

**Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von
Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog;
Bekanntgabe der Projektergebnisse**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / 13168

**Bekanntgabe in der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom
12.06.2024**

Öffentliche Sitzung

Kurzübersicht zur beiliegenden Bekanntgabe

Anlass	Abschluss des Projekts "Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog"
Inhalt	Mit dem letzten Baustein "Kommunalbefragung" ist das o. g. Projekt abgeschlossen. Die Ergebnisse der Kommunalbefragung und des Gesamtprojekts liegen nun vor. Die Landeshauptstadt München leitet aus den Ergebnissen konkrete Schlussfolgerungen für die weitere Ausgestaltung der regionalen Kooperation in der Metropolregion München und ihrer regionalen Bemühungen ab.
Gesamtkosten/ Gesamterlöse	-/-
Klimaprüfung	Eine Klimaschutzrelevanz ist nicht gegeben.
Entscheidungs- vorschlag	-/-
Gesucht werden kann im RIS auch nach	Region ist Solidarität; Regionalplanung, Regionalentwicklung, IBA, Planungsverband, Interkommunale Kooperation, Zusammenarbeit
Ortsangabe	-/-

**Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von
Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog;
Bekanntgabe der Projektergebnisse**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 13168

Anlagen:

1. Ergebnisbericht Kommunalbefragung
2. Ergebnisbericht Gesamtprojekt

**Bekanntgabe in der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom
12.06.2024**

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis

Seite

I. Vortrag der Referentin	1
1. Anlass der Bekanntgabe	2
2. Das Projekt „Region ist Solidarität“: Hintergründe, Ziele, Aufbau	2
2.1. Ausgangssituation und Zielsetzung	2
2.2. Aufbau des Projekts	3
3. Ergebnisse und Schlussfolgerungen	3
3.1. Wesentliche Ergebnisse	4
3.1.1. Status Quo der Zusammenarbeit	4
3.1.2. Veränderungsdynamik und Entwicklung	4
3.2. Schlussfolgerungen	6
3.2.1. Grundlagen der Zusammenarbeit klar definieren	6
3.2.2. Projektsteuerung gemeinsam finanzieren	6
3.2.3. Kommunale Verwaltung und Politik mitnehmen	7
3.2.4. Regional beraten, unterstützen, koordinieren und umsetzen	7
3.2.5. Lasten-Nutzen-Ausgleich mitdenken	9
3.2.6. Regionale Mobilitätswende voranbringen	9
3.2.7. Fortführen von Veranstaltungen, Formaten und Initiativen	9
3.2.8. Aus Erfahrungen lernen	9
4. Fazit	10
II. Bekanntgegeben	11

I. Vortrag der Referentin

Zuständig für die Entscheidung ist der Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung gemäß § 7 Abs. 1 Ziffer 11 der Geschäftsordnung des Stadtrates, da die zu behandelnde Angelegenheit nicht auf einen Stadtbezirk begrenzt ist.

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung informiert wie folgt über die Ergebnisse des Bausteins „Kommunalbefragung“ sowie die Gesamtergebnisse des Projekts „Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog“.

1. Anlass der Bekanntgabe

Im Rahmen der Regionalen Wohnungsbaukonferenz 2017 wurde vereinbart, ein Projekt zum gemeindeübergreifenden Ausgleich von Lasten und Nutzen auf den Weg zu bringen. Mit Beschlüssen des Stadtrats vom 27.11.2018 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 12743) und 27.03.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14087) wurde das Referat für Stadtplanung und Bauordnung beauftragt, die hierfür erforderlichen Schritte einzuleiten und entsprechende Leistungen an externe Auftragnehmer*innen zu vergeben. Den Zuschlag für die Auftragsbearbeitung hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) zusammen mit der stattbau münchen GmbH erhalten. Der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) wurde mit der Durchführung einer Kommunalbefragung beauftragt. Die Projektlaufzeit war bis Ende 2023 angesetzt. Die Ergebnisse der ersten beiden Projektbausteine wurden dem Stadtrat am 27.05.2020 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00311) und am 21.09.2022 (Sitzungsvorlagen Nr. 20-26 / V 066740) bekanntgegeben. Zum Projektabschluss erfolgt nun zusammen mit den Ergebnissen der Kommunalbefragung die Bekanntgabe der Projektergebnisse im Gesamten.

2. Das Projekt „Region ist Solidarität“: Hintergründe, Ziele, Aufbau

Zur besseren Einordnung der vorliegenden Ergebnisse in den Kontext des Gesamtprojekts folgt an dieser Stelle eine kurze Darstellung seiner Hintergründe, der Ziele und des Aufbaus.

2.1. Ausgangssituation und Zielsetzung

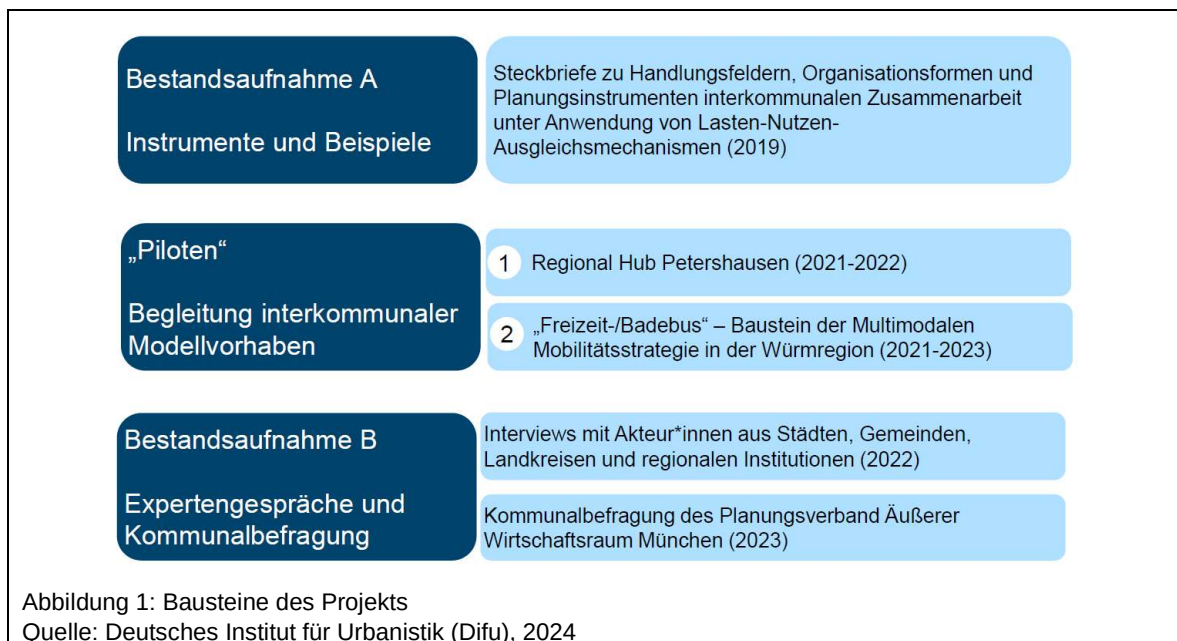
Der über viele Jahre gestiegene Wachstumsdruck und seine Herausforderungen lassen bei zahlreichen Handlungsfeldern in der Metropolregion München eine noch stärkere Zusammenarbeit zwischen einzelnen kommunalen Akteuren zum Nutzen Aller erforderlich erscheinen. Neben großen Chancen bringen Wachstum und Entwicklung auch Belastungen. Für einige Kommunen entstehen dabei mehr Lasten als Nutzen. Während zum Beispiel gewerbliche Ansiedlungen zu höheren Steuereinnahmen in der einen Gemeinde führen, steigt der Bedarf an Wohnraum und Infrastrukturen in der Regel auch im weiteren Umfeld. Zudem erhöht sich das Verkehrsaufkommen, werden Freiräume beansprucht und Ausgleichsflächen benötigt – selten nur innerhalb der jeweiligen Gemeindegrenzen. Ähnlich gelagerte Konstellationen sind in der kommunalen Praxis alltäglich.

