

Region ist Solidarität

Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog

Abschlussbericht

Impressum

Herausgeber:

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Dr. Stephanie Bock (Projektleitung), Daniela Michalski, Ricarda Pätzold, Uta Bauer

Gestaltung: Deniz Ucar

Studentische Mitarbeit: Lilly Schnell

Auftraggeber

Landeshauptstadt München,

Referat für Stadtplanung und Bauordnung

Stadtentwicklungsplanung

Abteilung Regionales

Blumenstraße 28b, 80331 München

Kristof Hofmeister (Projektleitung)

plan.regionales@muenchen.de

muenchen.de/regionales

Projektpartner

Landkreis Dachau

Landkreis Ebersberg

Stand: Februar 2024

Inhalt

1. Einleitung	4
1.1. Projektziele, Beteiligte, Zeitraum	5
1.2. Bausteine des Projektes	6
2. Ergebnisse: Die Region München auf dem Weg zu „Solidarität“	8
2.1. Die interkommunalen und regionalen Kooperationen nehmen zu	11
2.2. Interkommunale Projekte müssen viele Hürden meistern	12
2.3. Quadratur des Kreises: Wunsch nach handelnden Akteuren versus Übertragung von Kompetenzen	14
2.4. Region ist Solidarität? Vielschichtigkeit von Lasten-Nutzen-Ausgleichen	15
2.5. Mobilitätswende in der Stadtregion zum Türöffner für Kooperation machen	16
3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	17
Quellen	22

1. Einleitung

Interkommunale und regionale Projekte sind in der Region München erprobte Praxis. Langjährige Erfahrungen finden sich z. B. in den thematisch fokussierten kooperativen Projekten der MVV GmbH, des Vereins Dachauer Moos e. V. oder des Heideflächenverein Münchner Norden e. V. Regionale Institutionen wie der Regionale Planungsverband München (RPV) und der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) wie auch der freiwillige Zusammenschluss im Verein Europäische Metropolregion München e. V. (EMM) unterstützen gemeinsame Projekte und die Gestaltung der Wachstumsregion.

Trotz dieser reichhaltig vorhandenen Erfahrungen und der breiten Palette möglicher Instrumente bleiben der Aufbau und die Verstetigung von Kooperationsbeziehungen über Gemeindegrenzen hinweg herausfordernd. Sie sind noch keine Selbstverständlichkeit und auch kein Selbstläufer. Rechtliche und planerische Instrumente für die Implementierung interkommunaler Kooperationen sowie zum Ausgleich der Lasten und Nutzen von Wachstum und Entwicklung zwischen Kommunen sind grundsätzlich vorhanden und es existiert auch ein Pool an Anwendungserfahrungen (vgl. Bock et al. 2020). Dennoch wird interkommunale Kooperation vor Ort eher als nachrangige Strategie und Zusatzaufgabe wahrgenommen und wenig prioritär umgesetzt. Interkommunal zusammenzuarbeiten bedeutet auch, Nutzungen wie Wohnen, Gewerbe, Infrastrukturen und Freiräume interkommunal abgestimmt an aus gemeindeübergreifender Sicht optimalen Standorten zu realisieren. Das hat u. U. zur Folge, dass die Zusammenarbeit zunächst unterschiedliche Vor- und Nachteile für einzelne Städte und Gemeinden mit sich bringt. Projektübergreifende und strategische Kooperationen werden auch deshalb oft als schwierig bewertet, da sich der gemeinsame, regionale Nutzen nicht in jeder der beteiligten Kommunen gleichermaßen messbar niederschlägt, einzelne Städte und Gemeinden wirtschaftlich finanzielle Nachteile befürchten und Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten nur eingeschränkt vorhanden sind oder auch nur zögerlich genutzt werden.

Im Ballungsraum München sind eine Vielzahl interkommunaler Aktivitäten zu finden. Das Potenzial wird aber nicht im vollen Umfang ausgeschöpft (vgl. Kommunalbefragung PV 2024). Das bedeutet, dass für Kooperation offensiv geworben werden muss und dass neben der Organisation auch die Verteilung der Folge-

kosten eines interkommunalen Projekts stärker thematisiert und transparent auszuhandeln ist. Dabei ist von Bedeutung, dass trotz der insgesamt positiven und dynamischen Entwicklung in der Region nicht jede Kommune gleichermaßen von Wachstum und Entwicklung profitiert und Gewinn und Verzicht im Rahmen der Zusammenarbeit nicht nur mit dem Verweis auf das regionale Gemeinwohl oder fiktive Ressourceneinsparungen aufgelöst werden können. Die teilnehmenden Kommunen der Regionalen Wohnungsbaukonferenz 2019 waren sich einig, dass interkommunale Kooperationen in diesem Sinne vorangetrieben werden müssen und haben das im Zukunftsbild „Schritt für Schritt zur Region 2040“ (<https://www.wohnungsbaukonferenz.de/downloads/>) festgehalten.



1.1. Projektziele, Beteiligte, Zeitraum

Das Gemeinschaftsprojekt „Region ist Solidarität“ der Landeshauptstadt München sowie der Landkreise Dachau und Ebersberg setzte u. a. an diesem Ergebnis an. Angesichts der vorhandenen Unsicherheit bezüglich der Instrumente und der Organisation möglicher Kooperationen in der Region München wurden in der ersten Phase des Projekts (planerische) Instrumente, mit denen in und zwischen den Gemeinden ein fairer Lasten-Nutzen-Ausgleich diskutiert und verankert werden kann, zusammengetragen, geprüft und in Steckbriefen (<https://www.wohnungsbaukonferenz.de/wp-content/uploads/2022/04/Region-ist-Solidaritaet-Instrumente.pdf>) aufbereitet. Die zweite Phase konzentrierte sich auf die Umsetzungserfahrungen und -erfordernisse in der Region München. Ziel war es, den Status-quo der regionalen Kooperationskultur in einer qualitativen und einer quantitativen Erhebung zu erfassen und die Umsetzung ausgewählter interkommunaler Ansätze – unterstützt durch wissenschaftliche Inputs, externe Moderation und beispielgebende Referenzregionen – zu begleiten, Methoden des Kosten-Nutzen-Ausgleichs zu erproben und Grundsteine für dauerhafte Formen der Kooperation zu legen.



