3 BauGB können die an einem gemeinsamen Flächennutzungsplan beteiligten Gemeinden vereinbaren, dass sich die Bindungswirkung der flächennutzungsplanerischen Darstellungen nur auf bestimmte räumliche oder sachliche Teilbereiche erstrecken soll.*

### Vorteile

Die Einstimmigkeit der Beschlüsse bei der Erstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes stellt sicher, dass die Interessen aller Gemeinden berücksichtigt werden müssen. Gleichzeitig sind die Gemeinden dem Prinzip der Konsensbildung verpflichtet. Da alle Gemeinden dem Flächennutzungsplan zustimmen müssen, ist sichergestellt, dass dieser nur im Konsens rechtswirksam werden kann. Die Planungshoheit der Gemeinden bleibt ebenso unangetastet wie die bestehende institutionell-administrative Struktur.

### Nachteile

Die Erstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans (mit oder ohne Verbandslösung) setzt den Willen der Gemeinden zur Kooperation und Konsensfindung bei strittigen Fragen voraus. Damit ist jedoch, wie die bisherigen Erfahrungen in der Abstimmung der Bauleitpläne in den Nachbargemeinden zeigen, derzeit aufgrund eines mangelhaft ausgeprägten Regionalbewusstseins jedoch nicht zu rechnen.

<sup>40</sup> Braunsteiner, D. u.a. (2002): Der Regionale Flächennutzungsplan und seine Chancen untersucht am Beispiel der Region Halle, S. 25

<sup>41</sup> Braunsteiner, D. u.a. (2002): Der Regionale Flächennutzungsplan und seine Chancen untersucht am Beispiel der Region Halle, S. 25



Freiwillige Zusammenarbeit		Erzwungene Zusammenarbeit	
Freiwilliger Zusammenschluss bei gesetzlicher Aufgabenübertragung	§ 203 Abs. 2 BauGB in Verbindung mit Landesrecht	Erzwungener Zusammenschluss bei gesetzlicher Aufgabenübertragung	§ 203 Abs. 2 BauGB in Verbindung mit Landesrecht
Freiwilliger Zusammenschluss durch Gründung eines individuellen Planungsverbands	§ 205 Abs. 1 BauGB	Zusammenschluss zu einem Planungsverband durch Entscheidung der Landesregierung	§ 205 Abs. 2 BauGB
Freiwilliger Zusammenschluss zum Zweckverband oder Abgabe der Aufgabe an sonstige Zusammenschlüsse nach Landesrecht	§ 205 Abs. 6 BauGB in Verbindung mit Landesrecht	Zusammenschluss zu einem Planungsverband durch besonderes Landesgesetz	§ 205 Abs. 6 BauGB
Aufstellung eines Gemeinsamen Flächennutzungsplans	§ 204 Abs. 1 BauGB		

Tab. 19: Gestaltungsformen und Rechtsgrundlagen interkommunaler Zusammenarbeit in der Bauleitplanung. Quelle: Braunsteiner, D u.a. (2002): *Der Regionale Flächennutzungsplan und seine Chancen untersucht am Beispiel der Region Halle*

Es besteht daher die Gefahr, dass bei unüberbrückbaren Gegensätzen die gesamte Planung blockiert und scheitern würde. Es bleibt offen, ob es vor diesem Hintergrund gelingen würde, die Phase eines genehmigten Flächennutzungsplans zu erreichen.

Ein weiteres Problem besteht in der räumlichen Abgrenzung. Erfahrungen mit dem ehemaligen Umlandverband Frankfurt haben gezeigt, dass eine großräumige Abgrenzung des Planungsgebietes, die erforderlich wäre um den gesamten Verflechtungsraum Mainz-Rheinhessen zu erfassen, zu erheblichen arbeitspraktischen Problemen führen würde. Aufgrund der Vielzahl von Entscheidungen, Bedenken und Anregungen zum FNP-Verfahren vergingen 12 Jahre bis der FNP des Umlandverbandes genehmigt wurde. Ähnliches wäre auch für einen gemeinsamen FNP für die Verflechtungsregion Mainz-Rheinhessen zu erwarten. Aus arbeitspraktischen Erwägungen wäre somit nur ein gemeinsamer Flächennutzungsplan mit dem engeren Verflechtungsraum praktikabel.

### Phase 2: Variante b – Gemeinsamer Flächennutzungsplan mit Verbandslösung

Alternativ zu der Variante 2a wird die bislang informationsorientierte Kooperation in eine Form mit Entscheidungskompetenzen überführt. Die Kommunen haben die Chancen erkannt, die sich aus der freiwilligen und selbstbestimmten Kooperation ergeben. Folgende Schritte wären denkbar: Die Gebietskörperschaften gründen einen Planungsverband nach § 205 BauGB als Zweckverband, dem die Aufstellung und Fortschreibung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes übertragen wird. Der Flächennutzungsplan wird von der oberen Landesplanungsbehörde genehmigt. Alle weiteren Kooperationsinhalte bleiben zunächst informationsorientiert.

#### Vorteile

Die Raumentwicklung wird auf eine gemeinsame Basis gestellt, die garantiert, dass alle Gemeinden im Verflechtungsbereich an der Diskussion und Entscheidung über die zukünftige Flächennutzung in der Region teilnehmen können und Entscheidungsprozesse transparenter gestaltet werden können. Mit einem solchen Planungsverband könnten wesentliche



Effekte sowohl in der geschlossenen Außen-darstellung der Region als auch bezüglich dringend erforderlicher Synergieeffekte erzielt werden. Die Schwäche des Regionalplans wird durch einen gemeinsam getragenen Flächennutzungsplan ausgeglichen.

### Nachteile

Das Modell freiwilliger gemeinsamer Flächennutzungsplan mit Verbandslösung setzt ebenfalls den Willen aller Kommunen zur gemeinsamen Lösungsfindung und Konsensbildung vor allem in der Frage der Wohn- und Gewerbeflächenpolitik voraus. Die an lokalen Egoismen orientierte Flächennutzungsplanung der jeweiligen Gebietskörperschaften müsste zugunsten einer offen und transparent ausgetragenen Diskussion über die zukünftige Flächennutzung überwunden werden. Inwieweit dies gelingen könnte, bleibt zu bezweifeln.

Zu beachten dabei ist, dass allein ein gemeinsamer Flächennutzungsplan, sollte er denn gewollt sein, auch nicht tatsächlich einen wirklichen Ausgleich der kommunalen Interessen garantiert. Bei der Aufstellung des FNP des ehemaligen Umlandverbandes Frankfurt geriet der Interessensausgleich zwischen den Kommunen *regelmäßig zugunsten einer faktischen Addition von Ausweisungswünschen der Gemeinden in den Hintergrund*.<sup>42</sup> Dies weist auf ein grundsätzliches Problem der Verbandslösung auf, dessen Organe nicht direkt gewählt sind: die Entscheidungsträger sind in der Regel zuerst den Interessen der lokalen Gemeinde verpflichtet, so dass regionalpolitisch wichtige Entscheidungen zu Lasten kommunaler Eigeninteressen kaum zu erwarten sind. Insofern würde die Situation wie sie in der Regionalvertretung der Planungsgemeinschaft Rheinhausen-Nahe zu beobachten ist, auch auf die Ebene der Bauleitplanung projiziert.

Ein weiteres Problem besteht ebenfalls in der räumlichen Abgrenzung wie unter Variante 2 a dargelegt.

Die Frage des interkommunalen Lastenausgleichs bleibt ungeregelt.

<sup>42</sup> Scheller, J.-P., Wolf, K. (2001): Stellungnahme zum Ballungsraumgesetz der Hessischen Landesregierung, Werkstattberichte aus dem Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung, KSR 36-02

## 7.4 Kooperationen mit Struktur-reformen

### 7.4.1 Szenario 2: Verband „Region Mainz-Rheinhausen“

Im Unterschied zu Szenario 1 setzt dieses Szenario Struktur-reformen durch den Gesetzgeber voraus. Ziel ist zunächst die Gründung eines regionalen Mehrzweckverbandes für das Gebiet des Verflechtungsbereiches Mainz-Rheinhausen, der dann zu einem späteren Zeitpunkt in einen „Verband Region Mainz-Rheinhausen“ überführt wird. Der „Verband Region Mainz-Rheinhausen“ stellt eine Körperschaft des öffentlichen Rechts dar mit einer direkt gewählten Regionalversammlung und Geschäftsstelle. Die Abgrenzung der Region folgt dem gesamten Verflechtungsbereich Mainz-Rheinhausen.

Der Verband Region Mainz-Rheinhausen übernimmt die Aufgaben der Regionalen Planungsgemeinschaft, deren räumliche Zuständigkeit entsprechend reduziert wird. Neben der Regionalplanung werden der Region die Landschaftsrahmenplanung, regionale Verkehrsplanung, regionale Wirtschaftsförderung und das regionale Tourismusmarketing übertragen. Weiter ist zu prüfen, ob sie Aufgaben oder Teilaufgaben bisheriger Zweckverbände als Pflichtaufgabe wahrnehmen soll (z.B. Abfall). Die Gremien des Verbandes entscheiden darüber hinaus welche weiteren Aufgaben in welcher Rechtsform dem Regionalverband übertragen werden. Wichtig ist, dass der Aufgabenzuschnitt direkt aus den regionalen Bedürfnissen heraus abgeleitet wird.

Die kommunale Bauleitplanung bleibt hoheitliche Aufgabe der Kommunen. Auch ansonsten werden die Landkreise, Verbandsgemeinden und Gemeinden in ihrem räumlichen und sachlichen Zuständigkeitsbereich nicht tangiert.

### Vorteile

Bisher in verschiedenen Institutionen gestreute regionale Aufgaben werden in einem Regio-



nalverband gebündelt. Durch die direkte Wahl der Regionalversammlung wird eine leistungsfähige und von kommunalen Interessen unabhängige politische Ebene etabliert, die eher in der Lage sein könnte, in ihren Entscheidungen den Ausgleich kommunaler Interessen zugunsten der Gesamtregion in den Vordergrund zu stellen. Gleichzeitig kann damit unter Einbeziehung von Wirtschaft und regional agierenden gesellschaftlichen Gruppen das Regionsbewusstsein gestärkt werden.

### Nachteile

Die rechtlichen Voraussetzungen durch das Land müssen erst geschaffen werden, auf deren Grundlage eine umfassende organisatorische Reform der Regionalplanung vollzogen werden kann. Zu klären bliebe auch, ob der Rest der ehemaligen Planungsgemeinschaft Rheinhausen-Nahe als Planungsgemeinschaft Nahe weiter betrieben werden kann oder eine landesweite Reform der Regionalplanung implementiert.

Da der Verband keine eigenen Steuereinnahmen aufweisen kann, bleibt die Frage des wanderungsbedingten Lastenausgleichs ungeklärt.

## 7.4.2 Szenario 3: Regionaler Flächennutzungsplan

Mit der Änderung des Baugesetzbuches und des Raumordnungsgesetzes im Januar 1998 wurde mit dem Regionalen Flächennutzungsplan ein neues Planungsinstrument eingeführt. Damit wurde die Möglichkeit eröffnet, in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen einen Regionalen Flächennutzungsplan zu erarbeiten. Dieser übernimmt sowohl die Funktion eines Regionalen Raumordnungsplans als auch die eines Flächennutzungsplans. Er ist damit zwischen der kommunalen Ebene und der regionalen Ebene einzuordnen.

Die Einführung des Instruments eines Regionalen Flächennutzungsplans setzt neben der Lage in einem Verdichtungsraum, dem Vorhandensein der Regionalen Planungsebene (Planungsgemeinschaften) vor allem eine noch

zu erstellende landesgesetzliche Regelung voraus.

Mit dem Instrument des Regionalen Flächennutzungsplans soll insbesondere in Verdichtungsräumen unter anderem eine bessere Berücksichtigung von Stadt-Umland-Verflechtungen erreicht werden.

Der Regionale Flächennutzungsplan (RFP) muss inhaltlich gemäß seinem Doppelcharakter sowohl „regionalplanerische Erfordernisse (Ziele mit Anpassungsgebot und Grundsätze mit Abwägungsgebot) sowie flächennutzungsplanerische Darstellungen (Entwicklungsgebot für die verbindliche Bauleitplanung) in einem Planwerk vereinen. Schwierig dabei ist, dass regionalplanerische Erfordernisse nicht bundeseinheitlich geregelt sind.