Dementsprechend profitiert nicht jede Kommune im Ballungsraum München gleichermaßen von Wachstum und Entwicklung. Für eine effiziente und ressourcenschonende Stadt- und Regionalentwicklung sollten daher Wohnen, Gewerbe, Infrastrukturen, Freiräume und Mobilität noch stärker interkommunal abgestimmt werden. Diese Nutzungen könnten dann an den aus gemeindeübergreifender Sicht optimalen Standorten realisiert werden. Gleichzeitig wären die daraus entstehenden Nachteile und Belastungen unter den beteiligten Kommunen und Projektpartner*innen auszugleichen. Hierzu gilt es, gemeindeübergreifende Konzepte zu erstellen, Folgewirkungen abzuwägen und bereits in der Planungsphase deren Ausgleich zu vereinbaren. Der hierfür erforderlichen interkommunalen Abstimmung wird auch im 2023 fortgeschriebenen Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) eine deutlich stärkere Bedeutung beigemessen als bisher. Instrumente für solche Planungsansätze sind grundsätzlich in ausreichendem Umfang vorhanden. Sie kommen bisher aber nicht standardmäßig zum Einsatz.

Das Projekt „Region ist Solidarität“ hatte in diesem Kontext zum Ziel, die Praxistauglichkeit solcher Instrumente herauszuarbeiten, etwaige Anpassungserfordernisse zu formulieren, die Bekanntheit ausgleichsorientierter Planungsansätze zu steigern und zu ihrer stärkeren Anwendung anzuregen.

2.2. Aufbau des Projekts

Das Projekt gliederte sich in mehrere Bausteine (Abb. 1). Zunächst erfolgten eine Bestandsaufnahme und die Bewertung bestehender Instrumente vor dem Hintergrund ihrer Eignung für ausgleichsorientierte Planungsansätze. Darauf aufbauend sollten diese Instrumente im Rahmen konkreter interkommunaler Modellvorhaben (sog. Pilotprojekte) unter Beteiligung mehrerer Kommunen und Landkreise getestet werden. Als thematische Ansatzpunkte haben sich dabei die Möglichkeiten der Realisierung eines multimodalen Mobilitätsknotens am Rand der Metropolregion sowie die Entwicklung und Umsetzung eines gemeinsamen Bade- und Freizeitbusses zur Entlastung betroffener Standortkommunen vom Autoverkehr im stadregionalen Umfeld herauskristallisiert. Begleitend ging es bei „Region ist Solidarität“ auch darum, grundsätzliche Perspektiven interkommunaler Aktivitäten in der Region München zu diskutieren, um darauf aufbauend das gemeinsame Handeln justieren zu können. Zu diesem Zweck wurden Expert*innen zu Themen der interkommunalen Kooperation in der Region München befragt. Untermuert und ergänzt wurden diese Bausteine durch eine Online-Befragung aller Kommunen der Region München. So sollte die Reichweite der bisherigen Projektergebnisse erhöht und diese mit den Erfahrungen und Anforderungen der kommunalen Familie gespiegelt werden.



Die bisher veröffentlichten Ergebnisberichte stehen auf der städtischen Website unter <https://stadt.muenchen.de/infos/lasten-nutzen-ausgleich-ballungsraum-muenchen.html> zum Download zur Verfügung.

3. Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Das Projekt ist angetreten, um einen Überblick der Kooperationsaktivitäten in der Region München zu geben und Schritt für Schritt zu konkretisieren. Darüber hinaus sollte ein aktiver Beitrag zur Vertiefung der Kooperationsbeziehungen geleistet werden. Die wesentlichen Ergebnisse des Projekts „Region ist Solidarität“ sind im folgenden Kapitel zusammengefasst und enthalten die Erkenntnisse der vorangegangenen Projektbausteine, so auch die der Kommunalbefragung (Anlage 1). Am Ende des Kapitels werden Schlussfolgerungen für den Nutzen und die zukünftige Ausgestaltung der regionalen Bemühungen der Landeshauptstadt München gezogen. In Anlage 2 sind die Ergebnisse in einer Gesamtschau zusammengeführt.

3.1. Wesentliche Ergebnisse

3.1.1. Status Quo der Zusammenarbeit

Aus Sicht der Kommunen werden Kooperationen immer wichtiger. Das gilt für die Bewältigung aktueller Herausforderungen (z.B. Mobilität, Klimaschutz) gleichermaßen wie für die Erfüllung der eigenen kommunalen Aufgaben. Es braucht hierfür starke Treiber und Persönlichkeiten. Der Blick in die Kooperationspraxis zeigt, dass über die Hälfte der Kommunen, die sich an der Kommunalbefragung beteiligt haben, Erfahrungen mit gemeindeübergreifender Zusammenarbeit haben. Als Zukunftsaufgabe aller regionaler Akteure kann definiert werden, jene Kommunen, die bisher keine Kooperationsbeziehungen pflegen, für deren Vorteile zu sensibilisieren. Daneben zeichnet sich ab, dass Maßnahmen und Initiativen ergriffen werden sollten, um Hürden, welche die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit erschweren (vgl. I.3.1.2.), aus dem Weg zu räumen.

Die Kommunen in der Region München arbeiten in verschiedenen Themen- und Handlungsfeldern zusammen. Die höchste Intensität besteht bei den Themen Mobilität und Verkehr, Kinderbetreuung und Bildung, Klimaschutz und -anpassung sowie Arbeit und Wirtschaft. Am wenigsten intensiv sind gemeinsame Aktivitäten in den Bereichen Grüne und Blaue Infrastruktur, Digitalisierung und Gemeinsame Ortsplanung ausgeprägt. Potenziale zur zukünftig stärkeren Zusammenarbeit sehen viele Kommunen insbesondere in den Themengebieten Energieversorgung und Wohnen.

Kooperiert wird auf den unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen, sowohl mit den direkten Nachbargemeinden als auch mit den Mitgliedsgemeinden des eigenen Landkreises insgesamt, häufig unter dem Dach desselben. Seltener sind demgegenüber landkreisübergreifende Kooperationen. Die Landkreise stellen als Koordinierungs- und Unterstützungsebene für viele Kommunen wichtige Institutionen dar.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Organisationsformen der Zusammenarbeit zeichnet sich ein differenziertes Bild ab. Das Instrumentarium reicht von der informellen Zusammenarbeit über kommunale Verträge bis zu Vereinen, Gesellschaften und Zweckverbänden. Je nach Ziel und Zweck der Zusammenarbeit wählen Kommunen und Landkreise das hierzu passende Instrument.

Im Tenor sieht eine große Mehrheit der befragten Kommunen in der Zusammenarbeit zwischen Städten, Gemeinden und Landkreisen eine wichtige und an Bedeutung gewinnende Lösungsstrategie für kommunale Probleme, Herausforderungen und Aufgaben – und empfindet dadurch auch ein Gefühl der regionalen Identität und des Zusammengehörens.

3.1.2. Veränderungsdynamik und Entwicklung

Während die Kommunalbefragung ein Bild der Kooperationspraxis und deren Bewertung im Jahr 2023 zeichnet, wurden in den anderen Bausteinen des Projekts, insbesondere in den Expert*innen-Interviews und den Pilotprojekten, Veränderungsdynamiken und Entwicklungen mit den Gesprächspartner*innen diskutiert und eigene Erfahrungen mit Kooperationsprozessen gesammelt. Diese sind im Folgenden thesenartig zusammengestellt.

Interkommunale und regionale Kooperationen nehmen zu

- Der anhaltende Wachstumsdruck und die von immer mehr Kommunen wahrgenommene Herausforderung der zukünftigen Entwicklung von Wohnen, Gewerbe, Verkehr und Freiraum sind ein starker Impuls zur Zusammenarbeit. Zum jetzigen Zeitpunkt fehlt allerdings noch eine gemeinsame Vision, die von vielen Mitgliedern der kommunalen Familie in der Region München getragen wird.