1.2. Bausteine des Projektes

Bestandsaufnahme A Instrumente und Beispiele

Steckbriefe zu Handlungsfeldern, Organisationsformen und Planungsinstrumenten interkommunaler Zusammenarbeit unter Anwendung von Lasten-Nutzen-Ausgleichsmechanismen (2019)

„Piloten“ Begleitung interkommunaler Modellvorhaben

1 Regional Hub Petershausen (2021-2022)

2 „Freizeit-/Badebus“ – Baustein der Multimodalen Mobilitätsstrategie in der Würmregion (2021-2023)

Bestandsaufnahme B Expertengespräche und Kommunalbefragung

Interviews mit Akteur*innen aus Städten, Gemeinden, Landkreisen und regionalen Institutionen (2022)

Kommunalbefragung des Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (2023)

Expert*innenbefragung

Um im Rahmen dieses Projekts Erkenntnisse über Chancen, Risiken, Möglichkeiten und Hemmnisse interkommunaler Aktivitäten und Projekte in der Region München zu gewinnen, wurden von März bis November 2021 Einzelinterviews und Gruppengespräche mit insgesamt 22 Gesprächspartner*innen aus Städten, Gemeinden, Landkreisen und regionalen Institutionen der Region München sowie mit Expert*innen aus anderen Regionen geführt. Ausgewählt wurden Gesprächspartner*innen, die Erfahrungen mit Initiativen und Projekten interkommunaler Kooperation aufweisen und/oder eine aktive Rolle in regionalen Netzwerken der Region München spielen. Ihr Know-how und ihr Erfahrungswissen wurden zusammengetragen und reflektiert. Die Auswertung fokussierte sich auf bisher Erreichtes und nahm darüber hinaus mögliche Kooperationsperspektiven in der Region in den Blick. Eine repräsentative Befragung der Städte und Gemeinden zu kommunalen Kooperationen wurde 2023 durchgeführt (<https://stadt.muenchen.de/infos/lasten-nutzen-ausgleich-ballungsraum-muenchen.html>).



Pilotvorhaben

Im Rahmen von Pilotprojekten sollten in einem zweiten Baustein ausgewählte Instrumente der interkommunalen Kooperation eingesetzt, getestet und hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit bewertet werden. Ein Fokus lag dabei auf den Möglichkeiten der Bewertung und des Ausgleichs der von den Kommunen in die Kooperation einzubringenden „Waren und Güter“.

Ausgehend von der Umsetzungslücke zwischen den vielfältigen Kooperationsnotwendigkeiten und -möglichkeiten und der Praxis, sollten im Rahmen des Projektes vorhandene Kooperationsideen und Projektskizzen unterstützt und weiterentwickelt werden. Als Voraussetzung für eine Durchführung der Pilotprojekte wurden Kommunen, Landkreise und ggf. Private aus der Region München gesucht, die mit Eigeninteresse ein solches Projekt aktiv vorantreiben wollten.

Der Gedanke war, dass sich die Pilotprojekte im Laufe des Projekts zu Botschafterinnen des Kooperationsgedankens „Region ist Solidarität“ entwickeln und zeigen, dass und wie Kooperation machbar ist. Die Begleitforschung sollte die Prozesse als externe Akteurin unterstützen – sie konnte und sollte die Pilotprojekte weder alleine tragen noch ausgestalten. Das sollte Aufgabe der sich beteiligenden Kommunen sein. Das Forschungsteam hatte die Aufgabe, die Vorhaben im Sinne eines „Reallabors“ zu begleiten und folgende Aufgaben zu übernehmen:

- ▶ **Unterstützung und Beratung bei der Selbstreflexion:** Welche Probleme sollen gelöst werden? Wo steht das Kooperationsvorhaben? Welche Unterstützer*innen sind vorhanden? Welche Hemmnisse bestehen? Wie lässt sich ein fairer Kosten-Nutzen-Ausgleich gestalten? Die Kooperationspartner werden während des Projektverlaufs vom Auftragnehmer begleitet und bei wichtigen Fragestellungen unterstützt und beraten.
- ▶ **Unterstützung und Beratung bei der Durchführung der Pilotprojekte:** Wie kann der Prozess strukturiert werden? Welche Meilensteine tragen zu einer erfolgreichen Durchführung bei? Welche Instrumente sind geeignet? Welche Beispiele (Referenzregionen) können zur Inspiration herangezogen werden? Zur inhaltlichen, strukturellen und terminlichen Organisation des Durchführungsprozesses

unterstützt der Auftragnehmer die Pilotvorhaben durch vorhandenes Wissen und eigene Vorschläge.

- ▶ **Unterstützung und Beratung bei der internen Kommunikation:** Wie wird eine positive Dynamik erzeugt? Welche Routinen müssen etabliert werden? Wie werden Zwischenergebnisse etc. kommuniziert? Zwischen den am Pilotprojekt Beteiligten vermittelt der Auftragnehmer als Moderator und unterstützt den regelmäßigen Austausch und die Abstimmung untereinander.
- ▶ **Einbindung des Pilotprojekts in die regionale Kooperationslandschaft:** Wer sucht nach ähnlichen Lösungen? Wie können die Erfahrungen/ Ergebnisse anderen vermittelt werden? Mit Blick auf die Außendarstellung unterstützt und berät der Auftragnehmer die Pilotvorhaben mit dem Ziel, diese im Laufe des Projekts zu Botschafterinnen des Kooperationsgedankens „Region ist Solidarität“ zu machen.

Kommunalbefragung

Auf der Grundlage des erarbeiteten Katalogs an Handlungsfeldern, Instrumenten und Strukturen (vgl. Bock et al. 2020) wurde 2023 unter Federführung des PV eine Kommunalbefragung zum Stand der interkommunalen Kooperation im Großraum München durchgeführt. (<https://stadt.muenchen.de/infos/lasten-nutzen-ausgleich-ballungsraum-muenchen.html>) Adressaten der Befragung waren die politischen Entscheidungsträger*innen der kommunalen Gebietskörperschaften im Großraum München. Neben einer Einschätzung des aktuellen Status der Kooperationsaktivitäten sollten auch Verbesserungsmöglichkeiten und Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit ausgelotet werden. Dazu gehören die Eruiierung von Chancen und Hemmnissen, die die Kommunen in der Metropolregion München hinsichtlich der Zusammenarbeit sehen, aber auch die Abfrage von Handlungsfeldern der Kooperation sowie konkreter Instrumente und Organisationsformen.