Grundsätzlich sind drei Modelle zur Umsetzung eines Regionalen Flächennutzungsplans in der Diskussion:

### 1. Das 1:1:1 Modell

Das 1:1:1 Modell geht davon aus, dass in „*der vorhandenen Region, in der ein RFP gelten soll, die regionale Planungsversammlung zum (alleinigen) Beschlussorgan bestimmt wird und damit eine Vielzahl von Plänen (nämlich Regionalplan und alle in der Region bisher notwendigen einzelnen Flächennutzungspläne durch einen einzigen Plan ersetzt werden. Dieses Modell hat den Vorzug, mit relativ einfachen Strukturen auszukommen (vgl. SCHMITZ; v. HESLER; GROSS 1998, die bereits diesen räumlichen Zuschnitt für die Anwendung eines RFP positiv würdigen).*“<sup>43</sup>

### 2. Das Neuzuschnittsmodell

Dieses Modell geht davon aus, „*dass die Landesgesetzgeber ihre jeweiligen Planungsregionen neu zuschneiden, um die Einführung des Regionalen Flächennutzungsplans zu ermöglichen; zugleich müsste die Zusammensetzung der Regionalversammlungen so geändert werden, dass sie den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts genügt. Damit würde das*

<sup>43</sup> Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2000): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, S.36



*Modell „Eine Region - ein Beschlussorgan - ein Plan“ wenigstens de lege ferenda zu verwirklichen sein. Der Neuzuschnitt könnte wiederum auf zweierlei Weise erfolgen: entweder durch komplette Neuordnung der Regionen insgesamt oder durch Herausschneiden von einzelnen Räumen, die für einen RFP geeignet erscheinen, unter Beibehaltung der gegenwärtigen Regionen im Übrigen.“<sup>44</sup>*

### 3. Das Integrationsmodell (Lupenlösung)

Das Lupenmodell geht davon aus, dass „passende Räume für den RFP aus den bestehenden Regionen heraus abgegrenzt werden, andererseits aber dafür gesorgt wird, dass der RFP Teil des Gesamt-Regionalplans bleibt. Der Regionale Flächennutzungsplan muss dazu in der Weise in den Regionalplan insgesamt integriert werden, dass er nur zusammen mit dem Gesamt-Regionalplan verabschiedet werden kann; sofern der Regionalplan für den Gesamttraum bereits vorhanden ist, muss der RFP als Änderung zum Gesamt-Regionalplan verstanden werden. Dieses vom Arbeitskreis für eine alsbaldige Umsetzung des RFP präferierte Modell soll als „Integrations-Modell“ bezeichnet werden.

*Entscheidendes Wesensmerkmal des RFP nach dem Integrations-Modell ist, dass es im rechtlichen Sinne weiterhin nur einen einzigen Regionalplan gibt. Der Regionale Flächennutzungsplan ist insoweit als Bestandteil dieses Regionalplans zu qualifizieren, der entweder gleichzeitig mit dem Regionalplan bei dessen Neuaufstellung oder bei Ergänzung eines bereits vorhandenen Regionalplans als förmliche Änderung des Regionalplans erarbeitet wird. Für den Teilraum der Region, der im RFP erfasst wird, sind die dort enthaltenen regionalplanerischen Aussagen und Festlegungen maßgebend; sie treten für diesen Gebietsteil an die Stelle der ggf. bisher für diesen Raum im Regionalplan enthaltenen Angaben.*

*Um das Integrations-Modell zu verwirklichen, müssen in institutionell-organisatorischer Hinsicht zwei wesentliche Voraussetzungen erfüllt sein. Zum einen muss das Beschlussorgan für den integrierten Plan so zusammengesetzt sein, dass es den Anforderungen des BVerfG*

*an das Beschlussorgan für einen interkommunalen Flächennutzungsplan genügt. Zum anderen muss das Verfahren für die Aufstellung des Plans so geordnet sein, dass der Regionale Flächennutzungsplan nicht ohne den Regionalplan bzw. dessen Änderung beschlossen werden kann.*

*Unter Beibehaltung der personellen Besetzung der Regionalversammlung kann die Zusammensetzung des Beschlussorgans auf zweierlei Weise erfolgen, nämlich*

- *entweder durch die Ergänzung der Regionalversammlung um eine Gemeindebank*
- *oder durch ein Zwei-Kammer-System (Regionalversammlung und Gemeindekammer).“<sup>45</sup>*

Erfahrungen mit dem Instrument des Regionalen Flächennutzungsplans liegen bislang lediglich aus Hessen vor. Dort wurde im Rahmen des Ballungsraumgesetzes Rhein-Main das Instrument Regionaler Flächennutzungsplan eingeführt. Zuständig für die Erstellung des Regionalen Flächennutzungsplans soll ein Planungsverband sein (siehe Kapitel 6.6.). Der Plan soll von beiden Beschlussgremien - von der Planungsversammlung Südhessen als Teil des Regionalplans Südhessen und der Verbandskammer des Planungsverbandes als Flächennutzungsplan – beschlossen werden.

#### Vorteile

Einsparung einer Planungsebene, FNP und Regionalplan müssen aufeinander abgestimmt werden

Ansonsten wie in Kap. 8.1.1, Phase 2, Variante b

#### Nachteile

Die Etablierung des Instrumentes RFP setzt die Lösung zahlreicher Fragen voraus, die sowohl planungsrechtlicher, organisatorischer, institutioneller und auch arbeitspraktischer Natur sind, von denen an dieser Stelle nur auf

<sup>44</sup> ebenda, S.38

<sup>45</sup> ebenda, S.39



einige wesentliche Punkte aufmerksam gemacht werden soll:

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass ein Planungsverband keine eigenen Steuereinnahmen aufweisen kann, und somit die Frage des wanderungsbedingten Lastenausgleichs ohne zusätzliche Regelungen ungelöst bleibt.

Erste Voraussetzung wäre die Implementierung des per Bundesrecht eingeführten Instrumentes in Landesrecht. Hierzu wäre eine Änderung des rheinland-pfälzischen Landesplanungsgesetzes erforderlich.

Die organisatorische Verankerung lässt verschiedene Modelle zu (siehe oben).

Das 1:1:1 Modell würde insbesondere deshalb keinen Sinn machen, weil ein RFP dann für die gesamte Region Rheinhausen-Nahe aufgestellt werden würde, obwohl große Teile der Region im Bereich der Nahe in keinem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Bereich Mainz-Rheinhausen steht. Der Verwirklichung des 1:1:1-Modells stehen auch folgende Argumente entgegen:

*„Zum einen sind die regionalen Planungsversammlungen in fast allen Flächenstaaten, in denen es eine kommunal verfasste Regionalplanung gibt, für die Beschlussfassung über einen regionalen Flächennutzungsplan unzureichend zusammengesetzt, weil die kleinen Gemeinden nicht Mitglieder der Versammlung sind, und zum anderen eignet sich die Zahl der gegenwärtigen Regionen wegen ihrer Größe nicht für die Einführung eines solchen Regionalen Flächennutzungsplans.“*

*So ist die Einführung des „1:1:1 -Modells“ unter Beibehaltung der gegenwärtigen Zusammensetzung der regionalen Planungsversammlung nur im Freistaat Bayern möglich, weil nur dort alle Gemeinden, die zu einer Region gehören, als Körperschaft in der Verbandsversammlung vertreten sind. Eben dies ist die Bedingung, die das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat, wenn der Landesgesetzgeber die Aufgabe der Flächennutzungsplanung auf eine übergemeindliche Ebene und ein interkommunales Beschlussorgan hochzonen möchte (siehe BVerfGE 77: 288). Die Gemeinden müssen als Körperschaft vertreten sein; es genügt nicht, wenn sie nur über ihren Kreis oder mit-*

*tels vom Kreistag gewählter Delegierter vertreten sind (wie z.B. die kleineren Gemeinden in der Verbandsversammlung des Kommunalverbands Großraum Hannover). Es genügt auch nicht wenn aus jedem Gemeindegebiet ein von der Bevölkerung direkt gewählter Abgeordneter in das Beschlussorgan entsandt wird, wie dies z. B. von SCHMITZ, v. HESLER, GROß vorgeschlagen wird.“<sup>46</sup>*

Zum anderen sind die gegenwärtigen Regionen wegen ihrer Größe für die Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplanes ungeeignet.

Das Neuzuschnittsmodell setzt eine komplette Neugliederung der Regionen auf Landesebene voraus. Dies erscheint grundsätzlich aus räumlich-funktionalen Gesichtspunkten im Fall der Region Mainz-Rheinhausen sinnvoll, wäre jedoch allenfalls langfristig zu erwarten. Ansonsten gäbe es „nur die Möglichkeit, dass die Landesgesetzgeber aus den vorhandenen Regionen jene Räume, die für einen Regionalen Flächennutzungsplan geeignet sind, ausgliedern und zu eigenen Regionen machen. Mit letztgenanntem Vorgehen würde der Gesetzgeber aber auch Gefahr laufen, in Kollision mit dem bundesrechtlichen Teilraumplanungsverbot des § 9 Abs. 6 Satz 3 ROG zu geraten. Denn nach § 9 Abs. 6 Satz 3 i.V.m. § 7 Abs. 1 Satz 2 ROG soll ein Regionaler Flächennutzungsplan nicht in der Weise für Teilräume einer im übrigen größeren Region der Landesplanung aufgestellt werden, dass dabei unkoordinierte Inseln und Resträume entstehen.“<sup>47</sup>

Außerdem können sich durch den Herausschnitt bestimmter geeigneter Bereiche Restregionen bilden, die für sich betrachtet in ihrer raumordnerischen Ausstattung und funktional unterversorgt sind.

Das Lupenmodell und auch die im Rahmen des Ballungsraumgesetzes für die Region Rhein-Main angestrebte Lösung werfen vor allem Fragen im Hinblick auf die Entscheidungsstrukturen und die komplexen Arbeitsabläufe auf. Hierauf zielen auch die wesentlichsten Kritikpunkte an dem Ballungsraumgesetz

<sup>46</sup> ebenda, S.36

<sup>47</sup> ebenda, S.38



Rhein-Main. SCHELLER und WOLF<sup>48</sup> weisen in ihrer Stellungnahme zum Ballungsraumgesetz Rhein-Main auf folgende Probleme hin:

### „C.2.3 Arbeitspraktische Erwägungen

Die in Art. 2 fixierten Regelungen werfen eine Vielzahl von Fragen zur praktischen Umsetzung des RFP auf. So dürfte der Erarbeitungsprozeß der flächennutzungsplantypischen Festlegungen erhebliche Probleme aufwerfen: Schon der aktuelle FNP des UVF ist der räumlich ausgedehnteste Deutschlands. Zu seiner Aufstellung war die Bearbeitung einer fünfstelligen Zahl von Einzelanträgen erforderlich, ein Prozeß, der bis zur Feststellung durch die Landesregierung insgesamt 12 Jahre in Anspruch nahm. Der FNP wurde angesichts dieser Komplexität nie komplett fortgeschrieben, sondern von Fall zu Fall über Abweichungsanträge der Gemeinden verändert; eine grundsätzliche Anpassung an gewandelte gesellschaftliche Rahmenbedingungen und entsprechend neue Herausforderungen für die Stadt- und Regionalentwicklung, wie sie sich u.a. in den novellierten Grundsätzen der Bauleitplanung in §1 BauGB und der Raumordnung in §2 ROG spiegeln, konnte so nicht erfolgen. Bei der gegenüber dem UVF von 43 auf 75 gestiegenen Zahl von Kommunen und einer entsprechenden Erweiterung des zu beplanenden Territoriums werden diese Probleme eher zu- als abnehmen, wobei nun jedoch § 7 Abs. 6 HLPG anzuwenden ist, der eine Fortschreibung der Regionalpläne binnen fünf Jahren vorsieht.