- Grundsätzlich gewinnt die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit an Bedeutung und wird zunehmend geschätzt. Der Kreis der politischen Mandatsträger*innen, die erkennen, dass die Zukunft ihrer Stadt und Gemeinde als Zukunft in und mit der Region gedacht werden sollte, wird stetig größer. Ebenso wird der Austausch untereinander positiv bewertet und die Anlässe für Begegnungen, wie beispielsweise die Regionale Wohnungsbaukonferenz, werden gerne genutzt.
- Städte und Gemeinden gehen zunehmend interkommunale Bündnisse ein und intensivieren so ihre Zusammenarbeit. In den neu gegründeten Netzwerken, Allianzen, Vereinen und Zweckverbänden diskutieren sie ihre Themen und Interessen, entwickeln gemeinsam Konzepte und setzen teilweise erste interkommunale Projekte um.
- Bisher nicht die Regel ist eine Evaluierung der gemeinsamen Bemühungen und das Sichtbarmachen und Kommunizieren der Kooperationserfolge. Gleiches gilt auch für eine transparente und konstruktive Reflektion jener Faktoren, die gemeinsame Projekte möglicherweise scheitern ließen.

Vom Konzept zum Projekt: Interkommunale Projekte müssen viele Hürden meistern

- Interkommunale Zusammenschlüsse und gemeinsame Konzepte sind die eine Seite. Die Umsetzung konkreter, gemeindeübergreifender Projekte die andere. So scheint die Verständigung über die Aufnahme von Projekten in interkommunale Konzepte weitestgehend unproblematisch. Konkrete Schritte zur Umsetzung werden aber weniger verbindlich verankert und folgen nicht zwangsläufig.
- Dabei stellt die Realisierung von interkommunalen Projekten insbesondere kleinere Gemeinden vor erhebliche Schwierigkeiten. Mittlerweile sehen viele Kommunen die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit bei den zunehmenden regulären Aufgaben erreicht. Freiwillige Aufgaben mit ungewissem Nutzen können sie deshalb in der Regel kaum in Erwägung ziehen. Neben der wachsenden Aufgabenfülle und -komplexität bremsen vor allem fehlende personelle und finanzielle Ressourcen.
- Zudem erschweren und verhindern u.a. rechtliche Rahmenbedingungen auf Landes- und Bundesebene vielfach interkommunale Projekte.

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

- Starke und eigenständige Kommunen sind eine Stärke der Region München. Regionale Institutionen wie PV, Regionaler Planungsverband (RPV) oder Europäische Metropolregion München e.V. (EMM) stehen eher in der zweiten Reihe. Sie werden für ihre Unterstützung geschätzt. Zwar können diese die von vielen Kommunen als notwendig erachteten regionalen Perspektiven und Initiativen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen nicht entwerfen und umsetzen, dennoch sind weder deren Stärkung noch neue regionale Strukturen gewünscht.
- In Anbetracht dieses, von zahlreichen Kommunen regelmäßig geäußerten Wunsches nach einem „regionalen Kümmerer“ und der gleichzeitig ablehnenden Haltung gegenüber der Stärkung bestehender bzw. der Schaffung neuer regionaler Institutionen steckt die Region München scheinbar in einem Dilemma. Daher sollte deutlicher als bisher kommuniziert werden, dass gerade solche regionalen Institutionen die von vielen Seiten gewünschte Funktion des Kümmerers übernehmen könnten.

Region ist Solidarität: Vielschichtigkeit von Lasten-Nutzen-Ausgleichen

- Der Gedanke des Lasten-Nutzen-Ausgleichs, der im Projekt verhandelt wurde, setzt im Gegensatz zum kommunalen Finanzausgleich an den Kommunikations- und Verhandlungsprozessen an, welche die Grundlage für ein gemeinsam getragenes Entwicklungsverständnis bilden. Ein wichtiger Schritt hierbei war der Beginn der Neudefinition des Verhältnisses zwischen der Landeshauptstadt München und der Region.

Hier wurden erhebliche Fortschritte erzielt, wie u.a. die Regionale Wohnungsbaukonferenz oder die Internationale Bauausstellung (IBA) zeigen. Dieser Entwicklungspfad wird intensiv weiter ausgebaut.

- Die oben skizzierte, projektbezogene Perspektive des Ausgleichs von Lasten und Nutzen zwischen kooperierenden Kommunen ist allerdings jenseits der erprobten Zusammenarbeit in z.B. Zweckverbänden kaum Thema. Seitens der befragten Kommunen und Expert*innen werden einer solchen Form des Ausgleichs zudem geringe Umsetzungschancen attestiert. Insofern sollte auf die im Rahmen der etablierten Zweckverbände entwickelten und geschätzten Ausgleichsmechanismen aufgebaut werden, damit neue Formen des Ausgleichs leichter verhandelbar und weniger skeptisch betrachtet werden.

Mobilitätswende zum Türöffner für Kooperation machen

- Das Thema Mobilität zeichnet sich in der Region München durch die höchste Kooperationsintensität aus. Die regionalen Vernetzungsbeziehungen brauchen gemeinsame Antworten in Form von Mobilitätsangeboten und -infrastrukturen.
- Die Pilotprojekte zeigten exemplarisch die Herausforderungen der Mobilitätswende im stadtreionalen Kontext. Erforderlich erscheint in diesem Bereich eine konzertierte Anstrengung, die auch die Weichenstellungen der Bundes- und Landesebene einbezieht. Hilfreich wären auch hier überkommunale Institutionen, die das Thema vorantreiben. Entsprechende Ansätze finden sich beispielsweise in der Initiative Mobile Zukunft München (MZM) oder der IBA „Räume der Mobilität“.
- Mit der IBA ist in der Region ein gemeinsamer Prozess gestartet, der einen wichtigen Schritt zur Umsetzung schon lange notwendiger Projekte und zum Aufbau passgenauer regionaler Strukturen bedeuten kann. In über 40 % der in den Monaten Januar bis März 2023 befragten Kommunen werden bereits Ideen für IBA-Projekte geschmiedet oder über eine Teilnahme diskutiert. So kann die IBA Motor für raschere Planung und Umsetzung von Projekten sein, die eine Strahlkraft für die ganze Region München entfalten.

3.2. Schlussfolgerungen

Diese Ergebnisse bieten über das Projekt „Region ist Solidarität“ hinaus wichtige Anhaltspunkte für Projekte, Formate, Aktivitäten und Initiativen der Landeshauptstadt München im Kontext regionaler Kooperation. Daher werden darauf aufbauend Schlussfolgerungen für die regionalen Bemühungen der Landeshauptstadt München abgeleitet. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung sieht sich in seiner regionalen Arbeit bestärkt: Das Engagement der Landeshauptstadt München wird geschätzt und als Gewinn für das gute Verhältnis zwischen Stadt und Umland gesehen. Gleichzeitig erkennt das Referat für Stadtplanung und Bauordnung Handlungsbedarf in einzelnen Bereichen.

3.2.1. Grundlagen der Zusammenarbeit klar definieren

Unklarheiten darüber, was kommunale Projektpartner*innen und die Landeshauptstadt München in beabsichtigte Kooperationen einbringen können, muss effektiv vorgebeugt werden. Dafür sollten alle an der Kooperation beteiligten Kommunen und regionalen Institutionen im Vorfeld transparent benennen, welche Rolle sie mit welchen Ressourcen übernehmen können und wo ihre Grenzen liegen. Über eine solche Vermessung des Möglichkeitsraums kann konkret formuliert werden, ob und welche Lücken geschlossen werden müssen, damit eine Umsetzung erfolgen kann. Hilfreich erscheinen hier verbindliche, erforderlichenfalls mit Gremienbeschlüssen hinterlegte Kooperationsvereinbarungen o.ä.

3.2.2. Projektsteuerung gemeinsam finanzieren

Dort wo die Kooperationspartner*innen an ihre ressourcentechnischen Grenzen stoßen und Lücken zu schließen sind, sollte externe Projektsteuerung hinzugezogen werden. Diese sollte gemeinsam finanziert und beauftragt werden.

3.2.3. Kommunale Verwaltung und Politik mitnehmen

Zu einem möglichst frühen Zeitpunkt sollten die Projektverantwortlichen Vertreter*innen der beteiligten Stadt- und Gemeinderäte über interkommunale Projekte informieren und diese darüber entscheiden. So kann eine verbindliche Verankerung der Projekte in der kommunalen Agenda gesichert werden. Auf der Grundlage eines politischen Beschlusses kann die Gemeinde- und Stadtverwaltung aktiv in die Projektentwicklung einsteigen. Über Routinen der Beschlusskontrolle erwächst zudem ein gewisser Handlungs- und Umsetzungsdruck. Dieses seitens der Landeshauptstadt München regelmäßig angewendete Vorgehen sollte die Landeshauptstadt München als Voraussetzung für zukünftige Kooperationen auch von ihren Projektpartner*innen einfordern.