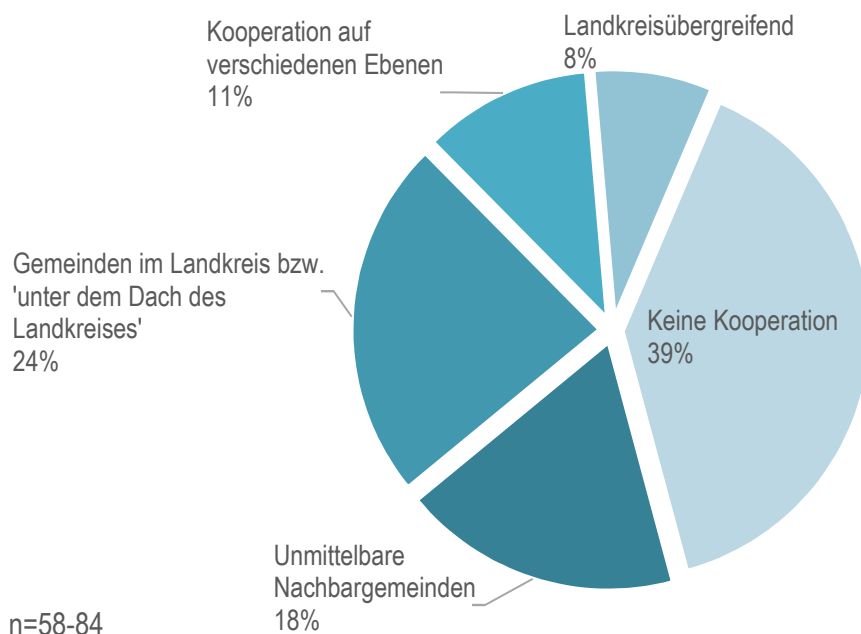
2. Ergebnisse: Die Region München auf dem Weg zu „Solidarität“

Das Projekt ist angetreten, zum einen um eine Landkarte der Kooperationsaktivitäten in der Region München zu zeichnen und Schritt für Schritt zu konkretisieren. Zum anderen sollte ein akti-

ver Beitrag zur Vertiefung der Kooperationsbeziehungen geleistet werden.

Aus Sicht der Kommunen werden Kooperationen wichtiger, sowohl mit Blick auf die aktuellen Herausforderungen als auch die Erfüllung der kommunalen Aufgaben. Es braucht aber starke Treiber. Der Blick in die Kooperationspraxis (vgl. Abb. 1) zeigt, dass über die Hälfte der Kommunen Erfahrungen mit Kooperationen haben. Gleichwohl kann als Zukunftsaufgabe definiert werden, die 39 % der Kommunen ohne Kooperationsbeziehungen für deren Vorteile zu sensibilisieren oder auch bestehende Hürden aus dem Weg zu räumen.

Abb. 1: Kooperationspraxis



Quelle: Darstellung Difu nach Daten der Kommunalbefragung PV (2024), Frage 7

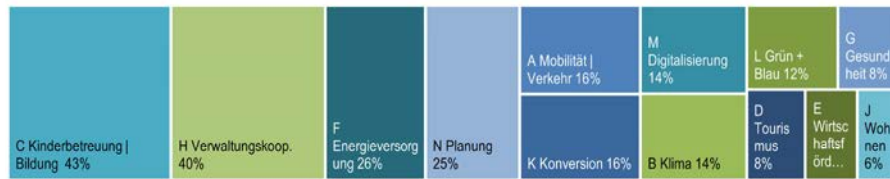
Die Kommunen verfügen über Kooperationserfahrungen in verschiedenen Themen. Es zeigen sich unterschiedliche Konstellationen der Zusammenarbeit auf den räumlichen Ebenen (vgl. Abb. 2). Die geringste Kooperationsintensität besteht bei den Themen Konversionsflächen (die allerdings auch nicht regelmäßig vorhanden sind), der gemeinsamen Ortsplanung, der Digitalisierung und der grünen und blauen Infrastruktur.

Während die Kommunalbefragung ein Bild der Kooperationspraxis und deren Bewertung im Jahr 2023 zeichnet, wurden in den

anderen Bausteinen des Projektes die Veränderungsdynamiken mit den Gesprächspartner*innen diskutiert und eigene Erfahrungen mit Kooperationsprozessen gesammelt. Die Erkenntnisse werden im Folgenden thesenartig zusammengestellt.

Abb. 2: Kooperationspraxis nach Themen und Ebenen der Zusammenarbeit (vgl. Abb. 1)*

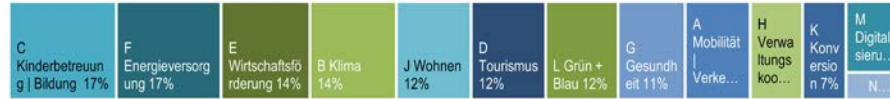
Nachbargemeinden (18 %)



Landkreis (24 %)



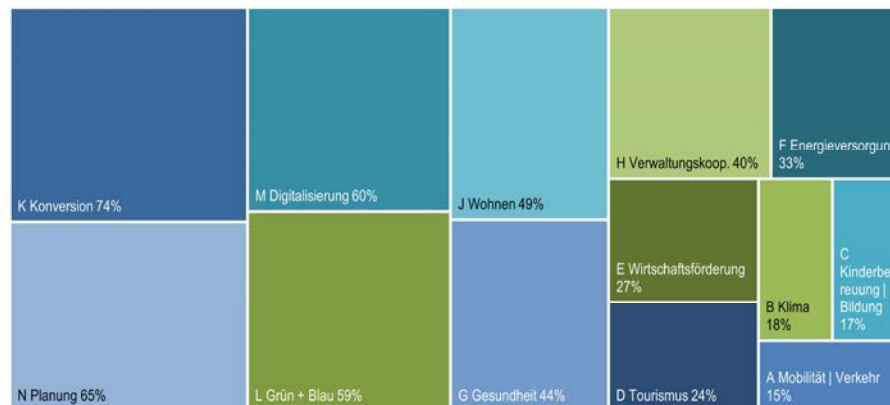
Kooperation auf verschiedenen Ebenen (11 %)



Landkreisübergreifend (8 %)



Keine Kooperation (38 %)



- A Mobilität und Verkehr
- B Klimaschutz und -anpassung
- C Kinderbetreuung und Bildung
- D Tourismus / Sport
- E Arbeit und Wirtschaft
- F Energieversorgung
- G Gesundheit und Pflege
- H Verwaltungszusammenarbeit
- J Wohnen
- K Konversionsflächen
- L Freiraum / Grüne und blaue Infrastruktur
- M Digitalisierung
- N Gemeinsame (abgestimmte) Ortsplanung

Quelle: Darstellung Difu nach Daten der Kommunalbefragung PV (2024), Frage 7

* Die Prozentzahlen bei den einzelnen Themen addieren sich über die räumlichen Ebenen auf 100 %. D. h. im Themenfeld A Mobilität gaben 16 % der antwortenden Kommunen an, mit den Nachbargemeinden zu kooperieren; 40 % kooperieren mit Gemeinden des Landkreises; 10 % auf verschiedenen Ebenen, 18 % landkreisübergreifend und nur 15 % gaben an, in keiner Kooperation in dem Themenfeld involviert zu sein.