### C.2.4 Arbeit der Gemeindekammer

Die Erfahrungen mit der Arbeit der Gemeindekammer des UVF sprechen gegen eine Übertragung des Modells auf den beabsichtigten Planungsverband. Eine tatsächliche Abwägung und ein Ausgleich der unterschiedlichen kommunalen Interessen kam bestenfalls ausnahmsweise zustande und trat regelmäßig zugunsten einer faktischen Addition der einzelnen Ausweisungswünsche in den Hintergrund. Eine Diskussionskultur über die Ziele und Notwendigkeiten der gemeinsamen Flä-

chennutzungsplanung entwickelte sich unter den 43 Bürgermeistern und Stadträten nicht. Dies weist auf ein grundsätzliches Problem der Gemeindekammerkonstruktion hin. Die genannten Vertreter sind zunächst und vorerst auf das Wohl der Entsendungskörperschaften verpflichtet bzw. vereidigt; diese Loyalität wird das regionale Ehrenamt zwangsläufig dominieren. Regionalpolitisch notwendige Entscheidungen zu Lasten kommunaler Eigeninteressen sind so von den einzelnen Funktionsträgern nur schwer zu erwarten. Selbst Mehrheitsentscheidungen zu Lasten bestimmter Kommunen bleiben die Ausnahme. Es dominiert der „kleinste gemeinsame Nenner“, der in wechselnden teilregionalen und parteipolitischen Arbeitsbündnissen ausgehandelt wird. Bei den Aushandlungsprozessen kommt es zu „Zug-um-Zug-Geschäften“, wobei das Wesen der konkreten Planungsentscheidung meist in den Hintergrund tritt.

Die beabsichtigte erhebliche Vergrößerung der GK auf 75 Mitglieder reduziert die Zahl der Entscheidungssituationen, in der die jeweilige Kommune unmittelbar betroffen ist. Der Anreiz zur sachgerechten Auseinandersetzung mit den einzelnen Entscheidungen sinkt dadurch weiter. Die Komplexität der Aushandlungsprozesse wird sich allerdings durch den erweiterten Personenkreis und die steigende Zahl der zu verhandelnden Entscheidungen erheblich erhöhen, was der Qualität der Planungsentscheidungen abträglich sein muß.

### C.2.5 Verhältnis Gemeindekammer — Regionalversammlung Südhessen (RVS)

Die erwähnte Komplexität der Aushandlungsprozesse erhält dank der inkongruenten flächenmäßigen Zuständigkeitsbereiche des Planungsverbandes und der Regionalversammlung — so die eingangs erwähnten Bedenken ausgeräumt werden können - eine neue Dimension. Das postulierte Ziel, die Erstellung eines „widerspruchsfreien Plans mit allen Darstellungen der Regionalplanung und der Flächennutzungsplanung“, erfordert für alle inhaltlichen und flächenbezogenen Ausweisungen, die zugleich regionalplanerische und flächennutzungsplanbezogene Aussagen enthalten, gleichlautende Beschlüsse der Gemeindekammer und der RVS. Die gerade er folgte Fortschreibung des südhessischen Regionalplans offenbart die quantitativen Ausmaße

<sup>48</sup> Scheller, J.-P., Wolf, K. (2001): Stellungnahme zum Ballungsraumgesetz der Hessischen Landesregierung, Werkstattberichte aus dem Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung, KSR 36-02



dieses Vorhabens: Überschlägig 50% der mehreren Tausend Einzelentscheidungen der RVS bezogen sich dabei auf das Territorium des UVF. Die Arrondierung des UVF-Territoriums zum neuen Planungsverband läßt erwarten, daß künftig mehr als zwei Drittel aller flächenbezogenen Entscheidungen der RVS potentiell mit dem Planungsverband abzustimmen sind. Die hohe Zahl von Änderungsverfahren, die in den letzten Jahren parallel zum FNP und zum Regionalplan durchgeführt wurden, läßt ahnen, in welchem Maße dieses Potential ausgeschöpft werden wird.

Die unmittelbare Abstimmungsnotwendigkeit trifft zwei Gremien mit unterschiedlichen gesetzlichen Planungsaufgaben, mit zu großen Teilen unterschiedlichem politischen Personal und — derzeit ist dies der Fall — möglicherweise unterschiedlichen politischen Mehrheiten. Nicht zu unterschätzen ist auch die Rolle der zuständigen Planungsabteilungen. Es ist nach den Vorstellungen des Gesetzentwurfs nicht etwa eine einzige Planungsstelle, welche die inhaltlichen und technischen Entscheidungsgrundlagen beider Gremien vorbereitet: Hier treffen mit der Abt. Flächennutzungsplanung des UVF und der Abteilung Regionalplanung des Regierungspräsidiums Darmstadt fachlich bewährte Institutionen aufeinander, die in den vergangenen Jahren durchaus unterschiedliche, ihren jeweiligen Aufgabenfeldern angepasste Planungskulturen entwickelt haben.

Es ist zu vermuten, daß dem vorsorglich in § 9a (Neu) HPLPG vorgesehenen zehnköpfigen Vermittlungsausschuß beider Gremien eine tragende Funktion bei der Formulierung gemeinsamer Planaussagen zukommen wird. Es scheint zweifelhaft, ob den Mitgliedern dieses zusätzlichen Gremiums — i.d.R. Bürgermeister, Beigeordnete etc. - die ehrenamtliche Erledigung der voraussichtlich umfangreichen Vermittlungstätigkeit zugemutet werden kann.

### C.3 Schlußfolgerungen zu C., Empfehlung

Aus den beschriebenen Gründen heraus müssen erhebliche Zweifel daran bestehen, daß, wie in der Begründung zum BallungsraumG formuliert, mit der Einrichtung des Planungsverbandes und der Einführung des RFP die „Planungsprozesse vereinfacht und beschleunigt“ werden können. Zwar tritt für einen Teil

der Region Rhein-Main tatsächlich ein Planwerk — der RFP — an die Stelle der bisher separat erarbeiteten Regional- bzw. Flächennutzungspläne. Der RFP wird jedoch künftig von zwei Verwaltungen nach den Bestimmungen der unterschiedlichen Fachgesetze erstellt und von zwei Gremien mit zu erwartenden hohen Reibungsverlusten parallel beraten und beschlossen. Ein bislang unbekanntes Gremium, der Vermittlungsausschuß, kommt neu hinzu. Eine Vereinfachung ist somit bestenfalls scheinbar zu erkennen. Tatsächlich kommt es in erheblichem Umfang zu einer Dualität von Arbeitsschritten.

Auch eine Beschleunigung der Planungsverfahren ist nicht zu erwarten. Es ist bei Umsetzung des RFP angesichts der hohen Zahl von Prozeß- und Vermittlungsschritten vielmehr fraglich, ob die in § 9 Abs. 5 gesetzte Frist von drei Monaten zur Entscheidung über einen Abweichungsantrag im Einzelfall gehalten werden kann. Der Planungsverband selbst nimmt eine territoriale Größe an, in der unter aktuellen Bedingungen eine sachgerechte Flächennutzungsplanung schwerlich denkbar ist. Der Einschätzung, der „Ballungsraum Rhein-Main“ biete sich wegen seiner besonderen Struktur geradezu für die Aufstellung eines RFP an (vgl. S. 31 Begründung BallungsraumG), erweist sich als schwer nachvollziehbar. Die Interpretation des § 9 Abs. 6 ROG läßt unseres Erachtens auch eine solch weite regionale Fassung der Erstellung von regionalen Flächennutzungsplänen nicht zu.

Empfehlung: Die geschilderten qualitativen und demokratiethoretischen Mängel der Gemeindegremienlösung ließen sich grundsätzlich nur durch die Direktwahl der Verbandsversammlung heilen. Dieser Weg ist jedoch nur nach einer Änderung des BauGB denkbar. Es sollte daher erwogen werden, in der Region Rhein-Main die Flächennutzungsplanung auf die Gemeindeebene zurückzuverlagern.

Die durch Direktwahl zu legitimierende, kommunal verfaßte Regionalplanung sollte die zur geordneten Regionalentwicklung notwendigen Vorgaben für die Flächennutzungsplanung der Gemeinden entwickeln. Zur besseren Umsetzung regionaler Interessen sollte sie mit dem Instrument des Planungsgebotes ausgestattet werden.“



### 7.4.3 Szenario 4: Regionalkreis Mainz-Rheinhausen

Das Szenario Regionalkreis geht davon aus, dass in Anlehnung an das Modell Hannover eine umfassende Regionalreform vollzogen wird und – evtl. über die Zwischenstufe eines Kommunalverbandes - ein Regionalkreis bestehend aus der Stadt Mainz und mindestens dem engeren Verflechtungsraum (Teile der Landkreise Mainz-Bingen und Alzey-Worms) gebildet wird.

Bei dem Regionalkreis handelt es sich um eine regionale Gebietskörperschaft, die alle wesentlichen übergemeindlichen Aufgaben in der Region wahrnehmen soll. Als Entscheidungsebene fungiert eine direkt gewählte Regionalversammlung, analog zu den bisherigen Kreistagen.

#### Aufgaben

Der Regionalkreis übernimmt die Aufgaben, die bislang von den Landkreisen wahrgenommen werden. Die Landeshauptstadt Mainz überträgt ihre Kreisaufgaben ebenfalls dem neu geschaffenen Regionalkreis. Der optimale Aufgabenzuschnitt wird auf der Basis einer umfassenden Strukturuntersuchung festgelegt. Gegenstand einer solchen Strukturuntersuchung sind vor allem folgende Bereiche:

- Landes- und Regionalplanung, Bauleitplanung
- Regionale Wirtschaftsförderung
- Öffentlicher Nahverkehr
- Abfallentsorgung
- Krankenhäuser
- Berufsschulen, Sonderschulen, Abendgymnasien
- Schulentwicklungsplanung
- Gesundheitswesen
- Rettungswesen
- Untere Naturschutzbehörde
- Untere Wasserbehörde
- Untere Abfallbehörde
- Sozialhilfe
- Jugendhilfe
- Sozialwohnungsbau
- Katastrophenschutz

Im Bereich der Raumordnung sind beispielsweise folgende Varianten denkbar:

- Variante 1: Die Flächennutzungs- und Bebauungsplanung bleibt bei den Städten und Gemeinden, die Regionalplanung und die Genehmigung der Bauleitpläne wird auf den Regionalkreis übertragen. Die Planungsregion Rheinhausen-Nahe wird entsprechend angepasst.
- Variante 2: Die Flächennutzungs- und Bebauungsplanung bleibt bei den Städten und Gemeinden, die Regionalplanung bleibt bei der Planungsgemeinschaft Rheinhausen-Nahe. Der Regionalkreis übernimmt die Genehmigung der Bauleitpläne.
- Variante 3: Die Aufstellung von Bebauungsplänen bleibt bei den Städten und Gemeinden, der Flächennutzungsplan und die Regionalplanung werden auf den Regionalkreis übertragen, für den ein Regionaler Flächennutzungsplan erstellt wird. Die Planungsregion Rheinhausen-Nahe wird entsprechend angepasst.

Darüber hinaus wäre zu prüfen, inwieweit dem Regionalkreis auch staatliche Aufgaben, die bisher von der staatlichen Mittelinstanz wahrgenommen werden, übertragen werden sollen.

#### Vorteile

Im Unterschied zu den Szenarien 1-3 bietet die Bildung eines Regionalkreises die Chance eines innerregionalen finanziellen Lastenausgleichs. Auf der Basis des in einem Regionsgesetz definierten Aufgabenzuschnitts wird neben dem Finanzausgleich des Landes an die Region und die Städte und Gemeinden durch Einführung einer „Regionsumlage“ der Finanzausgleich innerhalb der Region festgelegt. Ziel ist es, durch ein solidarisches Finanzierungssystem, über gesetzliche Regelungen bzw. Vereinbarungen zwischen den Beteiligten, die unterschiedlichen Einnahmen und Ausgaben gerechter als bisher zu verteilen. Wesentliche Kernpunkte einer solchen „Regionsumlage“ sind dabei die Regionalisierung sozialer Lasten und ein Ausgleich der unterschiedlichen Steuerkraft der Kommunen.



Auf diese Weise könnte zumindest ein fiskalischer Ausgleich der Folgen der anhaltenden Stadt-Umland-Wanderung erfolgen.