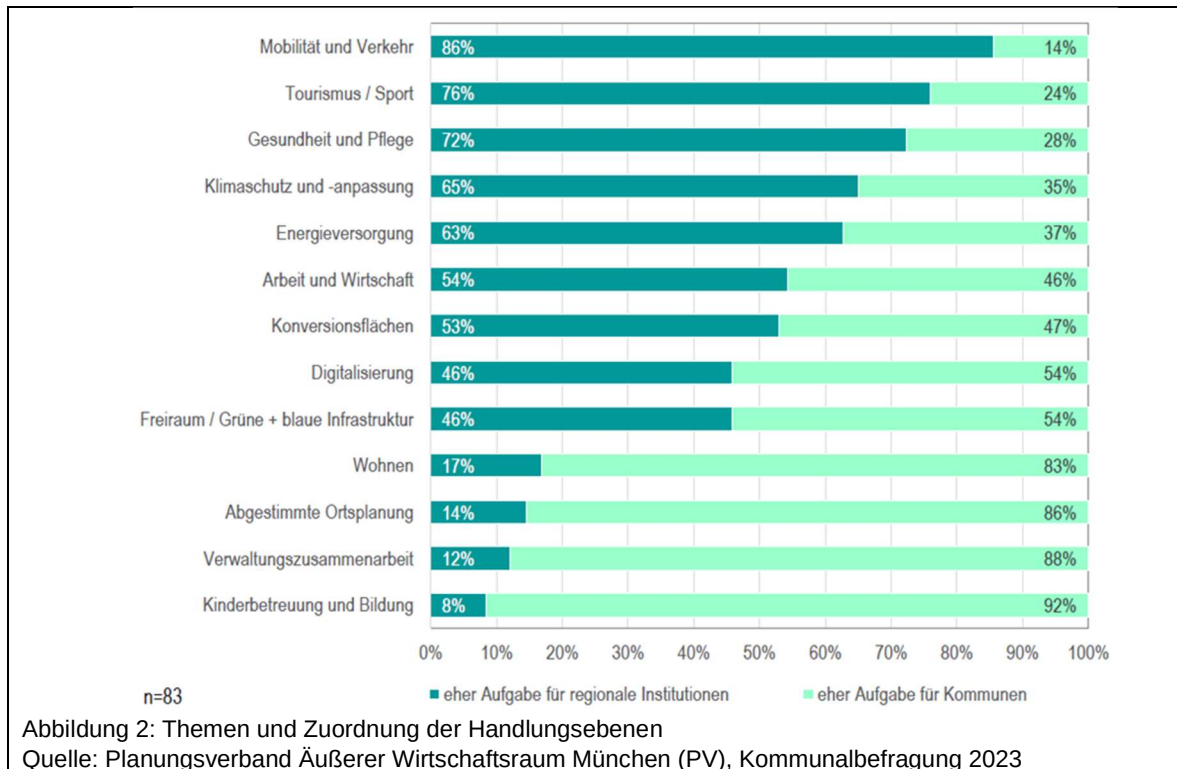
3.2.4. Regional beraten, unterstützen, koordinieren und umsetzen

Befragt nach Handlungsfeldern, die aus Sicht der Kommunen eher regionalen Institutionen zuzuordnen sind, sehen sie sich in einer Reihe von Themen weder in der Rolle noch in der Lage, Kooperationen zu initiieren. Sie verorten diese Aufgaben eher auf der regionalen Ebene (Abb. 2). Zentrale und themenübergreifende Beratungs- und Unterstützungsangebote auf dieser Ebene sind nach Einschätzung vieler Befragter aber entweder nicht existent oder aber unbekannt, intransparent und wenig koordiniert. In Kommunikation mit den Kommunen sollten etwaige Lücken identifiziert und Optionen geprüft werden, wie einzelne Akteure ihr Tätigkeitsfeld erweitern, bündeln und besser kommunizieren könnten.

Regionale Institutionen als Kümmerer installieren

Wünschenswert wäre in diesem Kontext eine möglichst zentrale Stelle oder Plattform, die interessierten Kommunen als koordinierende Informationsdrehscheibe, Kompetenznetzwerk, o. ä. mit konkreten Ansprechpartner*innen zur Verfügung steht. Hier könnten u. a. Informationen zu rechtlichen und organisatorischen Anforderungen sowie zu Lösungen beabsichtigter Kooperationen gebündelt, Fördermodalitäten geklärt und Kommunen passgenau beraten werden. Flankiert durch digitale Angebote an zentraler Stelle könnte das im Sinne einer Lotsenfunktion durch Institutionen, Rechtsgebiete u. v. m. einen großen Mehrwert für die interkommunale und regionale Zusammenarbeit in der Region München bringen. Viele, insbesondere kleinere Gemeinden würden hiervon erheblich profitieren. Grundsätzlich könnten die beschriebenen Beratungs- und Unterstützungsangebote von regionalen Institutionen in der Region München übernommen werden. Voraussetzung dafür wäre, dass diese mit ausreichend Ressourcen ausgestattet sind und die Steuerung interkommunaler Prozesse in ihre Zuständigkeit fällt bzw. ihnen übertragen wurde.

Ansatzweise agiert die Landeshauptstadt München in ihren Kooperationsprojekten immer wieder in ähnlicher Funktion. Für die Landeshauptstadt München birgt das das Risiko, dass solche Projekte mit einer gewissen Beliebigkeit betrieben werden. Deshalb ist eine wie oben skizzierte Anlaufstation aus Sicht der Landeshauptstadt München als gewinnbringend einzuschätzen.



In diesem Sinne sollten gemeinsame Initiativen zur Stärkung regionaler Institutionen wie beispielsweise PV, RPV, EMM e.V., etc. angestoßen werden. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Kompetenzen verschiedener regionaler Institutionen (zusätzlich zu den oben genannten z. B. MVV, IHK für München und Oberbayern, Regierung von Oberbayern) in einer Task Force, einem Thinktank oder einem Kompetenznetzwerk zu bündeln. Dritte Option wäre, ein Netzwerk aus ehemaligen Bürgermeister*innen, politischen Mandatsträger*innen, Fachleuten, etc. zu gründen und diese nach dem Modell der „Business Angel“ einzusetzen. Flankierend könnten Fördergeber „Beratungsgutscheine“ ausgeben, wie es z. B. bei Wohnprojekten oder Genossenschaftsgründungen in einigen Bundesländern praktiziert wird. Diese könnten Beratungsroutinen installieren und einen jeweils passenden Kreis an unterstützenden Personen zusammenstellen.

Für all diese Strategien bedarf es gemeinsamer Initiativen interessierter Kommunen und Akteursgruppen in der Region München sowie der Klärung der Frage, wer diese Strategien anstößt und federführend voranbringt. Die Landeshauptstadt München sollte entsprechende Initiativen unterstützen und ggf. anstoßen. Es wird empfohlen, dies im Rahmen bestehender Formate wie beispielsweise der Regionalen Wohnungsbaukonferenz sowie in regionalen Gremien z. B. von PV und RPV zu thematisieren und zu entscheiden.

Neue Aufgaben brauchen Entwicklungs- und Betreibergesellschaften

Im Laufe des Projekts wurde deutlich, dass auf kommunaler Seite erhebliche Unsicherheiten in gemeinsamer Planung und Betrieb von beispielsweise neuen Infrastruktureinrichtungen wie einer multimodalen Verkehrsdrehscheibe im Sinne eines „Regional Hub“ bestehen. Bestehende Institutionen und Fachstellen fühlen sich jeweils nur für einen Ausschnitt der Angebote oder Aufgaben einer solchen Infrastruktur zuständig. Die Klammer müsste dann von Kommunen übernommen werden, was aus den oben skizzierten Gründen in der Regel nicht funktioniert. Daher scheint es erforderlich, dass die am Projekt Beteiligten unter Beiziehung rechtlicher Unterstützung entscheiden, ob eine Betreibergesellschaft gegründet oder ausgeschrieben werden soll. Diese grundsätzliche Frage sowie die

zu wählende Organisationsform hängen dabei von der inhaltlichen Konstruktion und dem Zweck des gemeinsamen Vorhabens ab. Im Sinne eines gerechten Ausgleichs von Lasten und Nutzen wäre eine Umlagefinanzierung der zu gründenden Gesellschaften denkbar (diesen Weg hat die Landeshauptstadt München zusammen mit ihren Partner*innen u. a. bei der Gründung der IBA-Gesellschaft bereits eingeschlagen). Es ist zu überlegen, ob dieses Betätigungsfeld eine weitere Aufgabe für eine, wie oben dargestellte regionale Institution im Sinne einer regionalen Projektentwicklungsgesellschaft sein könnte.