2.1. Die interkommunalen und regionalen Kooperationen nehmen zu

Die Region München rückt zusammen: Anhaltender Wachstumsdruck bringt das Umland und die Landeshauptstadt näher zusammen

Städte, Gemeinden und Landkreise können das anhaltende Wachstum in der Region München und seine Folgen nicht mehr alleine bewältigen. Diese von immer mehr Kommunen wahrgenommene Herausforderung der zukünftigen Entwicklung von Wohnen, Gewerbe, Verkehr und Freiraum ist ein starker Impuls zur interkommunalen und regionalen Kooperation und bringt die Kommunen der Region zusammen. Noch fehlt jedoch eine gemeinsame Vision, die von vielen getragen wird.

Die Region München ist in den Köpfen angekommen: Die interkommunale und regionale Zusammenarbeit gewinnt an Bedeutung und wird geschätzt

Der Kreis der Bürgermeister*innen in der Region, die erkennen, dass die Zukunft ihrer Stadt und Gemeinde am besten als Zukunft in der Region und als Zukunft mit der Region gedacht werden kann, wird stetig größer. Sie gehen die Herausforderungen in ihren Städten und Gemeinden mit einem Blick über den Kirchturm hinaus an und suchen interkommunale und regionale Lösungen. Städte, Gemeinden, Landkreise und die Landeshauptstadt München können miteinander: Der Austausch untereinander wird geschätzt, die Stimmung hat sich deutlich gewandelt, und die Anlässe für Begegnungen werden gerne genutzt. Und doch ist das Eis dünn: Jeder schiefe Ton und jede unklare Äußerung der Kernstadt führen zu Zweifeln an ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit.

Kooperation wird selbstverständlich: Zusammenschlüsse, Zweckverbände und interkommunale Allianzen auf dem Vormarsch

Ob im Norden, Süden, Westen oder Osten – in den unterschiedlichen Teilen der Region gehen Städte und Gemeinden zunehmend interkommunale Bündnisse ein und intensivieren ihre Zusammenarbeit. In den neu gegründeten interkommunalen Netzwerken und Vereinen diskutieren sie ihre Themen und Interessen, entwickeln gemeinsam Konzepte und setzen erste interkommunale Projekte um. Viele gemeinsame Projekte, Erfahrungen wachsen, in einigen Themenfeldern mehr, in anderen nur sehr zaghaft oder gar nicht.

Interkommunale Projekte evaluieren und Kooperationserfolge sichtbar machen und kommunizieren

Bisher sind in der Praxis interkommunaler Kooperationen nur sehr selten Reflexionen oder gar Evaluationen der vorhandenen Konzepte und Projekte vorgesehen. Die Konzepte nicht in der Schublade verschwinden zu lassen, sondern die Ergebnisse zusammenzustellen, wieder aufzugreifen und vor allem hinsichtlich des Umsetzungsstandes und der dabei gemachten Erfahrungen auszuwerten, könnte ein wichtiger Arbeitsschritt sein, um Doppelparbeit, sich wiederholende Erfahrungen und wachsenden Frust angesichts der nicht umgesetzten Projekte zu vermeiden. Eine Evaluation der bisherigen Kooperationspraxis klingt zunächst nach viel und vor allem mehr Arbeit, die bei den jetzt schon knappen Ressourcen kaum geleistet werden kann. Wird jedoch berücksichtigt, wie viele Ressourcen in die Erarbeitung dieser Konzepte eingeflossen sind und welcher Erfahrungsschatz damit verbunden ist, liegt es nahe, diesen auch zu heben, um gemeinsam Ergebnisse und Erfolge sichtbar zu machen und diese dann auch in die Region zu kommunizieren. Nur so kann der Mehrwert der Zusammenarbeit verdeutlicht werden, nur so kann die Politik vom Erfolg der Kooperation überzeugt werden und die Kooperation sichtbar werden.

2.2. Interkommunale Projekte müssen viele Hürden meistern

Die Herausforderungen liegen im Detail: (Interkommunale) Konzepte gehen vergleichsweise leicht von der Hand, die Realisierung einzelner Projekte ist umso schwieriger.

Interkommunale Zusammenschlüsse und gemeinsame Konzepte sind die eine Seite – die Umsetzung gemeindeübergreifender Projekte die andere: Solange interkommunales Handeln nicht eingeübt ist, solange vor allem in den kleinen Städten und Gemeinden Ressourcen für freiwillige Aufgaben fehlen und solange Rahmenbedingungen auf Landes- und Bundesebene interkommunale Projekte erschweren oder verhindern, wird der Wille zur Zusammenarbeit ausgebremst, die notwendigen gemeinsamen Projekte bleiben in der Schublade. Die Verständigung auf die Aufnahme von Projekten in interkommunale Konzepte scheint unproblematisch, konkrete Schritte zur Umsetzung werden aber weniger verbindlich verankert und folgen nicht zwangsläufig. Zuständig für Konzepte sind zumeist beauftragte Büros, deren Finanzierung

regelmäßig und zu großen Teilen durch Fördermittel erfolgt. Der Aufwand für die beteiligten Städte und Gemeinden bleibt dementsprechend überschaubar, die direkte Verantwortung eher gering. Selten fühlt sich eine Kommune konkret zuständig für die tatsächliche Umsetzung der vereinbarten Projekte. Daher enden Aktivitäten häufig nach Abschluss der Konzepte, mitunter auch wegen fehlender Ressourcen.

Kleinere Gemeinden benötigen fachliche und organisatorische Unterstützung bei der gemeinsamen Projektentwicklung und -umsetzung.