Eine erste Bilanz zu den finanzpolitischen Aspekten der Regionalkreisbildung aus der Sicht der Stadt Hannover hierzu fällt wie folgt aus<sup>49</sup> :

*„Kennzeichnend für den Haushalt der Region Hannover sind vor allem zwei Faktoren: einerseits die Dominanz der sozialen Lasten, die über 60 % des regionalen Verwaltungshaushaltes repräsentieren und deswegen von überragender Bedeutung für die Haushaltswirtschaft der Region Hannover sind, andererseits die Finanzierung über die Regionalumlage, die wiederum mit über 40 % den größten Einnahmeblock der Region darstellt. An beiden Faktoren ist die Landeshauptstadt Hannover weit überdurchschnittlich beteiligt, wie bereits eingangs dargestellt wurde. Diese beiden Säulen des regionalen Finanzierungskonzeptes können nicht isoliert betrachtet werden, sie sind vielmehr Ausdruck eines solidarischen Finanzierungssystems, das für die Region Hannover in hohem Maße prägend ist.“*

#### *Regionalisierung sozialer Lasten*

*Es zählt zu den wesentlichen Kennzeichen der kommunalen Finanzentwicklung seit 1990, dass die Ausgaben für die Sozialhilfe zunächst explodiert sind, um dann auf einem sehr hohen Niveau zu stagnieren. Diese Auswirkungen einer strukturellen Massenarbeitslosigkeit in unserer Gesellschaft konzentrieren sich in strukturschwachen Gebieten und in den Großstädten. Die Bevölkerungsstruktur großer Städte ist sehr viel differenzierter, als dies typischerweise in kleineren Einheiten der Fall ist. Neben vielen gut verdienenden Menschen konzentrieren sich hier vor allem auch diejenigen Mitglieder unserer Gesellschaft, die aufgrund altersbedingter, gesundheitlicher oder sonstiger Probleme von Sozialtransfers abhängig sind. Viele dieser Menschen haben auch in besonderer Weise Probleme, auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein. Die von Norbert Blüm Mitte der 80er Jahre geprägte „Zweidrittelgesellschaft“ ist in vielen deutschen*

*Großstädten längst Realität geworden. Auch in Hannover ist diese soziale Spaltung der Stadtgesellschaft deutlich spürbar – zwischen dem wohlhabenden Südosten und Problembereichen im Norden bzw. Nordwesten der Stadt klaffen zum Teil Welten. Dabei konzentrieren sich in Hannover letztlich die sozialen Probleme der gesamten Region.*

*Dass mit der Region Hannover die weitgehende Regionalisierung der sozialen Lasten verbunden ist, ist ein entscheidender Fortschritt. Gemeinsame soziale Lasten aus einer gemeinsamen regionalen Kasse zu bezahlen, ist für Kern-Umland-Beziehungen alles andere als typisch und kann – ohne in überflüssiges Pathos zu verfallen – als Ausdruck einer regionalen Solidarität bezeichnet werden. Dabei geht es um erhebliche Beträge. Die Landeshauptstadt Hannover erwartete z. B. im Jahr 2002 aus der Erstattung von Leistungen des örtlichen Sozialhilfeträgers einen Betrag in Höhe von mehr als 265 Mio. Der so genannte Jugendhilfelastenausgleich, mit dem 80 % der Ausgaben von bestimmten Leistungen des örtlichen Jugendhilfeträgers erstattet werden, umfasste für die Stadt Hannover im Jahre 2002 mehr als 55 Mio. Alleine diese beiden Bereiche umfassten mehr als 30 % aller Ausgaben der Region Hannover. Dass es bei diesen Dimensionen und den damit verbundenen Restriktionen für andere Bereiche Differenzen im Einzelnen gibt, erscheint zwangsläufig. Es kommt hinzu, dass gerade im Bereich der sozialen Aufgaben durchaus unterschiedliche Sichtweisen aus dem Bereich des früheren Landkreises und der Landeshauptstadt Hannover auf einen Nenner gebracht werden müssen.....*

#### *Finanzierung nach Steuerkraft*

*Die Regionalisierung sozialer Lasten ist nur die eine Seite der Medaille, die andere besteht in der Finanzierung der Regionalumlage nach Steuerkraft. Auch in dieser Hinsicht steht die Stadt Hannover buchstäblich im regionalen Mittelpunkt. In ihr konzentrieren sich nicht nur die sozialen Probleme, sondern auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Region Hannover, wie sie vor allem in dem Angebot an Arbeitsplätzen innerhalb der Stadt zum Ausdruck kommt. Diese zentrale wirtschaftliche Bedeutung der Stadt innerhalb der Region*

<sup>49</sup> Weil, S. (2003): Der Haushalt aus Sicht der Landeshauptstadt Hannover, in: Die Region Hannover – eine erste Bilanz; Hrsg.: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung



erklärt auch ihre nach wie vor überdurchschnittliche Steuerkraft, die dazu führt, dass der Anteil der Landeshauptstadt an der Gesamtregionalumlage im Haushaltsjahr 2003 ca. 54,6 % beträgt und damit ebenfalls überdurchschnittlich ist. An dieser Stelle haben allerdings die Entwicklungen der vergangenen Jahre Spuren hinterlassen. Während in der zweiten Hälfte der 90er Jahre die Steuerkraft der Stadt Hannover stetig zunahm und z. B. zu einer ganz überwiegenden Finanzierung des Kommunalverbandes Großraum Hannover führte, ist seit dem Jahr 2000 ein rückläufiger Trend erkennbar, der sich z. B. in einem um 2,5 % reduzierten Anteil der Stadt an der Regionalumlage gegenüber dem Modellhaushalt aus dem Jahre 2000 ausdrückt. Dabei handelt es sich jedoch um eine Momentaufnahme.

Die Stadt wird aller Voraussicht nach ihre zentrale wirtschaftliche Funktion für die gesamte Region auf Dauer bewahren können und unter anderen ökonomischen Vorzeichen dann auch wieder einen höheren Anteil an der regionalen Gesamtfinanzierung übernehmen können.

Eine Finanzierung der Regionsumlage nach Leistungsfähigkeit ist ganz sicher ein rationaler Maßstab, der auch regionalen Gerechtigkeits-erwägungen entspricht. Darüber hinaus hilft ein entsprechender Maßstab aber auch, Strukturprobleme der Region gemeinsam anzugehen. Das betrifft z. B. die demographische Entwicklung, die aller Voraussicht nach dadurch gekennzeichnet sein wird, dass die Bevölkerung der Stadt Hannover weiter zurückgehen und die des Umlandes konstant bzw. leicht steigend sein wird. Eine solche Entwicklung führt insbesondere dann zu einem fiskalischen Muskelschwund der Kernstadt, wenn junge, leistungsfähige Familien das Zentrum verlassen und von Sozialtransfers abhängige Bevölkerungsgruppen zurückbleiben.

Durch die regionale Finanzierung der Lasten und die innerregionale Heranziehung nach dem Maßstab der Leistungsfähigkeit wird dieses Strukturproblem zumindest in seinen fiskalischen Wirkungen abgemildert. Dasselbe gilt für die so genannte Bürgermeister-Konkurrenz um Gewerbebetriebe, die – häufig zu Unrecht – auch mit der Hoffnung auf nachhaltige Steuereinnahmen verbunden ist. Dabei spielen in der Praxis Hebesätze bei der Gewerbe- oder Grundsteuer kaum eine Rolle, sehr wohl dage-

gen Flächenangebote und –preise. Insbesondere flächenintensive Betriebe werden häufig in der Versuchung sein, die Kernstadt zu verlassen und sich in der Region anzusiedeln. Dagegen ergeben sich für andere Unternehmen spezifische Chancen aus ihrer Anwesenheit im Zentrum, die andere Gesichtspunkte weit übertreffen. Eine regionale Konkurrenz um diese Unternehmen ist unter diesen Gesichtspunkten nur sehr bedingt vorwärtsweisend; tatsächlich konkurriert der Wirtschaftsraum Hannover (übrigens weit über die Region hinaus) europaweit mit Regionen wie Glasgow, Marseille oder Lüttich.

Durch die Finanzierung der gemeinsamen regionalen Lasten nach dem Maßstab der Steuerkraft relativieren sich aber auch in dieser Hinsicht innerregionale Konkurrenzgedanken, so dass die Chancen für eine gemeinsame regionale Wirtschaftsstrategie auch unter diesem Gesichtspunkt gestiegen sind....“

#### Finanzwirtschaftliche Perspektiven der Region

Eine erste Zwischenbilanz und ein Blick auf die finanzwirtschaftlichen Perspektiven der Region Hannover fallen danach insgesamt durchaus positiv aus. Ungeachtet der miserablen finanziellen Rahmenbedingungen, unter denen zurzeit die meisten Kommunen leiden, ist mit der Region Hannover ein für ein Kernstadt-Umland-Verhältnis durchaus beispielhaftes solidarisches Finanzsystem geschaffen worden. Dass dieses System eine breite Akzeptanz gefunden hat, obwohl beim Geld bekanntlich die Freundschaft aufhört, zeugt von einer politischen Reife innerhalb der gesamten Region, die durchaus nicht selbstverständlich ist. Nur auf den ersten Blick profitiert die Stadt Hannover von einem solchen, im Vergleich zum vorherigen Zustand stabileren Rahmen für die Kernstadt. Tatsächlich nutzt er der gesamten Region, denn die eingangs dieses Beitrages zitierten Aussagen, die am Anfang des Prozesses zur Regionsbildung standen, sind auch einige Jahre später ohne Abstriche gültig.

Dass ein ausreichendes Maß an Gemeinsamkeit auch bei der Lösung schwieriger Einzelprobleme nach wie vor vorhanden ist, zeigen Lösungen bei auch finanzwirtschaftlich schwierigen Übergangsproblemen, wie etwa dem



*Trägerwechsel der städtischen Krankenhäuser zur Region Hannover. Auch in dieser Hinsicht kann festgestellt werden, dass die Beteiligten in der Region wie in der Stadt verantwortungsbewusst mit der noch jungen gemeinsamen Körperschaft umgehen.“*

### Nachteile

Der Aufbau eines Regionalkreises setzt eine umfassende Struktur- und Verwaltungsreform voraus, die aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit und den gegenwärtigen Diskussionen nur unter günstigen politischen und raumstrukturellen Konstellationen möglich ist. Unabdingbare „Voraussetzung dafür ist eine klare und konsistente Reformpolitik der jeweiligen Landesregierung. Diese wird meist dadurch erschwert, dass Landespolitiker große Regionalkreise in Großstadregionen mit Argwohn betrachten, weil deren gewählte Repräsentanten mit ihnen um die öffentliche Aufmerksamkeit konkurrieren. Ferner können Großstadregionen, die die Landesgrenzen überschreiten, nicht durch Einrichtung einer regionalen Gebietskörperschaft geordnet werden. Ohne eine Neugliederung der Länder ist dieses Modell nur für einen Teil des Bundesgebiets tauglich.

*...Auch ein Regionalkreis (wird) nicht alle für die Entwicklung von Großstadregionen relevanten Aufgaben selbst erfüllen können. Im Zuge der Modernisierung der Kommunalverwaltung werden Verwaltungseinheiten organisatorisch verselbständigt und öffentliche Leistungen privatisiert. Deswegen wird auch ein Regionalkreis darauf angewiesen sein, seine Planung und Entwicklungssteuerung mit anderen Organisationen in der Großstadregion zu koordinieren.“<sup>50</sup>*

In der öffentlichen Diskussion um den Regionalkreis wird zudem befürchtet, dass mit der Zusammenfassung von Gebietskörperschaften die Überschaubarkeit von Verwaltungsstrukturen leidet.

<sup>50</sup>Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1998): Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadregionen; in: Forschungs- und Sitzungsberichte / Akademie für Raumforschung und Landesplanung; 204

In Hinblick auf eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen der Einführung des Regionalkreismodells wird unter den zahlreichen Fachbeiträgen insbesondere auf den Erfahrungsbericht der Stadt Hannover hingewiesen<sup>51</sup>.

### 7.4.4 Szenario 5: Stadtkreis Mainz

Das Stadtkreismodell wurde in jüngster Zeit im Zusammenhang mit der Diskussion um das Ballungsraumgesetz Rhein-Main von der Stadt Frankfurt in die Diskussion gebracht. Tatsächlich wird das Stadtkreismodell in anderen Städten bereits längere Zeit praktiziert. So handelt es sich beim Stadtverband Saarbrücken um einen Verband, der im Grundsatz Aufgaben eines Stadtkreises wahrnimmt (siehe Kapitel 6.2.).

Bei dem Stadtkreis handelt es sich im Grunde genommen um einen enger um die Kernstadt gefassten Regionalkreis.