3.2.5. Lasten-Nutzen-Ausgleich mitdenken

Stärker in den Blick genommen werden sollten zukünftig 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 und seitens der Landeshauptstadt München bei zukünftigen Kooperationsprojekten implementiert werden sollten. Auch hier agiert die Landeshauptstadt München beispielsweise bei den Initiativen zur Gründung interkommunaler Zweckverbände bereits in diesem Sinne.

3.2.6. Regionale Mobilitätswende voranbringen

Die IBA bietet in der Region München die Chance, vorhandene Projektideen gemeinsam unter einem regionalen Dach voranzubringen. Im Aufgreifen und der Verknüpfung bereits vorhandener innovativer Ideen zur Stärkung des öffentlichen Verkehrs, zu Radverkehrskonzepten, Mobilitätshubs und anderen Mobilitätsangeboten können Lösungen zur Finanzierung, zum Zugriff auf Flächen aber auch zur Akzeptanz der Mobilitätswende entwickelt werden. Die beschriebenen Ergebnisse und Schlussfolgerungen des Projekts „Region ist Solidarität“ bieten eine gute Grundlage, um den IBA-Prozess erfolgreich auf- und umzusetzen.

3.2.7. Fortführen von Veranstaltungen, Formaten und Initiativen

Die von der LHM initiierten, unterstützten oder begleiteten Veranstaltungen, Formate und Initiativen werden geschätzt und sollen daher auf hohem Niveau weiterbetrieben, ausgebaut und weiter vernetzt werden. Wie bereits in der Expertenbefragung bestätigt, befördern etablierte und innovative Formate wie die Regionale Wohnungsbaukonferenz, die Veranstaltungsreihe „Wachstum mit Qualität“ rund um den Preis für Baukultur des EMM e.V., die IBA-Walks, der Erfahrungsaustausch der Bürgermeisterinnen oder die Veranstaltungsreihe „Bild der Region“ den informellen Austausch zwischen den regionalen Akteuren. Darüber hinaus leisten sie einen wesentlichen Beitrag zum Knowhow-Transfer, schaffen Netzwerke und Vertrauen. Als informelle Basis für weitergehende gemeinsame, konkrete Schritte sind sie der Ersatz für neue formale Vereinbarungen oder verbindliche Planwerke.

3.2.8. Aus Erfahrungen lernen

Die hier erfolgte kritische Reflektion bisheriger Kooperationen und des Umsetzungsstandes einzelner Kooperationsprojekte sowie der konkreten Schlussfolgerungen aus interkommunalen Konzepten ist ein erster Schritt, um die Kooperationslandschaft in der Region München nicht nur sichtbar zu machen, sondern von den vorhandenen Erfahrungen zu lernen. In einem gemeinsamen Prozess können die Projektbeteiligten nun Stellschrauben des Erfolgs identifizieren, Stolpersteine erkennen und Perspektiven auch zur institutionellen Ausgestaltung ableiten. Dementsprechend sollte auch zukünftig am Abschluss jedes verbindlich vereinbarten Kooperationsprojekts standardmäßig eine kritische Reflektion erfolgen.

4. Fazit

„Region ist Solidarität“ hatte zum Ziel, die Praxistauglichkeit bestehender Instrumente zum Ausgleich von Lasten und Nutzen herauszuarbeiten, etwaige Anpassungserfordernisse zu formulieren, die Bekanntheit ausgleichsorientierter Planungsansätze zu steigern und zu ihrer stärkeren Anwendung anzuregen. Mit den im Projektverlauf erarbeiteten Studien und Berichten, durchgeführten Veranstaltungen, Befragungen und Workshops ist es gelungen, die kommunale Familie über die Region München hinaus für die Thematik zu sensibilisieren und das Thema aufs Tapet zu bringen. Die Gesamtschau des vorhandenen Instrumentariums verbunden mit dem Hinzuziehen erfolgreicher Referenzbeispiele konnte den Nachweis erbringen, dass die Instrumente grundsätzlich ausreichend und funktionsfähig sind. Beim Praxistest im Rahmen der Pilotprojekte wurde klar, dass es weniger die Instrumente selbst sind, die die Kommunen regelmäßig vor Herausforderungen stellen und anzupassen wären. Vielmehr gestaltet sich der Kooperations- und Umsetzungsprozess, angefangen von der Abstimmung des konkreten Gegenstands der Zusammenarbeit über die Bereitstellung der hierfür erforderlichen Ressourcen, die Einbindung und Verpflichtung der zuständigen Stellen und Behörden bis hin zu den Rahmenbedingungen einer späteren Umsetzung des gemeinsamen Vorhabens für viele Kommunen mitunter als kaum zu lösende Aufgabe. In dieser Hinsicht zeigt sich, untermauert durch die Ergebnisse der Kommunal- und Expertenbefragung, ein erheblicher Beratungs- und Unterstützungsbedarf. Als Lösungsmöglichkeit wurde diesbezüglich eine zentrale Informations-, Beratungs- und ggf. Umsetzungsplattform z. B. im Sinne eines Kompetenznetzwerks identifiziert, welche für die Kommunen als Lotse durch die erforderlichen Verfahren und Zuständigkeiten agieren könnte. Diese Funktion könnte, eine entsprechende Ausstattung und Beauftragung vorausgesetzt, von regionalen Institutionen in der Region München übernommen werden. U. a. dafür bedarf es gemeinsamer Initiativen interessierter Kommunen und Akteursgruppen in der Region München sowie der Klärung der Frage, wer diese Strategien federführend voranbringt. Die Landeshauptstadt München sieht sich hier auch weiterhin in der Rolle, entsprechende Initiativen zu unterstützen und ggf. anzustoßen. Im regionalen Kontext agiert sie auch in Zukunft als Impulsgeberin und verlässliche Partnerin auf Augenhöhe, die im Sinne des Austauschs, des Netzwerkens und des Wissenstransfers und im Rahmen ihrer Veranstaltungen, Formate und Projekte guten Beispielen, Initiativen und Ansätzen eine Bühne bietet. Gleichzeitig müssen bei zukünftigen Kooperationsprojekten im Sinne eines effizienten Mittel- und Ressourceneinsatzes Verbindlichkeit und das kommunale Eigeninteresse der Landeshauptstadt München stärker in den Fokus gerückt werden.

Ob die Kommunen in der Region München ein stärkeres Augenmerk auf ausgleichsorientierte Planungsansätze legen werden, bleibt den zuständigen kommunalen Gremien vor Ort überlassen. Für das regionale Engagement der Landeshauptstadt München konnte das Referat für Stadtplanung und Bauordnung aus „Region ist Solidarität“ wichtige Anregungen ableiten. Die Erkenntnisse werden bereits in laufenden Projekten wie IBA, interkommunale Zweckverbände oder Regionale Wohnungsbaukonferenz angewendet. Für zukünftige Kooperationsprojekte bilden sie wie oben dargestellt eine wichtige Grundlage.

Beteiligung der Bezirksausschüsse

Die betroffenen Bezirksausschüsse der Stadtbezirke 1-25 wurden gemäß § 9 Abs. 2 und Abs. 3 (Katalog des Referates für Stadtplanung und Bauordnung, Ziffer 1.1) Bezirksausschuss-Satzung durch Übermittlung von Abdrucken der Vorlage unterrichtet.