Fragt man nach der grundsätzlichen Bedeutung der Zusammenarbeit, betonen die teilnehmenden Kommunen deren Bedeutung. Gegen interkommunale Projekte spricht sich niemand aus. Je konkreter die Zusammenarbeit wird und sich der Umfang des einzusetzenden Personals und der Ressourcen abzeichnet, desto eher trifft der Wunsch nach Kooperation auf enge Rahmenbedingungen vor Ort. Die Realisierung von interkommunalen Projekten stellt insbesondere kleinere Gemeinden vor erhebliche Schwierigkeiten. Mittlerweile sehen viele Kommunen die Grenzen der Handlungsfähigkeit bereits bei den (zunehmenden) regulären Aufgaben erreicht (vgl. Abb. 3). Freiwillige Aufgaben mit ungewissem Nutzen ziehen sie deshalb kaum in Erwägung. Neben der wachsenden Aufgabenfülle und -komplexität bremsen vor allem fehlende personelle und finanzielle Ressourcen. Ohne die Unterstützung Dritter, ob durch Landkreise, regionale Institutionen, den Freistaat oder andere Institutionen, werden innovative Ideen (wie sie in vielen Konzepten regelmäßig empfohlen werden) tendenziell eher zurückhaltend aufgenommen. Kommunen reagieren deshalb immer wieder schon im Vorfeld verhalten – auch weil vielen Ideen ein Umsetzungskonzept und eine Navigation durch die bürokratischen Herausforderungen (fast lane – Überholspur) fehlen.

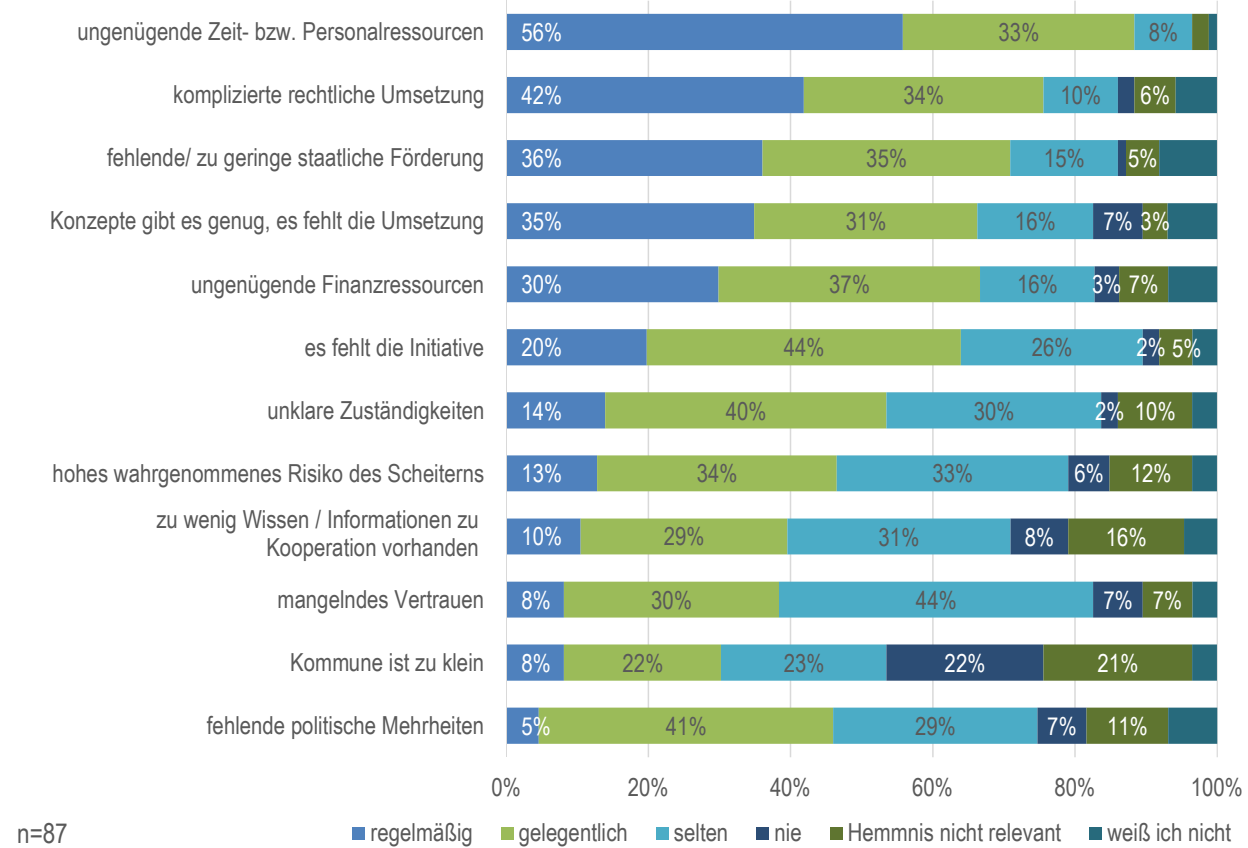
Was und wie machen es eigentlich die anderen?

Erfahrungsaustausch und Lernen von guter Praxis als Schlüssel

Die Gemeinden erweitern im Rahmen interkommunaler Kooperationen ihren Wirkungskreis und ihr Leistungsspektrum. Viele Aufgaben können allein nicht (gut) gelöst werden, weil einerseits Gemarkungsgrenzen zu eng sind und andererseits die Ressourcen nicht ausreichen. Jede interkommunale Kooperation ist aber „Maßarbeit“ – in der Überzeugung der Kooperationspartner*innen, im Finden der passenden Organisationsform und der Um-

setzung. Deshalb kann ein regelmäßiger Austausch in der Region aber auch zwischen Regionen zu Lösungsmöglichkeiten dabei helfen, Fehler zu vermeiden und vor allem Rückenwind zu gewinnen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist eine adäquate Aufbereitung guter Beispiele, die zeigen, was – vor allem unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen (Bundesländer) – möglich ist.

Abb. 3: Stolpersteine für Kooperationen



Quelle: Darstellung Difu nach Daten der Kommunalbefragung PV (2024), Frage 11

2.3. Quadratur des Kreises: Wunsch nach handelnden Akteuren versus Übertragung von Kompetenzen

Die vorhandenen regionalen Institutionen sind alleine nicht ausreichend handlungsfähig – starke Alternativen sind nicht gewünscht

Starke und eigenständige Kommunen sind eine Stärke der Region München. Regionale Institutionen stehen eher in der zweiten Reihe, sie werden für ihre Unterstützung geschätzt. Regionale Aktivitäten werden durch enge kommunale Ressourcen begrenzt, es

fehlt oft eine treibende Institution, die die anderen mitzieht. PV, RPV und EMM können die von vielen Kommunen als notwendig bewerteten regionalen Perspektiven und Initiativen alleine nicht entwerfen und umsetzen. Neue regionale Strukturen sind aber nicht gewünscht. Es bleibt die Frage: Wie können interkommunale Allianzen, regionale Perspektiven und eine regionale Vision zusammengeführt werden und wer steuert diese Prozesse?