Auch in Mainz wäre das Szenario eines Stadtkreises denkbar: Wenn das Land Rheinland-Pfalz die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen schaffen würde, könnte unter Beteiligung der Stadt Mainz und den Gemeinden des engeren Verflechtungsraumes der Stadtkreis Mainz gebildet werden. Inwieweit der heutige Zuschnitt der Verbandsgemeinden beibehalten werden kann, müsste sorgfältig geprüft werden.

Die nicht in den Stadtkreis einbezogenen Gemeinden würden in dem Restkreis des ehemaligen Landkreises Mainz-Bingen verbleiben oder zusammen mit den restlichen Gemeinden Rheinhessens den Landkreis Rheinhessen bilden.

Der neue Stadtkreis Mainz würde die typischen Aufgaben einer Kreisverwaltung wahrnehmen. Bei der Definition des Aufgabenzuschnitts würde analog dem bei dem Regionalkreis beschriebenen Modell verfahren.

<sup>51</sup> vgl. Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (2003): Die Region Hannover - Eine erste Bilanz, Niedersachsen - vom Grenzland zum Land in der Mitte, Folge 7



### Vor- und Nachteile

Die Vor- und Nachteile sind bei gleichem Aufgabenzuschnitt weitgehend identisch mit denen eines Regionalkreises. Auch die Gründung eines Stadtkreises setzt eine umfassende Verwaltungsreform mit einschneidenden Eingriffen in die gegenwärtigen Organisations- und Verwaltungsstrukturen voraus, die nur im Wege des weitgehenden politischen Konsenses vorstellbar ist. Auch hier würde dem Land als Gesetzgeber eine Schlüsselrolle zukommen.

Der entscheidende Vorteil auch des Stadtkreismodells besteht zweifelsohne in der Möglichkeit eines fairen, dem Solidaritätsprinzip folgenden Lastenausgleichs, z.B. bei Verteilung der Aufwendungen für die Sozialhilfe. Dies wird durch Übertragung einzelner, bislang von der Stadt wahrgenommener Aufgaben auf den Stadtkreis ermöglicht.

Im Unterschied zu dem Regionalkreis bezieht der Stadtkreis jedoch nur den engeren Einzugsbereich des Mainzer Umlandes ein. Mit dem Stadtkreismodell würde daher nicht der gesamte Verflechtungsbereich berücksichtigt werden. Er würde sich auf die eigentlichen Gemeinden des "Speckgürtels" beschränken, mit der Folge, dass diese "wohlhabenden" Gemeinden als Einzahler in die Solidargemeinschaft des bisherigen Landkreises wegfallen würden. Inwieweit dies dem Ziel einer harmonisierten Regionalentwicklung dient, wäre zu prüfen.



## 8 Zusammenfassung und Ausblick

### 8.1 Zusammenfassung

Seit Jahren steht in der Diskussion um die Zukunft der Städte das Thema der zusammenbrechenden Finanzierungsbasis im Zentrum der Aufmerksamkeit. Die Ursachen des finanziellen Kollapses der Kernstädte sind vielfältig. Neben dem Einbruch bei den Gewerbesteuer-einnahmen sind hier vor allem auch die Veränderungen der demographischen Struktur und die anhaltende Stadt-Umland-Wanderung zu nennen. Beide Prozesse tragen entscheidend mit dazu bei, dass es den Kernstädten zunehmend schwerer fällt, die gewohnten öffentlichen Versorgungsleistungen aufrecht zu erhalten. Vor allem der Wegzug einkommensstarker Haushalte in das unmittelbare Umland, den sog. „Speckgürtel“, führt zu spürbaren Einschnitten in den Haushalten der Kernstädte.

Der permanente Wegzug jüngerer und einkommensstärkerer Haushalte und gelegentliche Betriebsverlagerungen im Zuge der Randwanderung in die Region schwächt aber nicht nur die ohnehin prekäre Finanzlage der Städte zusätzlich. Hinzu kommen Verschiebungen im Bevölkerungsaufbau mit immer mehr älteren Menschen und immer weniger Kindern und Jugendlichen. Die soziale Entmischung vor allem innenstadtnaher Wohngebiete nimmt zu, während gleichzeitig die aktive und mobile Mittelschicht ihre tragende Rolle für die Gesellschaft verliert. Auch steigt die durchschnittliche Kaufkraft je Einwohner im Umland stärker als in den Kernstädten. Auf der anderen Seite steigen die Sozialhilfeausgaben der Kernstädte durch den wachsenden Anteil sozial schwacher Haushalte an. Die Folgen für die finanzielle Lage der Städte, ihre Versorgungsstruktur und ihre Leistungsfähigkeit zur Erhaltung zentralörtlicher Aufgaben werden – sollte diese Entwicklung unverändert anhalten – auf Dauer gravierend sein.

Wendet man den Blick dem Umland der Städte zu, so bietet sich ein gänzlich anderes Bild. Neubaugebiete sprießen wie Pilze aus dem Boden, der Zuzug vor allem einkommensstarker junger Familien lindert dort zwar den demographischen Schrumpfungsprozess, führt andererseits aber zu schwerwiegenden Veränderungen der Raumstruktur. Das rasante Wachstum an den Siedlungsändern verändert das Gesicht der ehemals ländlichen Gemeinden. Die in den letzten 20 Jahren entstandenen Neubaugebiete übertreffen in ihrer Größe oftmals den alten Siedlungskern und ziehen unweigerlich weitere Sekundäreffekte nach sich. Da ein großer Teil der Neubürger im so genannten „Speckgürtel“ nach wie vor ihren Arbeitsplatz in der Kernstadt hat, führt dies zu einem stetigen Anstieg der Pendlerströme und einer Überlastung der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur. Überall das gleiche Bild: Fast kein Tag ohne Stau auf den Haupteinfallsstraßen. Fast keine Gemeinde, in der keine Umgehungsstraße zur Verkehrsberuhigung auf der Wunschliste steht. Zur Versorgung der schnell wachsenden Bevölkerung entstehen vor allem in den Grund- und Mittelzentren Einzelhandelsagglomerationen, die in zunehmenden Maß auch Auswirkungen auf die Einzelhandelsstruktur der Kernstädte haben.

Diese bereits eingangs beschriebenen Entwicklungstendenzen der Kernstädte und ihrem Umland wurden im Rahmen dieser Studie auch für die Region Mainz-Rheinhausen bestätigt. Die Ergebnisse der Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### 1

#### **Anhaltend hohe Abwanderung von Mainzer Bevölkerung in das rheinhessische Umland**

Die Stadt-Umland-Analyse im ersten Teil der Studie hat gezeigt, dass die seit Jahren zu beobachtende Abwanderung von Mainzer Bevölkerung in das Umland nicht nur anhält sondern sich in den gesamten rheinhessischen Raum bis in einen Umkreis von ca. 30 km ausgedehnt hat. In der Bilanz hat die Stadt Mainz von 1992-2002 mehr als 12.000 Einwohner an das Umland verloren.



## **2** Anhaltende Wanderungsgewinne für die Umlandgemeinden

Nahezu alle Umlandgemeinden verzeichnen Wanderungsgewinne aus der Stadt Mainz. Diese Abwanderung von Mainzer Bevölkerung ist ein tragender Faktor für das anhaltende Bevölkerungswachstum im rheinhessischen Umland. So hat die Bevölkerung im Umland von 1992-2002 um 35.000 Einwohner zugenommen, während die Bevölkerung in der Stadt Mainz mehr oder weniger stagniert.

## **3** Umlandgemeinden ohne zentralörtliche Bedeutung mit größter Wachstumsdynamik

Die Zielgemeinden der abwandernden Mainzer Bevölkerung beschränken sich nicht auf die zentralen Orte mit der besonderen Funktion Wohnen. Mehr als die Hälfte der abwandernden Bevölkerung siedeln sich in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen an, mit der Folge einer zunehmend dispersen Siedlungsentwicklung und Zersiedlung der Region.

## **4** Zunehmende Verkehrsprobleme in der Region

Die anhaltende Stadt-Umland-Wanderung führt zu einer stetigen Zunahme der auf die Stadt Mainz ausgerichteten Pendlerströme. Während in den letzten 10 Jahren die Einpendler nach Mainz insgesamt sogar etwas rückläufig waren, haben die Einpendler aus dem Suburbanisierungsraum noch weiter zugenommen und zu einer spürbaren Verschärfung der Verkehrsbelastungen geführt. Der Anstieg des Verkehrsaufkommens zieht die Anpassung der Verkehrsinfrastruktur nach sich. Der Bau von Ortsumgehungen in nahezu jeder Umlandgemeinde und der erforderliche Ausbau der Zubringerautobahnen belegen dies. Die damit verbundenen Kosten sind ursächlich auch der Stadt-Umland-Wanderung anzurechnen.

## **5** Hoher Landschaftsverbrauch Folge der Stadt-Umland-Wanderung

Der Suburbanisierungsprozess führt im gesamten Verflechtungsbereich zu einem hohen Landschaftsverbrauch vor allem bedingt durch die Bereitstellung von neuen Wohnbaugebieten. Der Landschaftsverbrauch für neue Wohngebiete lag im Umland im Zeitraum von 1993 -2003 bei 532 ha, während in der Stadt Mainz die Siedlungsfläche für Wohnen lediglich 47 ha zunahm.

## **6** Vor allem einkommensstarke Bevölkerungsschichten wandern ab

Im Wesentlichen sind es die einkommensstarken Bevölkerungsgruppen, die in das Umland abwandern. Im Rahmen des Gutachtens zur Wohnungsmarktregion Mainz hat empirica 2003 festgestellt, dass es in der Regel nicht die Schwellenhaushalte sind, die der Stadt Mainz den Rücken kehren. Bei den untersuchten Neubaugebieten sind die teuren Objekte mit mehr als 300.000 Euro stärker vertreten als in Mainz.

## **7** Die Zahl der Arbeitsplätze nimmt im Umland stärker zu als in Mainz

Die Zahl der Arbeitsplätze ist in den letzten 10 Jahren (1991-2000) im Umland stärker gestiegen als in Mainz. Während die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Landkreisen Mainz Bingen und Alzey-Woms mit 14,8 bzw. 22,5 % deutlich zugenommen hat, konnte in Mainz nur eine leichte Zunahme um 1,4 % registriert werden. Dies ist u.a. auch ein Ergebnis der landesplanerisch gewollten Förderung der gewerblichen Entwicklung in den zentralen Orten des Umlandes. Im Ergebnis werden damit der interkommunalen Konkurrenz um Ansiedlungserfolge zusätzliche Impulse verliehen.

Der Deutsche Städtetag hält es in diesem Zusammenhang für unverzichtbar, Gesamtkonzepte zur Entwicklung des Arbeitsplatzangebots in den Stadtregionen zu erstellen.



## 8 Bodenpreisgefälle als wesentliche Ursache

Maßgeblich für die anhaltende Abwanderung von Mainzer Bevölkerung und Suburbanisierung im Umland ist vor allem das deutliche Bodenpreisgefälle zwischen Stadt und Umland. Da jedoch mittlerweile in einzelnen Gebieten die Bodenpreise im unmittelbaren Umland auch das Niveau der Stadt Mainz erreicht haben und zum Teil sogar übertreffen, führt dies dazu, dass die Grundstückssuchenden immer weiter in das Umland vordringen.

## 9 Ungleiche Wettbewerbsbedingungen als eine Ursache des Bodenpreisgefälles

Die günstigeren Baulandpreise im Umland sind u.a. auf die ungleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen Stadt und Umland zurückzuführen.

Wohnbauland wird in den Umlandgemeinden in der Regel auf ehemals landwirtschaftlich genutzten Flächen ausgewiesen. Dagegen folgt die aktuelle städtebauliche Entwicklung in Mainz vorwiegend dem Prinzip der Innenentwicklung, in dem Wohnflächen überwiegend auf Konversionsflächen entwickelt werden. Die städtebauliche Neuordnung von Konversionsflächen ist jedoch im Vergleich zu Planungen auf der "Grünen Wiese" mit einem erheblichen Planungs- und Kostenmehraufwand (z.B. Altlastensanierung, Gebäudeabriss) verbunden, was letztendlich zu Bodenpreisen führt, die mit den Baulandpreisen der Umlandgemeinden nicht konkurrieren können.