Dem Korreferenten, Stadtrat Paul Bickelbacher, und der zuständigen Verwaltungsbeirätin, Stadträtin Heike Kainz ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Bekanntgegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München
Der Vorsitzende

Die Referentin

Oberbürgermeister
Dieter Reiter

Prof. Dr. (Univ. Florenz)
Elisabeth Merk
Stadtbaurätin

III. Abdruck von I. mit II. z.K.

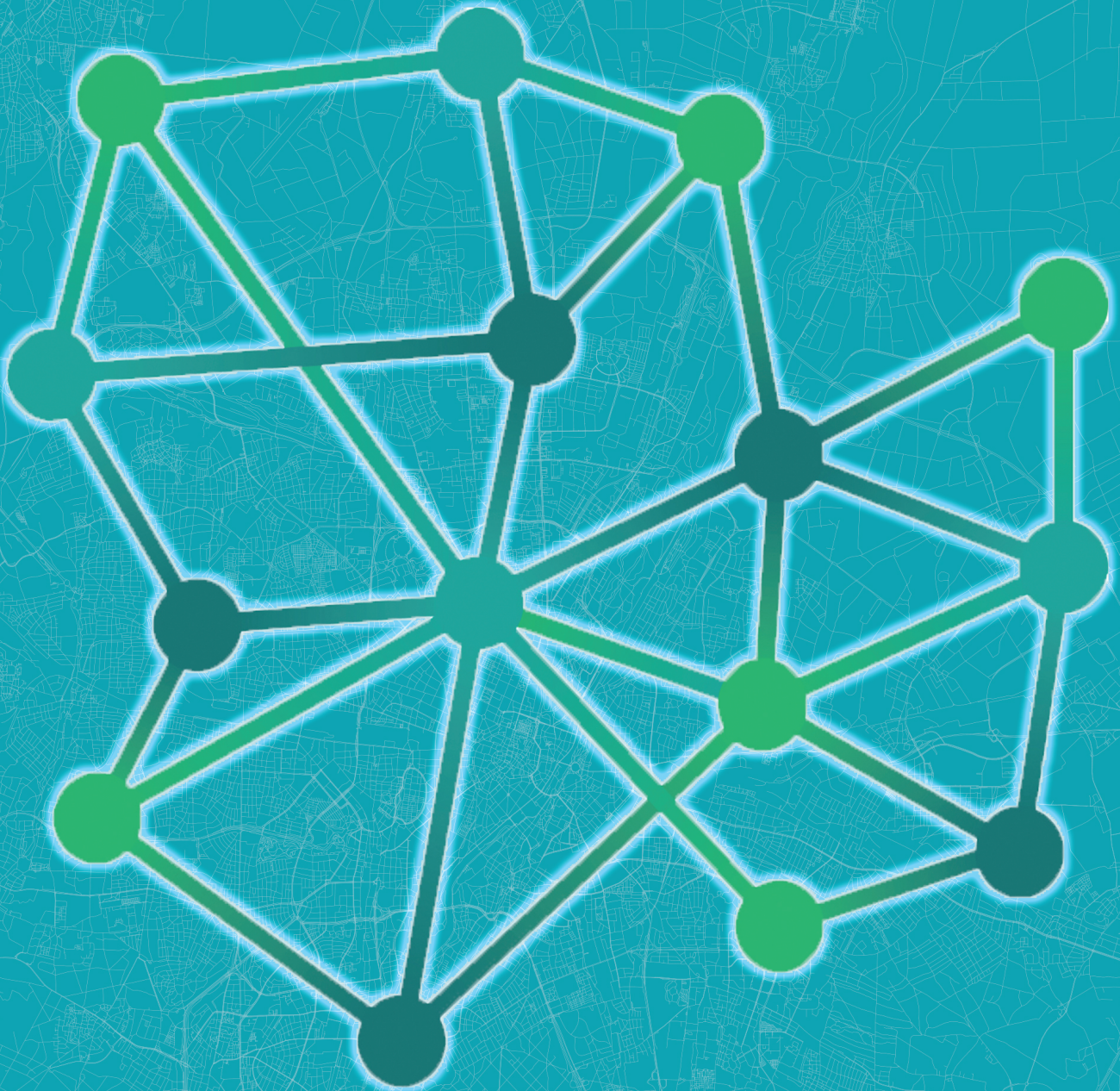
Über die Verwaltungsabteilung des Direktoriums, Stadtratsprotokolle (SP)
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei

IV. WV Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3 zur weiteren Veranlassung.

Zu IV.:

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An die Bezirksausschüsse 1-25
3. An das Baureferat
4. An das Sozialreferat
5. An das Kommunalreferat
6. An das Personal- und Organisationsreferat
7. An das Direktorium
8. An das Referat für Arbeit und Wirtschaft
9. An die Stadtkämmerei
10. An das Referat für Bildung und Sport
11. An das Referat für Klima und Umwelt
12. An das IT-Referat
13. An das Mobilitätsreferat
14. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3
15. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA I, I/1, I/2, I/3, I/4, I/42, I/5
16. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA II, II/5
17. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA III
18. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA IV
mit der Bitte um Kenntnisnahme.
19. Mit Vorgang zurück zum Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA I/32

Am
Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3



Region ist Solidarität

Ergebnisse der Kommunalbefragung zu
Bewertungen und Themen interkommunaler
Kooperation in der Region München

Impressum

Herausgeber:

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Dr. Stephanie Bock (Projektleitung), Daniela Michalski, Ricarda Pätzold
Gestaltung: Deniz Ucar
Studentische Mitarbeit: Lilly Schnell

Bearbeitung

Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV)
Daniel Gromotka
Referat Raumentwicklung und Statistik

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

Vorwort	4
1. Einführung: Die Kommunalbefragung im Rahmen des Projekts „Region ist Solidarität“	6
2. Zielgruppe, Rücklauf und Teilnehmerstruktur	8
3. Allgemeine Stimmung und Meinung zur interkommunalen Kooperation	9
4. Themenfelder der interkommunalen Kooperation in der Metropolregion München: Potenziale	11
5. Die Praxis der interkommunalen Kooperation in der Metropolregion München: Themen, Organisation und räumlicher Umgriff	12
6. Stolpersteine für interkommunale Kooperationen	17
7. Perspektiven der künftigen interkommunalen Kooperation	21
7.1. Interkommunale Austauschformate und teilregionale Allianzen	21
7.2. Internationale Bauausstellung (IBA) „Räume der Mobilität“	23
7.3. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen: Interkommunaler Ausgleichsfonds	24
7.4. Regionale Projektentwicklungsgesellschaft	25
8. Vision zur Region München	27
9. Schlussbetrachtung und Aussicht	29
10. Empfehlungen an die Kommunalpolitik in der Metropolregion München	30
Quellen	33

Vorwort



Alleine sind wir stark – gemeinsam sind wir stärker! Die Kommunen sind in der Lebenswirklichkeit der Menschen die wichtigsten Garanten für die Daseinsvorsorge, mit einem großen Instrumentenkasten, der von der frühkindlichen Bildung über die Infrastruktur bis hin zur Ver- und Entsorgung reicht. Diese einzelnen Systeme unserer Gesellschaft wirken selten nur bis zur jeweiligen Gemeindegrenze. Die Entwicklung in einer Gemeinde hat Auswirkungen auf umliegende, manchmal sogar weiter entfernte Nachbarkommunen.

Was liegt also näher, als die guten Wirkmechanismen aufzugreifen und gemeinsam zu verstärken und die unerwünschten durch gute Zusammenarbeit abzumildern? Das ist die Grundidee des Projekts „Region ist Solidarität“, das auf der Regionalen Wohnungsbaukonferenz 2017 initiiert wurde und konkreten Fragestellungen für die interkommunale Zusammenarbeit in der Metropolregion München nachgehen soll: Wie und mit welchen Instrumenten können Kommunen kooperieren? Welche Instrumente sind geeignet für die breite Anwendung und welche eher für Spezialfälle? Welche Vorhaben haben Beispielcharakter für andere? Welche Ideen und Meinungen zur Zusammenarbeit haben die Vertreter*innen wichtiger regionaler Stakeholder? Was denken die kommunalpolitisch Verantwortlichen zur interkommunalen Zusammenarbeit? Wo liegen Hemmnisse, die es noch abzarbeiten gilt? Wie kann ein gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog gelingen?