Strukturelle Herausforderung ungelöst: Regionale Kümmerer

Was wollen, was brauchen die Kommunen, wer kann sie unterstützen? Erforderlich wäre eine Stärkung der Rolle vorhandener regionaler Institutionen durch die Übertragung entsprechender Kompetenzen und Befugnisse. Das wird aber seitens einer Vielzahl von Kommunen ambivalent und im Tenor eher ablehnend beurteilt (vgl. Bock et al. 2022). Dies berücksichtigend ist auch der Aufbau einer regionalen Unterstützungsinstitution denkbar, die die Städte und Gemeinden als Kümmerer unterstützt. Es muss daher deutlicher als bisher kommuniziert werden, dass gerade solche gestärkten regionalen Institutionen die von allen Seiten gewünschten Kümmerer sein könnten. Das Bekenntnis zur konkreten Umsetzung des jeweiligen Kooperationsprojekts sowie Überlegungen zur anteiligen Finanzierung eines Kümmerers bleiben dabei in kommunaler Verantwortung.

2.4. Region ist Solidarität? Vielschichtigkeit von Lasten-Nutzen-Ausgleichen

Lasten-Nutzen-Ausgleich: Kern der interkommunalen Zusammenarbeit

Die Kommunen in der Region München sind höchst unterschiedlich: Sie liegen in dynamischen Entwicklungskorridoren oder am Rand, sie bewerten Einwohnerzuwächse und Wirtschaftsansiedlungen als Gewinn oder blicken skeptisch auf die Veränderungsdynamiken, sie versuchen Tourismusströme in die Region zu lenken oder auch mit den Folgen des Overtourism umzugehen und vieles mehr. Ein wichtiger Ausgleich der Unterschiede in den Rahmenbedingungen ist in den Umlagesystemen (Gemeindefinanzausgleich) verankert. Im Unterschied dazu setzt der Gedanke des Lasten-Nutzen-Ausgleichs, der in dem Projekt verhandelt wurde, an den Kommunikations- und Verhandlungsprozessen an, die die Grundlage für ein gemeinsam getragenes Entwicklungsverständnis bilden. Ein wichtiger Schritt war der Beginn der Neudefini-

tion des Verhältnisses zwischen München und der Region. Hier wurden erhebliche Fortschritte erzielt, wie die jährliche Regionale Wohnungsbaukonferenz zeigt. An der Perspektive muss intensiv gearbeitet werden, denn es gibt gleichermaßen den Wunsch nach Konkretisierung der Zusammenarbeit als auch den „Rückfall“ in alte Muster.

Lasten-Nutzen-Ausgleich: der Schritt von der Theorie in die Praxis?

Lasten und Nutzen der Kooperation werden überwiegend mit Blick auf die eigene Kommune betrachtet. Andere Möglichkeiten des Lastenausgleichs werden in der Regel nicht in die Bilanz mit einbezogen. Die Wirkungen interkommunaler Projekte für die gesamte Region und davon abgeleitet für die eigene Stadt oder Gemeinde werden als zu gering bewertet, um mit anderen Kommunen zu kooperieren. Sichtbar wird somit ein hoher Bedarf an Kommunikation und Überzeugungsarbeit, um den Mehrwert der Zusammenarbeit zu verdeutlichen und das Verhältnis von Lasten und Nutzen der Zusammenarbeit transparent zu machen. Die Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg kann nur gelingen, wenn alle beteiligten Kommunen etwas davon haben. Wie ein solcher Ausgleich konkret aussehen, wie er untereinander verhandelt werden könnte und was als gerecht empfunden wird, ist bisher jenseits der erprobten Zusammenarbeit in z. B. Zweckverbänden kaum Thema. Auf die dort entwickelten und geschätzten Ausgleichsmechanismen könnte aufgebaut werden, damit neue Formen des Ausgleichs leichter verhandelbar und weniger skeptisch betrachtet werden.

2.5. Mobilitätswende in der Stadtregion zum Türöffner für Kooperation machen

Mobilität als interkommunales Thema hoch bewertet – aber die Umsetzung der Mobilitätswende im Stadt-Umland ist ein dickes Brett

Grundsätzlich zeichnet sich das Thema Mobilität durch die höchste Kooperationsintensität aus. Das liegt in der Natur der Sache begründet – die regionalen Vernetzungsbeziehungen brauchen gemeinsame Antworten in Form von Mobilitätsangeboten und -infrastrukturen. 77 % der antwortenden Kommunen bescheinigten „Mobilität und Verkehr“ ein hohes Potenzial für interkommunale Kooperationen, auch wenn diese eher auf der regionalen Ebe-

ne angesiedelt sein müssen. Die Piloten zeigen aber exemplarisch auch die Herausforderungen der Mobilitätswende im Stadt-Umland. Ein grundsätzlicher Wandel im Verkehrsverhalten ist in ländlicheren Regionen voraussetzungsvoller und konflikthafter als in den Kernstädten und wird deshalb von der Mehrzahl der Politiker*innen sehr zurückhaltend aufgegriffen (Landeshauptstadt München 2023). Es braucht in dem Bereich eine konzertierte Anstrengung, die auch die Weichenstellungen der Bundes- und Landesebene einbezieht, und regionale Institutionen, die das Thema vorantreiben.

Perspektive IBA: Schritt in die regionale Zukunft

Mit der IBA startet in der Region ein gemeinsamer Prozess, der – breit vermittelt und kommuniziert – einen wichtigen Schritt zur Umsetzung schon lange notwendiger Projekte und zum Aufbau neuer regionaler Strukturen bedeuten sollte. In der Kommunalumfrage wurde deutlich, dass die IBA noch einen weiten Weg vor sich hat, denn es gaben fast 30 % der antwortenden Kommunen an, sich nicht beteiligen zu wollen, weiteren 35 % ist die IBA nicht bekannt oder sie haben keine Meinung dazu. In über 40 % der Kommunen werden aber bereits Ideen geschmiedet oder über die Teilnahme diskutiert. Es besteht die Hoffnung, dass die IBA Motor sein kann für raschere Planung und Umsetzung von Projekten, die eine Strahlkraft für die ganze Region entfalten.