Hier ist insbesondere das Land aufgefordert, diese strukturellen Ungleichheiten durch geeignete finanzielle Kompensationsinstrumente abzufedern.

## 10 Stadt-Umland-Wanderung führt zu finanzpolitischen Schief lagen

Während die Stadt Mainz als Kernstadt der Region durch Vorhaltung oberzentraler Einrichtungen bei gleichzeitigem Rückgang kommunaler Steuereinnahmen unter einer starken

finanziellen Belastung leidet, profitieren die Umlandgemeinden von der Stadt-Umland-Wanderung. So sind in Mainz die einwohnerabhängigen Einkommensteuereinnahmen in Mainz im Jahr 2003 im Vergleich mit 1992 um 8,6 Mio. Euro zurückgegangen, während das Umland im gleichen Zeitraum, trotz der allgemeinen schwierigen wirtschaftlichen Lage, einen Einkommensteuerzuwachs von +3,1 bzw. +6.5 Mio. Euro (LK Alzey-Worms bzw. LK Mainz-Bingen) aufweisen konnte.

Rein rechnerisch bringt der Verlust jedes Einwohners zwischen 1986 und 1998 der Stadt Mainz jährliche Einnahmeverluste in der Größenordnung von 500 € ein. Saldiert mit den Schlüsselzuweisungen des Finanzausgleichs belaufen sich die gesamten Mindereinnahmen auf etwa 600 €.

## 11 Zukünftige demographische Entwicklung lässt weitere Verschärfung der Stadt-Umland-Problematik erwarten

Aktuelle Bevölkerungsprognosen gehen davon aus, dass bei gleich bleibendem Wanderungsverhalten die Bevölkerung in der Stadt Mainz zukünftig stärker abnimmt als in den Umlandgemeinden. Bei der mittleren Variante der Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes wird die Einwohnerzahl der Stadt Mainz bis zum Jahr 2050 um 23 % abnehmen, für die Landkreise Mainz-Bingen und Alzey-Worms werden dagegen nur vergleichsweise geringe Abnahmen von 15 % bzw. 7 % erwartet. Diese Entwicklung wird ohne ernsthafte Gegensteuerung zu einer weiteren Verschärfung der Stadt-Umland-Problematik führen und den ruinösen Wettbewerb um Einwohner und Bauland weiter forcieren.

## 12 Überalterung der Bevölkerung macht verstärkte Kooperation erforderlich

Die Bevölkerung in der Stadt und der Region wird in Zukunft durch immer mehr alte und weniger junge Einwohner geprägt sein. Diese Veränderung in der Altersstruktur wird große Anpassungsleistungen in den einzelnen Kommunen notwendig machen. Unterauslastun-



gen, notwendigen Umnutzungen und möglichen Schließungen bei Infrastruktureinrichtungen für jüngere Bevölkerungsgruppen steht ein steigender Bedarf insbesondere an Einrichtungen und Dienstleistungen für Senioren gegenüber. Zudem sind die kleinräumigen Differenzierungen unterhalb der Stadt- bzw. Kreisebene erheblich, so dass es auch hier zumindest zeitweise zu einem räumlichen Nebeneinander von „Überfluss“ und „Mangel“ kommen kann, der neue und weitere Formen regionaler Kooperation notwendig werden lässt.

### **13 Die Bauleitpläne der Umlandgemeinden sind auch in Zukunft auf den Zuzug von Bevölkerung aus Mainz angelegt**

Die Auswertung der Bauleitpläne in der Region machte deutlich, dass trotz - oder gerade wegen - des absehbaren demographischen Wandels die Umlandgemeinden in der Regel den Suburbanisierungsprozess auch in Zukunft fortsetzen wollen und die Bauleitplanung ausdrücklich auf den Zuzug von Bevölkerung auch aus der Stadt Mainz angelegt ist.

### **14 Die oberzentralen Belange der Stadt Mainz werden in der Bauleitplanung der Umlandgemeinden nicht angemessen berücksichtigt**

Die Belange der Stadt Mainz als Oberzentrum der Region, fallen - sofern sie überhaupt thematisiert werden - in der Regel dem Abwägungsprozess der kommunalen Bauleitplanung zum Opfer, z.T. auf der Grundlage von Begründungen, die die inhaltlichen Zusammenhänge verzerrt wiedergeben und darauf ausgerichtet sind, den lokalpolitischen Willen durchzusetzen.

### **15 Die unteren Aufsichtsbehörden können die Baulandwünsche der Gemeinden nur unzureichend an die regionalen Erfordernisse anpassen**

Die unteren Aufsichtsbehörden können die Baulandwünsche der Gemeinden und Verbandsgemeinden nur in begrenztem Umfang

lenken, da sie angesichts ihrer organisatorischen Einbindung in die Kreisverwaltungen den dort verfolgten lokalen Entwicklungszielen verbunden sind.

### **16 Die Struktur der Regionalplanung begünstigt lokale Interessen der Umlandgemeinden**

Die Regionalplanung ist aufgrund ihrer Organisationsstruktur kaum in der Lage, die lokalen Interessen in ein für die Region verträgliches Entwicklungskonzept zu integrieren. Die derzeitige Struktur der Planungsgemeinschaft Rheinhausen-Nahe lässt eine starke und unabhängige Regionalplanung nicht zu. Die Organe der Planungsgemeinschaft werden von abgeordneten Vertretern der lokalen Gebietskörperschaften gebildet, was letztendlich dazu führt, dass die Entscheidungsprozesse in der Planungsgemeinschaft allzu oft von lokalen Interessen geleitet werden. Es wäre daher zu überlegen ob diese strukturellen Abhängigkeiten durch Änderungen der institutionellen Struktur wie z.B. einem direkt gewählten Parlament gemildert werden können.

### **17 Regionaler Raumordnungsplan als Steuerungsinstrument wirkungslos**

Dies schlägt sich letztlich auch in dem Regionalen Raumordnungsplan nieder, in dem wichtige Ziele oder Grundsätze zur Siedlungsentwicklung durch die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen (z.B. Definition der Eigenentwicklung) oder nicht verbindlichen Orientierungswerten (Wohnflächenbedarf) verwässert werden und die endgültige Festlegung von neuen Siedlungsflächen auf die nachfolgenden Ebenen der unteren Aufsichtsbehörde und die Kommunen verlagert wird. Auf diese Weise werden regionalplanerisch wichtige Regelungsinstrumente wie z.B. die der Eigenentwicklung zur Wirkungslosigkeit verurteilt. Dies hat für die konkrete Raumentwicklung fatale Folgen, in dem mehr als die Hälfte der von Mainz in das Umland abwandernden Bevölkerung sich in Gemeinden ohne die besondere Funktion Wohnen ansiedelt, deren Entwicklung sich eigentlich an den Grundsätzen des Eigenbedarf orientieren soll, mit dem Ergebnis einer



immer mehr in die Fläche vordringenden Suburbanisierung der Region.

## **18** Mangelndes Regionalbewusstsein und nicht mehr zeitgemäße Verwaltungsstrukturen in der Region

Diese Entwicklung ist auch ein Ergebnis einer nicht mehr zeitgemäßen Organisations- und Verwaltungsstruktur, bei der in der Praxis regionsspezifische Zusammenhänge den kommunalen Interessen zum Opfer fallen. Die konkrete Raumentwicklung wird in starkem Maß von lokalen Interessen geprägt, mit dem Ergebnis eines, wie auch immer motivierten, Konkurrenzkampfes der Kommunen um Bevölkerung, Wohnbaugebiete, Gewerbe-, Einzelhandels- und Infrastrukturansiedlungen.

## **19** Verstärkte Kooperation in der Region notwendig

Die anhaltende Stadt-Umland-Wanderung und die absehbare demographische Entwicklung ist Anlass für eine intensive Diskussion der Frage der innerregionalen Kooperation in nahezu allen Ballungsräumen, die bereits zu verschiedenen Lösungen bis hin zu Regionalreformen geführt hat. An ausgewählten Beispielen wurde aufgezeigt, dass die Spannweite der Kooperationsmöglichkeiten breit ist. Sie reicht von „weichen“ freiwilligen Formen, die eher die Aufgabe eines Informationsaustausches haben, bis hin zu "harten" Lösungen einer Reform der Verwaltungsstrukturen mit Neuverteilung von Entscheidungskompetenzen. Der Deutsche Städtetag hat in diesem Zusammenhang gefordert, dass die Diskussion um Regionalreformen sich nicht auf die Modelle Hannover und Stuttgart beschränken darf und hat vor allem die Länder dazu aufgerufen, sich der Stadtregionsproblematik anzunehmen und zukunftsweisende Kooperationsmodelle auch für kleinere Stadtregionen zu entwickeln.

## 8.2 Ausblick - Wege zu einer verstärkten regionalen Kooperation

Die Ergebnisse der Studie haben deutlich gemacht, dass es auch in der Region Mainz-Rheinhausen notwendig ist, über geeignete Kooperationsmodelle nachzudenken. Grundlage für die Diskussion sollte sein, dass sich die Lösungsmodelle an den tatsächlich zu bewältigenden Herausforderungen zu orientieren haben:

### **Harmonisierung der Siedlungsflächenentwicklung in der Region**

Die anhaltende Suburbanisierung und zunehmende disperse Siedlungsentwicklung in der Region stellt eine raumordnerisch unerwünschte Entwicklung dar. Dies betrifft vor allem die Wohn- und Gewerbeflächen. Wesentliche Ursache hierfür ist neben der landesplanerisch gewollten wohnbaulichen und gewerblichen Entwicklung in zentralen Orten des Umlandes vor allem aber auch die mangelnde Wirksamkeit der Regionalplanung und ihrer Steuerungsinstrumente.

Die zu beobachtende flächenhafte Suburbanisierung ist weniger auf die konkreten Raumwirkungen der raumordnerischen Leitbilder der dezentralen Konzentration oder das zentralörtliche System zurückzuführen, als vielmehr auf deren mangelhaften Vollzug.

Vor diesem Hintergrund ist zur Harmonisierung der Siedlungsentwicklung eine Neuorientierung in der Regional- und Bauleitplanung erforderlich. Zentrale Bausteine sind insbesondere die Stärkung der regionalen Planungsebene durch verbindliche Flächenvorgaben zur Siedlungsentwicklung und eindeutige Definition und konsequente Handhabung der Eigenentwicklungsregel. Diese Gesichtspunkte sollten u.a. auch bei der Erstellung des neuen Landesentwicklungsprogrammes IV berücksichtigt werden.

Auch im Rahmen des von der Planungsgemeinschaft Rheinhausen-Nahe aufzubauenden Flächenmanagementsystems ist auf einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden



durch konsequente Handhabung der Eigenentwicklungsregel und Beachtung stringenter Vorgaben zur Siedlungspolitik hinzuwirken.

Die Definition des Mittelbereiches Mainz entspricht nicht mehr den tatsächlichen funktionalen Verflechtungen des Oberzentrums mit seinem Umland und ist zu überarbeiten. Grundsätzlich sollte die Siedlungsentwicklung - und die Bauleitplanung als ihr wichtigstes Instrument - aller Gemeinden im Verflechtungsbereich stärker aufeinander abgestimmt werden. Hierzu könnte als Einstieg in eine intensivere Kooperation das Instrument der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft genutzt werden.

Mittel- und langfristig sind jedoch weiter greifende Maßnahmen zu prüfen. Dabei ist auch im Hinblick auf die Siedlungsentwicklung die Etablierung verbindlicher Kooperationsräume auf der Grundlage der tatsächlichen funktionalen Verflechtungen einzubeziehen.

Hierfür stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, die jedoch in einem unterschiedlichen Maß den Gedanken partnerschaftlicher Kooperation in der Region umsetzen. Das Spektrum denkbarer Modelle ist vielfältig und reicht von der Erstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans ohne Verbandslösung über das Modell des Regionalen Flächennutzungsplans mit Pflichtverband bis hin zur Aufgabenverteilung innerhalb eines Regionalkreises Mainz-Rheinhausen.