Die vorliegende Veröffentlichung ist eines von vier Modulen des Projekts „Region ist Solidarität“. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat die zur Verfügung stehenden Instrumente der kommunalen Kooperation in der ersten Publikation analysiert und bewertet. Es folgte eine Analyse der Einschätzungen regionaler Expert*innen zu den Perspektiven der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in der Region München. Zwei Beispielprojekte konnten das bestehende Instrumentarium testen. Wir stellen an dieser Stelle nun die Ergebnisse der Kommunalbefragung zur interkommunalen Kooperation in der Metropolregion München vor, die der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München im Winter 2022/23 durchgeführt hat. Unser Dank gilt den teilnehmenden Kommunen und Landkreisen, die uns durch ihre Rück-

meldungen wertvolle Anhaltspunkte für die zukünftige Ausgestaltung unserer regionalen Bemühungen geliefert haben.


Der Ergebnisbericht zeigt die Vielfalt – sowohl in Bezug auf die Themenfelder als auch der Instrumente und Organisationsformen – der bereits vorhandenen Kooperationspraxis in unserer Region auf. Er weist aber auch auf Probleme und Restriktionen hin, die wir als Herausforderungen begreifen sollten, um die Bedingungen der erfolgreichen Zusammenarbeit miteinander zu verbessern. Die in diesen Monaten startende Internationale Bauausstellung Metropolregion München (IBA) zum Thema „Räume der Mobilität“ wird uns eine wichtige Gelegenheit bieten, unsere hier gewonnenen Erkenntnisse einzusetzen und zu überprüfen.

Wir freuen uns auf die Diskussion und eine künftig noch intensivere Zusammenarbeit auf Augenhöhe, getreu dem Motto der Regionalen Wohnungsbaukonferenz: „Hock Di her, dann schaff ma mehr!“.



Marc Wißmann

Geschäftsführer des Planungsverbands
Äußerer Wirtschaftsraum München



Arne Lorz

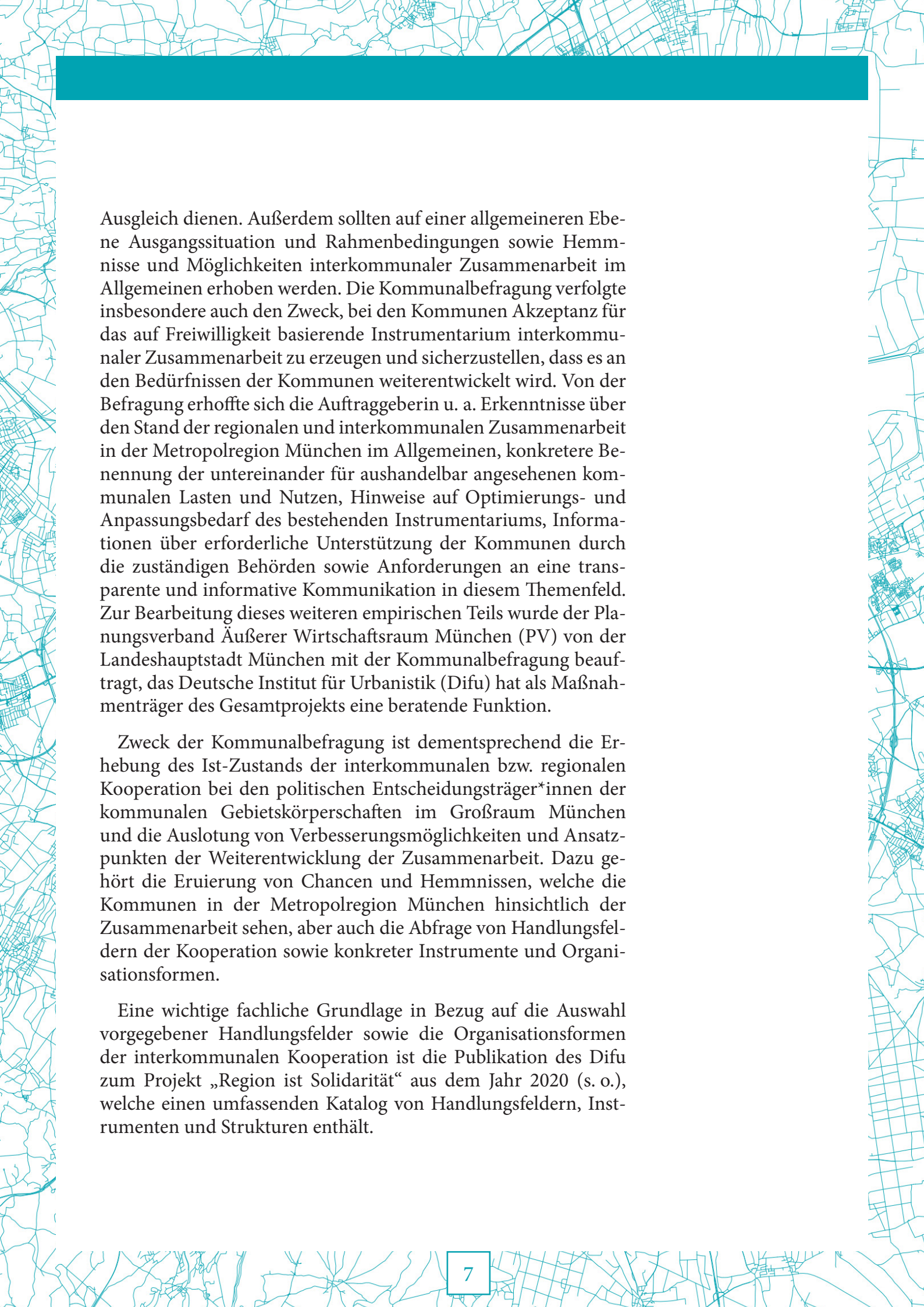
Leiter der Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung im Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München

1. Einführung: Die Kommunalbefragung im Rahmen des Projekts „Region ist Solidarität“

Um die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit im Großraum München, vor allem in den Handlungsfeldern Wohnen, Arbeiten, Freiraum und Infrastrukturen, zu verbessern, wurde im Rahmen der seit vielen Jahren etablierten „Regionalen Wohnungsbaukonferenz“ das Gemeinschaftsprojekt „Region ist Solidarität“ entwickelt. Der Fokus liegt dabei auf den Möglichkeiten, Lasten und Nutzen von Wachstum und Entwicklung gerecht auf die von Planungen und Maßnahmen betroffenen Kommunen und Akteur*innen aufzuteilen. Projektpartner sind die Landkreise Dachau und Ebersberg sowie die Landeshauptstadt München, außerdem waren am Projekt weitere Partner, wie der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV), das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu), die TU München, die IHK für München und Oberbayern sowie die stadtplan München GmbH beteiligt.

Als konkrete Ergebnisse des Projekts „Region ist Solidarität“ liegen aus dem ersten Modul, das die Analyse, Anwendung und Beurteilung der vorhandenen Instrumente zum Ziel hatte, die Bestandsaufnahme der Instrumente und Werkzeuge ausgleichsorientierter, interkommunaler Kooperation (vgl. Difu 2020: Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog) sowie die Expertengespräche zu interkommunalen Aktivitäten und Projekten im Großraum München (vgl. Difu 2022: Region ist Solidarität – Stand und Perspektiven interkommunaler Kooperation in der Region München) vor. Daneben wurden zwei Pilotprojekte durchgeführt, im Rahmen derer ausgewählte Instrumente gemeindeübergreifender Zusammenarbeit am konkreten Thema getestet werden sollten. Diesbezügliche Ergebnisse werden im Abschlussbericht des Gesamtprojekts „Region ist Solidarität“ behandelt.