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Vom Konzept zum Projekt

- ▶ Die Kommunen sollten klar benennen, welche Rolle sie im Rahmen interkommunaler Kooperationsprojekte übernehmen (können): Umsetzerin, Unterstützerin, Zuarbeit von der Seitenlinie.
- ▶ Vorhandene regionale Institutionen sollten ebenso klar benennen, was sie mit ihren Ressourcen und einem definierten Aufgabenzuschnitt leisten können und wo ihre Grenzen liegen.
- ▶ Über eine solche Vermessung des Möglichkeitsraums kann konkret formuliert werden, welche Lücken geschlossen werden müssten, damit eine Umsetzung erfolgen kann.

Abhilfe können u. U. gemeinsam finanzierte Projektsteuerer*innen schaffen.

- ▶ Kommunen einbeziehen bedeutet auch Verwaltung und Politik mitnehmen. Zu einem möglichst frühen Zeitpunkt sollten die Projektverantwortlichen die Vertreter*innen der beteiligten Stadt- und Gemeinderäte über interkommunale Projekte informieren und diese ggf. darüber entscheiden. Nur so kann eine verbindliche Verankerung gesichert werden. Auf der Grundlage eines politischen Beschlusses (Mandat) kann die Gemeindeverwaltung aktiv in die Projektentwicklung einsteigen und es erwächst ein gewisser Handlungsdruck (Routinen der Beschlusskontrolle).

Regionale Institutionen als Kümmerer

- ▶ Viele, insbesondere kleinere Gemeinden würden von einer Institution, die sie bei der Umsetzung der interkommunalen Projekte fachlich und finanziell unterstützt, erheblich profitieren. Die Landkreise, andere regionale Akteure oder auch gemeinsam finanzierte Projektsteuerer*innen könnten in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle übernehmen, begleitet von interkommunalen Förderprogrammen, die über die Förderung von Verwaltungskooperationen hinausreichen.
- ▶ Die Unterstützung, die für Projekte mit überörtlichem Interesse notwendig ist, kann nur dann von vorhandenen regionalen Initiativen oder Institutionen übernommen werden, wenn diese mit ausreichend Ressourcen ausgestattet sind und die Steuerung interkommunaler Prozesse in ihre Zuständigkeit fällt. Andernfalls sollte die o. g. gemeinsame Beauftragung externen Projektsteuerer*innen in Erwägung gezogen werden.
- ▶ Auf der einen Seite könnten die schon thematisierten organisatorischen Unterstützungsleistungen regionaler Institutionen Aufklärung und Überzeugung leisten. Zum anderen ist es denkbar, dass eine Erhöhung der Anreize (z. B. über Fördermittel) die Kooperationsneigung erhöhen kann. Am aussichtsreichsten erscheint eine Kombination der beiden Ansätze.
- ▶ Regionale Institutionen können auf der einen Seite als Multiplikatorinnen wirken und die bereits vorhandenen Ansätze

ze der Zusammenarbeit sowohl bei den Routinetreffen als auch im Rahmen gesonderter Veranstaltungen und/oder Veröffentlichungen weitergeben. Auf der anderen Seite können sie Austausch und Vernetzung aktiv unterstützen. Als Folge einer Stärkung der regionalen Vernetzung und der daran geknüpften Institutionalisierung der interkommunalen Strukturen könnten regionale Projekte deutlich an Fahrt aufnehmen.

Interkommunale Kooperationen voranbringen: Konkrete Schritte

► **Aus Erfahrungen lernen:**

Eine Evaluation der bisher erfolgten Kooperationen und des Umsetzungsstandes einzelner Kooperationsprojekte sowie der konkreten Schlussfolgerungen aus interkommunalen Konzepten könnte ein erster Schritt sein, die Kooperationslandschaft in der Region München nicht nur sichtbar zu machen, sondern von den vorhandenen Erfahrungen zu lernen. In einem gemeinsamen Prozess könnten die Projektbeteiligten Stellschrauben des Erfolgs identifizieren, Stolpersteine erkennen und Perspektiven auch zur institutionellen Ausgestaltung ableiten.

► **Regional beraten, unterstützen, koordinieren und umsetzen:**

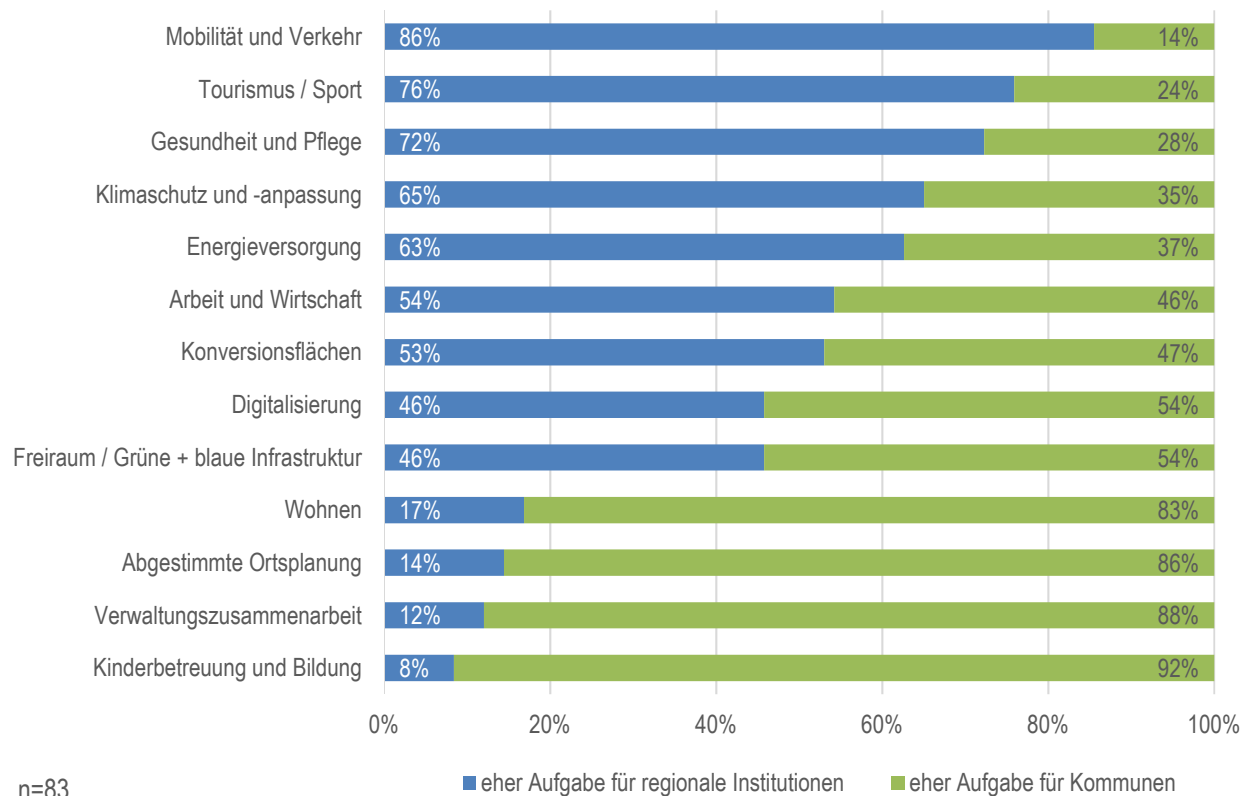
Die Kommunen sehen sich in einer Reihe von Themen nicht in der Rolle, Kooperationen zu initiieren, sondern verorten diese Aufgabe auf der regionalen Ebene (vgl. Abb. 4). Während die interkommunale Kooperationspraxis u. a. im Rahmen dieses Projektes untersucht wurde, sind die Angebote auf den regionalen Ebenen u. U. nicht bekannt bzw. wenig transparent. Die vorhandenen regionalen Akteure sollten daher ihre Unterstützungsmöglichkeiten offensiver kommunizieren und das mögliche Aufgabenspektrum konkret benennen. In Kommunikation mit den Kommunen müssen die Lücken identifiziert und die Optionen geprüft werden, wie einzelne Akteure ihr Tätigkeitsfeld erweitern können.