Während die erstgenannten Modelle eine Inzellösung darstellen, in dem sie sich auf eine einzelne Fragestellung im Stadt-Umland-Kontext beschränken, würde es sich bei einem Regionalkreis um eine Paketlösung handeln, bei der alle relevanten Stadt-Umland-Themen berücksichtigt werden könnten. Ein weiterer Vorteil besteht in der kommunalen und demokratischen Verfasstheit des Regionalkreises, die im Gegensatz z.B. zu einem Pflichtverband größere Unabhängigkeit ihrer Mandatsträger von lokalen Interessen ermöglicht und Entscheidungsprozesse transparenter macht.

### **Ausgleich der finanziellen Lasten**

Die anhaltende Abwanderung der Mainzer Bevölkerung in das rheinhessische Umland hat

in den letzten 11 Jahren zu jährlichen Einnahmeverlusten aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Millionenhöhe geführt.

Mit den finanziellen Einbußen sind die Aufgaben und die Ausgaben des Oberzentrums Mainz nicht zurückgegangen. Die mit der Suburbanisierung einhergehende Bevölkerungssgregation lässt die mittellosen Bevölkerungsschichten in den Städten zurück. Entsprechend steigen die Soziallasten. Da mit dem auch durch die Suburbanisierung bedingten Bevölkerungswachstum in der Region die Nachfrage nach mittel- und oberzentralen Leistungen steigt, mussten auch die entsprechenden Angebote ausgebaut werden.

Im Zuge des unausweichlichen demographischen Wandels werden die Soziallasten weiter steigen und die regionalen strukturellen Verwerfungen verstärken. Eine Verminderung der Nachfrage nach ober- und mittelzentralen Leistungen wird aber erst mit Zeitverzögerung einsetzen und dann eher den Rückgang der Auslastung zur Folge haben als eine Rücknahme der Quantität und Qualität der Leistung ermöglichen.

Da es sich bei der Suburbanisierung nicht um eine lediglich vorübergehende Tendenz handelt, die kurzfristig überbrückt werden muss, sondern um einen allgemeinen Entwicklungstrend, der zu einer nachhaltigen Veränderung des räumlichen Leistungsgeflechts führt, kann der kommunale Finanzausgleich in seiner bisherigen Ausgestaltung keinen annähernd vollwertigen Ausgleich bieten. Er kann auch nicht als Lenkungsinstrument für die Stadt-Umland-Wanderung eingesetzt werden. Er kann die (negativen) Auswirkungen dieses Prozesses nur in einem gewissen Umfang und eher unzureichend mildern.

Eine Neugestaltung im Rahmen eines zusätzlichen innerregionalen Lastenausgleichs etwa durch die Einführung unterschiedlicher Bedarfsmesszahlen für die Oberzentren und deren Umland könnte eine für die ländlichen Gemeinden aufkommensneutrale Rückverteilung der verloren gehenden Steuermittel zwischen Oberzentren und Suburbanisierungsgemeinden erbringen. Für eine durchschlagende Wirkung müsste jedoch zusätzlich die Ausstattung der Finanzausgleichsmasse wesentlich erhöht werden. Für beide vom Land einzuleitende und



zu beschließende Maßnahmen zeichnet sich derzeit kein Handlungswille ab.

Zwar wurde eine Garantiesumme für die Finanzausgleichsmasse von rd. 1,6 Mrd. € und eine jährliche Garantiesteigerung von 1% beschlossen. Das hat aber keine besondere Wirkung für die Oberzentren, vielmehr profitieren alle hiervon alle Gemeinden. Darüber hinaus überlegt das Land eher in die Richtung der Ausgabenreduzierung und freiwilligen Kooperationen der Gebietskörperschaften.

Ein finanziell bedingter von der Nachfrage unabhängiger Abbau der freiwilligen mittel- und oberzentralen Leistungen würde die Wohn- und Standortqualität nicht nur der Stadt Mainz, sondern in der gesamten Region beeinträchtigen, was sich mittelbar und mittelfristig auf die Wirtschaftskraft auswirken kann.

Im Zuge der Bevölkerungsstrukturverschiebungen in der Region wäre es denkbar, dass nicht mehr so viele ober- und mittelzentrale Leistungen von und in der Stadt Mainz angeboten, sondern Teile davon von anderen Gebietskörperschaften erbracht werden. Neben dem Problem, dass die Infrastruktur für die Region vorhanden ist und es in Zukunft eher um den Erhalt als um den Ausbau gehen muss, steht, dass einmalige oder spezialisierte Einrichtungen nicht beliebig teilbar sind. Darüber hinaus würde ein dezentralisiertes und dekonzentriertes Angebot an Attraktivität und Funktionalität verlieren und damit auch dem zentralörtlichen Leitbild der Landesplanung und Raumordnung widersprechen.

Als zukunftsfähige Lösung bieten sich deshalb nur gemeinsame Trägerschaften an. Diese könnten im Rahmen der in dieser Ausarbeitung beschriebenen umfassenden Gebietskooperationen erfolgen oder unabhängig davon mit den bestehenden und bewährten Instrumenten eingesetzt werden:

- "freiwillige" Vereinbarungen über Zuschüsse der Umlandgemeinden/-kreise
- Bildung von Zweckverbänden und die Finanzierung der Ausgaben über Umlagen
- Beteiligungen auf privatrechtlicher Basis

Wenn diese auch von der Landesregierung bevorzugten Kooperationsmodelle in der Praxis nicht durchsetzbar sind, was aufgrund des fehlenden Handlungsdrucks im Umland nicht unwahrscheinlich ist, müsste als unausweichliche Konsequenz eine gesetzliche Regelung des Landes folgen, mit der etwa Pflichtzweckverbände oder ähnliche Lösungen etabliert werden.





## Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1: Szenarien der künftigen Siedlungsstruktur in Stadtregionen
- Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung (Hauptwohnsitze) absolut Mainz - Umland
- Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung (Hauptwohnsitze) relativ Mainz - Umland
- Abb. 4: Wanderungssaldo gesamt nach Städten und Landkreisen
- Abb. 5: Wanderungssaldo Mainz - Umland
- Abb. 6: Bevölkerungsprognose Stadt - Umland
- Abb. 7: Baufertigstellungen Wohngebäude 1992-2002
- Abb. 8: Baufertigstellungen Wohngebäude mit 1 Wohnung 1992-2002
- Abb. 9: Baufertigstellungen Wohngebäude mit 3 und mehr Wohnungen 1992-2002
- Abb. 10: Entwicklung der Baulandpreise in Mainz 1980-2002
- Abb. 11: Kaufkraftentwicklung 1994-2002 Mainz und Umland
- Abb. 12: Entwicklung der Siedlungsfläche Gewerbe und Industrie 1993-2003
- Abb. 13: Baufertigstellungen Nichtwohngebäude 1992-2002
- Abb. 14: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 1992 - 2003
- Abb. 15: Fiktive Mehreinnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bei unveränderter Schlüsselzahl von 1989
- Abb. 16: Einkommensteuer-Mindereinnahmen (1992-2003 kumuliert) der Stadt Mainz durch die Veränderung der Schlüsselzahl im Vergleich zu (Jahr)
- Abb. 17: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 1992-2003
- Abb. 18: Zusammenhang von Einwohnerzunahme und Einkommensteuerzunahme 1986/1992 bis 1998/2003 - bereinigt um den Landesdurchschnitt -
- Abb. 19: Schlüsselzuweisungen 1992 -2003
- Abb. 20: Schlüsselzuweisungen je Einwohner 1992 -2003
- Abb. 21: Zu- und Abnahme der Zuweisungen nach FAG je Einwohner 1992 -2003
- Abb. 22: Vergleich Bevölkerungsprognose RRÖP und Einwohnerpotentiale der Wohnbauflächen bei gleich bleibender Belegungsdichte (Orientierungswerte des RRÖP)
- Abb. 23: Prognose der Wohnbauflächenentwicklung auf der Basis der Orientierungswerte des RRÖP
- Abb. 24: Formen der Stadt-Umland-Kooperation
- Abb. 25: Verwaltungsgliederung vor und nach der Bildung der Region Hannover
- Abb. 26: Aufgaben der Region Hannover
- Abb. 27: Verwaltungsstruktur der Region Hannover
- Abb. 28: Verwaltungsebenen in der Region Rhein-Main
- Abb. 29: Aufgaben der Region Frankfurt/Rhein-Main
- Abb. 30: Struktur und Aufgaben eines Nachbarschaftsverbandes
- Abb. 31: Erstellung des Flächennutzungsplanes durch den Nachbarschaftsverband Karlsruhe



## Tabellenverzeichnis

- Tab. 1: Entwicklung der Siedlungsfläche Wohnen 1993-2003  
Tab. 2: Baulandpreise im überregionalen Vergleich  
Tab. 3: Baulandpreise in Mainz 2003, Quelle: empirica Studie zum Wohnungsmarkt 2003  
Tab. 4: Baulandpreise im Umland 2003, Quelle: empirica Studie zum Wohnungsmarkt 2003  
Tab. 5: Wirtschaftskennziffern Stadt Mainz und Landkreise Mainz-Bingen und Alzey-Worms  
Tab. 6: Entwicklung von Bevölkerung und Einkommensteuer in der Stadt Mainz, den LK Mainz-Bingen und Alzey-Worms und der Stadt Ingelheim  
Tab. 7: Angewandte Schlüsselzahlen  
Tab. 8: EkSt.-Mehr- und Mindereinnahmen bei Anwendung der Schlüsselzahl von 1986 mit Höchstbetrag 32.000/64000 DM  
Tab. 9: EkSt.-Mehr- und Mindereinnahmen bei Anwendung der Schlüsselzahl von 1986 mit Höchstbetrag 40.000/80000 DM  
Tab. 10: EkSt.-Mehr- und Mindereinnahmen bei Anwendung der Schlüsselzahl von 1992 mit Höchstbetrag 40.000/80000 DM und von 1995 mit einem Höchstbetrag von 25/50000 €  
Tab. 11: Einkommensteuereinnahmen in € je Einwohner - die 10 stärksten Gemeinden 1992 und 2003  
Tab. 12: Veränderungen der Schlüsselzuweisungen 2003 aus dem Finanzausgleich bei höherer Einwohnerzahl und höheren EKSt.-Einnahmen  
  
Tab. 13 : Ausgaben für Sozialhilfe der örtlichen Träger 1992, 1996 und 2002  
Tab. 14 : Ausgaben für Sozialhilfe insgesamt 1996 und 2002  
Tab. 15: Wegzüge aus Mainz 1992-2002 in Gemeinden mit besonderer Wohnfunktion  
Tab. 16: Gemeinden ohne besondere Wohnfunktion mit Wanderungsgewinnen gesamt 1992-2002 größer 250  
Tab. 17: Gemeinden ohne besondere Wohnfunktion mit Wanderungsgewinnen aus Mainz 1992-2002 von mehr als 10 %  
Tab. 18: Stand der ausgewerteten Flächennutzungspläne im Untersuchungsraum  
Tab. 19: Gestaltungsformen und Rechtsgrundlagen interkommunaler Zusammenarbeit in der Bauleitplanung



## Kartenverzeichnis

- Karte 1: Der Untersuchungsraum
- Karte 2: Veränderung der Einwohner in den Gemeinden des rheinhessischen Umlandes von 1992-2002
- Karte 3: Veränderung der Einwohner in % in den Gemeinden des rheinhessischen Umlandes 1992-2002
- Karte 4: Wegzüge aus Mainz 1992-2002
- Karte 5: Anteil der Zuzüge an den gesamten Zugezogenen absolut
- Karte 6: Anteil der von Mainz Zugezogenen an der Einwohnerzahl
- Karte 7: Berufspendler nach Mainz 2002
- Karte 8: Anteil der Berufspendler nach Mainz an der Einwohnerzahl 2002
- Karte 9: Entwicklung der Berufspendler nach Mainz 1993-2002
- Karte 10: Funktionale Abgrenzung der Region Mainz-Rheinhausen
- Karte 11: Baufertigstellungen Wohngebäude 1992-2002
- Karte 12: Baufertigstellungen Wohngebäude pro 1000 EW 1992-2002
- Karte 13: Siedlungsfläche Wohnen Veränderungen 1993-2002 in %
- Karte 14: Siedlungsfläche Wohnen Veränderungen 1993-2002 in ha
- Karte 15: Bodenrichtwerte Wohn- und Mischgebiete Mainz (in Euro/m<sup>2</sup>) 2003
- Karte 16: Bodenrichtwerte Wohngebiete (WA) im Umland (in Euro/m<sup>2</sup>) 2003
- Karte 17: Siedlungsfläche Gewerbe und Industrie 1993-2003, Zuwächse in ha
- Karte 18: Siedlungsfläche Handel und Dienstleistungen 1993-2003, Zuwächse in ha
- Karte 19: Einkommensteuereinnahmen in Euro nach Gemeinden, Vergleich 1992/2003
- Karte 20: Einkommensteuereinnahmen nach Gemeinden, Veränderungen 1992-2003 in %
- Karte 21: Einkommensteuereinnahmen 2003 pro Einwohner nach Gemeinden
- Karte 22: Einkommensteuereinnahmen nach Gemeinden, Veränderungen in Euro pro Einwohner 1992-2002
- Karte 23: Gemeinden mit positiver Wanderungsbilanz und Zunahmen der Einkommensteuereinnahmen 1992-2002
- Karte 24: Gemeinden mit der besonderen Funktion Wohnen
- Karte 25: Wanderungssaldo der Gemeinden ohne die besondere Funktion Wohnen 1992-2002
- Karte 26: Luftbild Gemeinde Nieder-Olm, Mai 1999 mit Baugebiet Weinberg 2
- Karte 27: Luftbild Gemeinde Nieder-Olm, Juni 2003 mit Baugebiet Weinberg 2
- Karte 28: Luftbild Gemeinde Essenheim mit Grenzen des Bebauungsplans Domherrngärten
- Karte 29: Luftbild Gemeinde Ober-Olm (und Klein-Winternheim) mit den Darstellungen der Wohnbauflächen (Reserven und neue Flächen) des Flächennutzungsplans der Verbandsgemeinde Nieder-Olm
- Karte 30: Luftbild Gemeinde Saulheim mit den Darstellungen neuer Wohnbauflächen des Flächennutzungsplans 2 (Stand Sept. 2003) der Verbandsgemeinde Wörrstadt
- Karte 31: Luftbild Gemeinde Wörrstadt (und Sulzheim) mit den Darstellungen neuer Wohnbauflächen des Flächennutzungsplans 2 (Stand Sept. 2003) der Verbandsgemeinde Wörrstadt
- Karte 32: Luftbild Gemeinde Mommenheim mit den Darstellungen der Wohnbauflächen des Flächennutzungsplans (Stand 6/95) der Verbandsgemeinde Nierstein-Oppenheim
- Karte 33: Luftbild Gemeinde Köngernheim mit den Darstellungen der Wohnbauflächen des Flächennutzungsplans (Stand 6/95) der Verbandsgemeinde Nierstein-Oppenheim.
- Karte 34: Luftbild Gemeinde Wallertheim mit den Darstellungen der neuen Wohnbauflächen des Flächennutzungsplans (Stand Sept. 2003) der Verbandsgemeinde Wörrstadt
- Karte 35: Gebiet des Stadtverbandes Saarbrücken
- Karte 36: Auszug aus dem Flächennutzungsplan des Stadtverbandes Saarbrücken
- Karte 37: Gebiet des Flächennutzungsplans der Region Frankfurt/Rhein-Main
- Karte 38: Auszug aus dem Flächennutzungsplan der Region Frankfurt/Rhein-Main – Stand 31.12.2002
- Karte 39: Verwaltungsstruktur Stadtregion Stuttgart 2030
- Karte 40: Auszug aus dem Regionalplan der Region Stuttgart mit der Festlegung von Gebieten für den großflächigen Einzelhandel



## Literaturhinweise

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (2000): Regionaler Flächennutzungsplan: Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung (Forschungs- und Sitzungsberichte / Akademie für Raumforschung und Landesplanung; 213)

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (1998): Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadtreionen (Forschungs- und Sitzungsberichte / Akademie für Raumforschung und Landesplanung; 204)

ARBEITSAMT MAINZ (2003): Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

BRAUNSTEINER, D. U.A. (2002): Der Regionale Flächennutzungsplan und seine Chancen untersucht am Beispiel der Region Halle

BULWIEN (2003): Wirtschaftsstruktur und Standortanalyse Mainz

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2004): Raumordnungsbericht 2000

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2003): Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden, Ausgabe 2003, Band 17

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG , Homepage

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (2003): Auf dem Weg zur Stadt 2030 Leitbilder, Szenarien und Konzepte für die Zukunft der Stadt

DEUTSCHER STÄDTETAG (2003): 32. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 13. bis 15. Mai 2003 in Mannheim, Forum C, Neue regionale Strukturen schaffen - Die Stadt der Zukunft und die Region

EMPIRICA (2003): Wohnungsmarktregion Mainz

GESETZ ZUR STÄRKUNG DER KOMMUNALEN ZUSAMMENARBEIT UND PLANUNG IN DER REGION RHEIN-MAIN vom 19. Dezember 2000

GESETZ ÜBER DIE ERRICHTUNG DES VERBANDS REGION STUTTGART (GVRS) vom 7. Februar 1994

GESCHÄFTSSTELLE DES GUTACHTERAUSSCHUSSES FÜR DEN LANDKREIS MAINZ-BINGEN BEIM VERMESSUNGS- UND KATASTERAMT ALZEY -AUßENSTELLE MAINZ- (2003): Bodenrichtwerte 31.12.2001

IFO-INSTITUT (1998): Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, München

IFO-INSTITUT (2002): Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München

JUNG, WOLFGANG (2001): Regionale Entscheidungsarenen, in: RaumPlanung 99/2001; 304 - 307

JUNKERNHEINRICH, M. U.A. (2003): Achter Gemeindefinanzbericht Rheinland-Pfalz, im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz

KNIELING, J.; FÜRST, D.; DANIELZYK, R. (1999): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Konzeptionelle Überlegungen zur Analyse der Planungspraxis, Raumforschung und Raumordnung 57, 195–200.

KOMMUNALBREVIER RHEINLAND-PFALZ 2004



LANDESHAUPTSTADT STUTTGART (2003): Stuttgart 2030: Dynamik – Integration – Ausgleich. Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben im Rahmen des Ideenwettbewerbs „Stadt 2030“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)

LANDTAG RHEINLAND-PFALZ (2004): Enquete-Kommission "Kommunen" z.B. Sitzung am 25.6.04

LANDTAG RHEINLAND-PFALZ (2004): Enquete-Kommission "Kommunen" z.B. Sachstandsbericht zu Abschnitt I – Ausgangssituation zur Sitzung am 25.6.04

MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT RHEINLAND-PFALZ (1996): Siebter Bericht der Landesregierung über die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften und die Auswirkungen des Finanzausgleichsgesetzes

NACHBARSCHAFTSVERBAND KARLSRUHE, Homepage

NIEDERSÄCHSISCHE LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2003): Die Region Hannover - Eine erste Bilanz, Niedersachsen - vom Grenzland zum Land in der Mitte, Folge 7

PLANUNGSVERBAND BALLUNGSRAUM FRANKFURT RHEIN/MAIN: Newsletter Ausgabe 1 / 2003

PRIEBES, A. (2001): "Regionales Bodenmanagement - kann es die Suburbanisierung aufhalten?", Vortrag zur DIFU-Fachtagung DIFU / BBR, am 29./30. Oktober 2001 in Berlin

PRIEBES, A. (2001): Handlungsmöglichkeiten für eine Regionalreform im Raum Kassel vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion in den Verdichtungsräumen im Auftrag des Regionalausschusses Region Kassel der Industrie- und Handelskammer Kassel

REGION HANNOVER (2002): Gutachten Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung

PLANUNGSGEMEINSCHAFT RHEINHESSEN-NAHE (2004): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe

PLANUNGSGEMEINSCHAFT WESTPFALZ (2002): Regionaler Raumordnungsplan (ROP) III Westpfalz, Entwurf zur Genehmigung (Dezember 2002)

SHELLER, J.-P. (2001): Kooperations- und Organisationsformen für Stadtregionen – Modelle und ihre Umsetzungschancen. Vortrag auf dem 53. Deutschen Geographentag in Leipzig, 03.10.2001

SHELLER, J.P., WOLF, K. (2001): Stellungnahme zum Ballungsraumgesetz der Hessischen Landesregierung, Werkstattberichte aus dem Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung, KSR 36-02

STADT ALZEY (1994): Fortschreibung Flächennutzungsplan i.d.F. vom 25.03.94

STADT ALZEY (2002): 2. Änderung des FNP (Stand 10/2002)

STADT BAD KREUZNACH (2000): Flächennutzungsplan Vorentwurf Mai 2000

STADT FRANKFURT, Homepage

STADT FREIBURG, Homepage

STADT INGELHEIM (1994): Flächennutzungsplan Entwurf 1994

STADT MAINZ (2003): Einwohnermelderegister

STADT MAINZ, Amt für Stadtentwicklung und Statistik (1994): Das Oberzentrum Mainz und sein rheinhessisches Umland – Finanzielle Aspekte der Stadt-Umland-Beziehungen

STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2004): Ergebnisse der regionalen Bevölkerungsvorberechnung 2004



STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2003): Bevölkerungsfortschreibung und Wanderungsstatistik 1992-2002

STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2003): Flächenerhebung 1993-2003

STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2004): Finanzstatistik 1992-2002

STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2003): Statistik der Baufertigstellungen 1992-2003

VERBAND REGION STUTTGART, Homepage

VERBANDSGEMEINDE ALZEY-LAND (2002): Flächennutzungsplan 2015 i.d.F. vom Sept. 2002

VERBANDSGEMEINDE BAD KREUZNACH (1994): Neuaufstellung FNP (7. Fortschreibung) vom 24.08.1994

VERBANDSGEMEINDE BAD KREUZNACH (1996): Landesplanerische Stellungnahme vom 26.01.1996

VERBANDSGEMEINDE BODENHEIM (2002): Flächennutzungsplan Entwurf - Umfassende Fortschreibung, Beteiligung der Träger Öffentlicher Belang vom Januar 2002

VERBANDSGEMEINDE EICH (1999): 2. Fortschreibung FNP VG Eich, Entwurf zur TÖB-Beteiligung vom 22.10.99

VERBANDSGEMEINDE GAU-ALGESHEIM (1998): Flächennutzungsplan – Generalfortschreibung Stand 15.7.1998

VERBANDSGEMEINDE GUNTERSBLUM (1994): Flächennutzungsplan, Erläuterungsbericht und Pläne i.d.F. vom Februar 1994

VERBANDSGEMEINDE HEIDESHEIM (2002): Flächennutzungsplan Entwurf Stand Juni 2002

VERBANDSGEMEINDE LANGENLONSHEIM (1993): Neuaufstellung des Flächennutzungsplans, 3. Fortschreibung i.d.F. vom November 1993

VERBANDSGEMEINDE LANGENLONSHEIM (1994): Landesplanerische Stellungnahme v. 3/94

VERBANDSGEMEINDE LANGENLONSHEIM (2000): 1. Fortschreibung des Flächennutzungsplans vom Februar 2000

VERBANDSGEMEINDE MONSHEIM (2015): Flächennutzungsplan 2015, 3. Fortschreibung, Antrag auf landesplanerische Stellungnahme Juli 2003

VERBANDSGEMEINDE NIEDER-OLM (2004): Flächennutzungsplan 2015 Entwurf Stand 01/2004

VERBANDSGEMEINDE NIERSTEIN - OPPENHEIM (1995): Flächennutzungsplan i.d.F. vom Januar 1995

VERBANDSGEMEINDE NIERSTEIN - OPPENHEIM (1996): 3. Änderung des Flächennutzungsplans Januar 1996

VERBANDSGEMEINDE RHEIN-NAHE (1996): Flächennutzungsplan Stand 11/1996

VERBANDSGEMEINDE SPRENDLINGEN-GENSINGEN (2002): Neufassung des Flächennutzungsplans, 9. Ausfertigung vom 3.4.2002

VERBANDSGEMEINDE WESTHOFEN (1995): Flächennutzungsplan i.d.F. vom Juli 1995

VERBANDSGEMEINDE WESTHOFEN (2003): 3. Fortschreibung vom 24.03.2003

VERBANDSGEMEINDE WÖLLSTEIN (1998): Flächennutzungsplan i.d.F. vom März 1998



---

VERBANDSGEMEINDE WÖRRSTADT (2003): Flächennutzungsplan 2 der Verbandsgemeinde Wörrstadt i.d.F vom 27.Juni 2003