► **Rolle und Wirkungsweise eines „Kümmers“ konkretisieren:**

Neben den regionalen Aufgaben und Institutionen besteht Bedarf an einem anders gelagerten Akteur – dem Kümme-

rer. Darunter gefasst werden Wünsche nach passgenauer Beratung, zielgerichteter Unterstützung, einer Lotsenfunktion durch Institutionen und Rechtsgebiete u. v. m. Diese Rolle kann teilweise von beauftragten Büros (Fachplanung, Moderation) übernommen werden, aber gerade wenn es um eine Erweiterung des Handlungsrahmens oder die Erschließung neuer Themenfelder geht, sind dem Grenzen gesetzt. Zudem stellt sich die Frage der Finanzierung. In einer Testphase könnten Fördergeber „Beratungsgutscheine“ ausgeben, wie es z. B. bei Wohnprojekten oder Genossenschaftsgründungen etc. in einigen Bundesländern praktiziert wird. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Kompetenzen verschiedener regionaler Institutionen in einer Task Force oder einem ThinkTank zu bündeln. Diese könnten Beratungsroutinen installieren und einen jeweils passenden Kreis an unterstützenden Personen zusammensetzen. Die dritte Option wäre ein Netzwerk aus ehemaligen Bürgermeister*innen etc. zu gründen und diese nach dem Modell der „Business Angel“ einzusetzen.

Abb. 4: Themen und Zuordnung der Handlungsebenen



Quelle: Darstellung Difu nach Daten der Kommunalbefragung PV (2024), Frage 9

- 
- ▶ **Neue Aufgaben brauchen „Betreibergesellschaften“:**
Neben der Initiierung von Prozessen und der Beratung im Prozess wurde deutlich, dass erhebliche Unsicherheiten in gemeinsamer Planung und Betrieb von neuen Infrastruktureinrichtungen – wie einem Regional Hub – bestehen. Die bestehenden Institutionen fühlen sich jeweils nur für einen Ausschnitt der Angebote oder Aufgaben zuständig. Die Klammer müsste dann von Kommunen übernommen werden, was häufig nicht funktioniert. Es ist zu überlegen, ob dies ein neues Aufgabenfeld für eine regionale Institution sein könnte.
 - ▶ **Lasten-Nutzen-Ausgleich mitdenken:**
Stärker in den Blick genommen werden sollten die vorhandenen Erfahrungen mit dem Ausgleich von Lasten und Nutzen. Ob in Zweckverbänden, Vereinen oder auch anderen Kooperationsformaten, im Feld der kommunalen Pflichtaufgaben gibt es funktionierende und anerkannte Ausgleichsmechanismen, die hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit geprüft werden sollten.
 - ▶ **Regionale Mobilitätswende voranbringen:**
Die IBA in der Metropolregion München bietet die Chance, vorhandene Projektideen und -konzepte gemeinsam unter einem regionalen Dach voranzubringen. In dem Aufgreifen und der Verknüpfung bereits vorhandener innovativer Ideen zur Stärkung des öffentlichen Verkehrs, zu Radverkehrskonzepten, Mobilitätshubs und anderen Mobilitätsangeboten können Lösungen zur Finanzierung, dem Zugriff auf Flächen und zur Akzeptanz der Mobilitätswende entwickelt werden.

Quellen

Bock, Stephanie; Michalski, Daniela; Pätzold, Ricarda (2020): Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog. Berlin. Online verfügbar unter https://www.wohnungsbaukonferenz.de/wp-content/uploads/2022/04/Region-ist-Solidaritaet_Instrumente.pdf, zuletzt geprüft am 09.08.2023.

Bock, Stephanie; Michalski, Daniela; Pätzold, Ricarda (2022): Region ist Solidarität. Gespräche über Stand und Perspektiven interkommunaler Kooperation in der Region München. im Auftrag der Landeshauptstadt München. Online verfügbar unter https://www.wohnungsbaukonferenz.de/wp-content/uploads/2022/07/Region_ist_Solidaritaet_Bericht2_Experten.pdf, zuletzt geprüft am 09.08.2023.

Kommunalbefragung PV (2024): Region ist Solidarität. Ergebnisse der Kommunalbefragung (2023) zu Bewertungen und Themen interkommunaler Kooperation in der Region München., Herausgeber: Bock, Stephanie; Michalski, Daniela; Pätzold, Ricarda, im Auftrag der Landeshauptstadt München.

Landeshauptstadt München (2023): Online-Veranstaltung „Perspektiven der Fahrradmobilität in ländlich geprägten Regionen“ am 6. März 2023. Veranstaltungsreihe „Bild der Region“. Online verfügbar unter <https://www.wohnungsbaukonferenz.de/aktuelles/online-veranstaltung-perspektiven-der-fahrradmobilitaet-in-laendlich-gepraegten-regionen-am-6-maerz-2023/>, zuletzt aktualisiert am 2023, zuletzt geprüft am 30.06.2023.

Regionale Wohnungsbaukonferenz (2019): Das Bild der Region. Online verfügbar unter <https://www.wohnungsbaukonferenz.de/downloads/>, zuletzt geprüft am 29.09.2023.

Ein Kooperationsprojekt von