Das hier vorgestellte Modul von „Region ist Solidarität“ widmet sich mit der Kommunalbefragung nun dem konkreten Sachstand der interkommunalen Kooperation im Großraum München. Aufbauend auf den Ergebnissen der vorangegangenen Projektbausteine sollte mit der Kommunalbefragung u. a. regionsweit Interesse und Aufmerksamkeit für ausgleichsorientierte, interkommunale Planungsansätze und das Projekt „Region ist Solidarität“ generiert werden. Gleichzeitig sollte die Kommunalbefragung der Abfrage konkreter Ansatzpunkte, Handlungsfelder und Wünsche der kommunalen Familie für einen interkommunalen bzw. regionalen



Ausgleich dienen. Außerdem sollten auf einer allgemeineren Ebene Ausgangssituation und Rahmenbedingungen sowie Hemmnisse und Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit im Allgemeinen erhoben werden. Die Kommunalbefragung verfolgte insbesondere auch den Zweck, bei den Kommunen Akzeptanz für das auf Freiwilligkeit basierende Instrumentarium interkommunaler Zusammenarbeit zu erzeugen und sicherzustellen, dass es an den Bedürfnissen der Kommunen weiterentwickelt wird. Von der Befragung erhoffte sich die Auftraggeberin u. a. Erkenntnisse über den Stand der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit in der Metropolregion München im Allgemeinen, konkretere Benennung der untereinander für aushandelbar angesehenen kommunalen Lasten und Nutzen, Hinweise auf Optimierungs- und Anpassungsbedarf des bestehenden Instrumentariums, Informationen über erforderliche Unterstützung der Kommunen durch die zuständigen Behörden sowie Anforderungen an eine transparente und informative Kommunikation in diesem Themenfeld. Zur Bearbeitung dieses weiteren empirischen Teils wurde der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) von der Landeshauptstadt München mit der Kommunalbefragung beauftragt, das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat als Maßnahmenträger des Gesamtprojekts eine beratende Funktion.

Zweck der Kommunalbefragung ist dementsprechend die Erhebung des Ist-Zustands der interkommunalen bzw. regionalen Kooperation bei den politischen Entscheidungsträger*innen der kommunalen Gebietskörperschaften im Großraum München und die Auslotung von Verbesserungsmöglichkeiten und Ansatzpunkten der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit. Dazu gehört die Eruiierung von Chancen und Hemmnissen, welche die Kommunen in der Metropolregion München hinsichtlich der Zusammenarbeit sehen, aber auch die Abfrage von Handlungsfeldern der Kooperation sowie konkreter Instrumente und Organisationsformen.

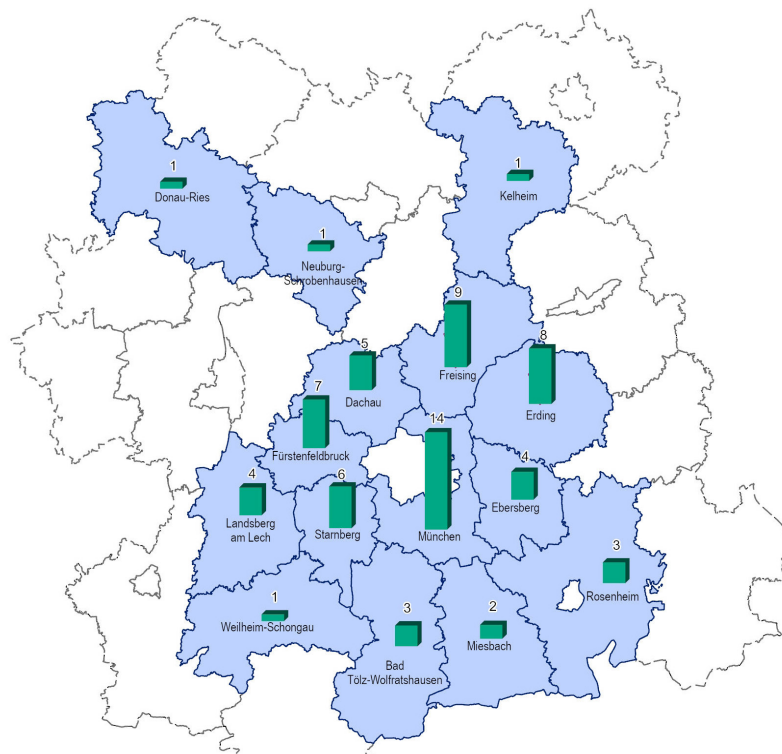
Eine wichtige fachliche Grundlage in Bezug auf die Auswahl vorgegebener Handlungsfelder sowie die Organisationsformen der interkommunalen Kooperation ist die Publikation des Difu zum Projekt „Region ist Solidarität“ aus dem Jahr 2020 (s. o.), welche einen umfassenden Katalog von Handlungsfeldern, Instrumenten und Strukturen enthält.

2. Zielgruppe, Rücklauf und Teilnehmerstruktur

Die Kommunalbefragung fand vom 19.12.2022 bis zum 08.03.2023 statt und wurde digital mittels des Online-Tools „Lamapoll“ durchgeführt. Neben der initialen E-Mail zur Teilnahme erhielten die Landrät*innen und (Ober)bürgermeister*innen von insgesamt 292 kommunalen Gebietskörperschaften in der Metropolregion München innerhalb des oben genannten Zeitraums vier weitere Erinnerungsemails, wenn sie zuvor noch nicht teilgenommen hatten.

Insgesamt haben sich 88 Kommunen, darunter 80 Städte und Gemeinden und 8 Landratsämter, an der Befragung beteiligt, das bedeutet insgesamt eine Teilnahmequote in Höhe von 33,1 Prozent. Grundsätzlich gilt, dass die Teilnahme aus den größeren Landkreisen im Münchner Umland, wie des Landkreises München und der Landkreise Freising, Erding und Fürstenfeldbruck intensiver war als aus dem äußeren Ring der Metropolregion, wie Neuburg an der Donau oder Kelheim (vgl. Abb. 1). Fast die Hälfte der Rückläufe kam aus Gemeinden mit zwischen 5.000 bis 20.000 Einwohnern.

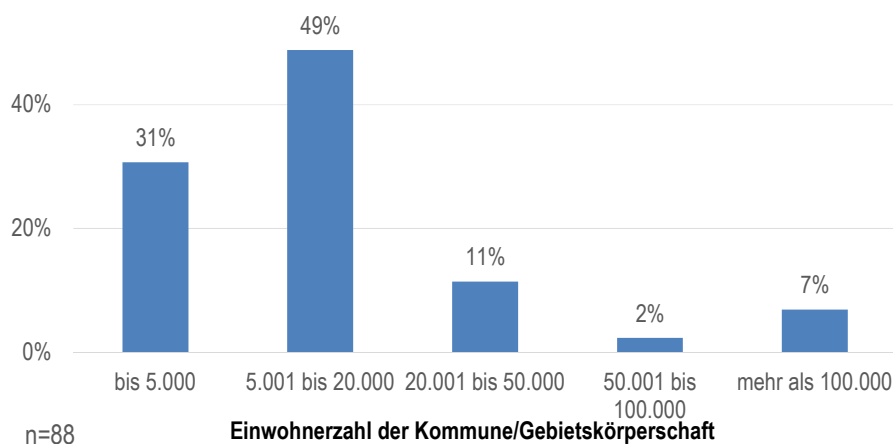
Abb. 1: Rücklauf nach Landkreisen



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

Abbildung 2 zeigt die Aufteilung der teilnehmenden Kommunen nach Größenklassen – entsprechend der Strukturen in der Metropolregion haben sich vor allem kleine Gemeinden bis 20.000 Einwohner an der Befragung beteiligt. Aufgrund der eher geringen Fallzahl je Klasse wird in dieser Studie auf eine differenzierte Auswertung, zum Beispiel nach Gemeindegrößenklassen oder Verwaltungseinheiten (wie kreisangehörige oder kreisfreie Gemeinde bzw. Landkreis), verzichtet.

Abb. 2: Rücklauf nach Einwohnerzahl der Kommune in Prozent



Quelle: Darstellung Difu nach Daten der Kommunalbefragung PV (2024), Frage 2

3. Allgemeine Stimmung und Meinung zur interkommunalen Kooperation

Zum Einstieg in den fachlichen Teil der Befragung sollten die Teilnehmenden ein Stimmungsbild zur interkommunalen Kooperation abgeben, die in der Frage als Zitat der Difu-Publikation zum Projekt „Region ist Solidarität“ wie folgt beschrieben wurde: „Interkommunale Zusammenarbeit ist die freiwillige Kooperation von Städten und Gemeinden in unterschiedlichen Bereichen, wie beispielsweise Tourismus, Klimaschutz, Digitalisierung, Mobilität und Wohnungsbau“ (Difu 2020, S. 14).

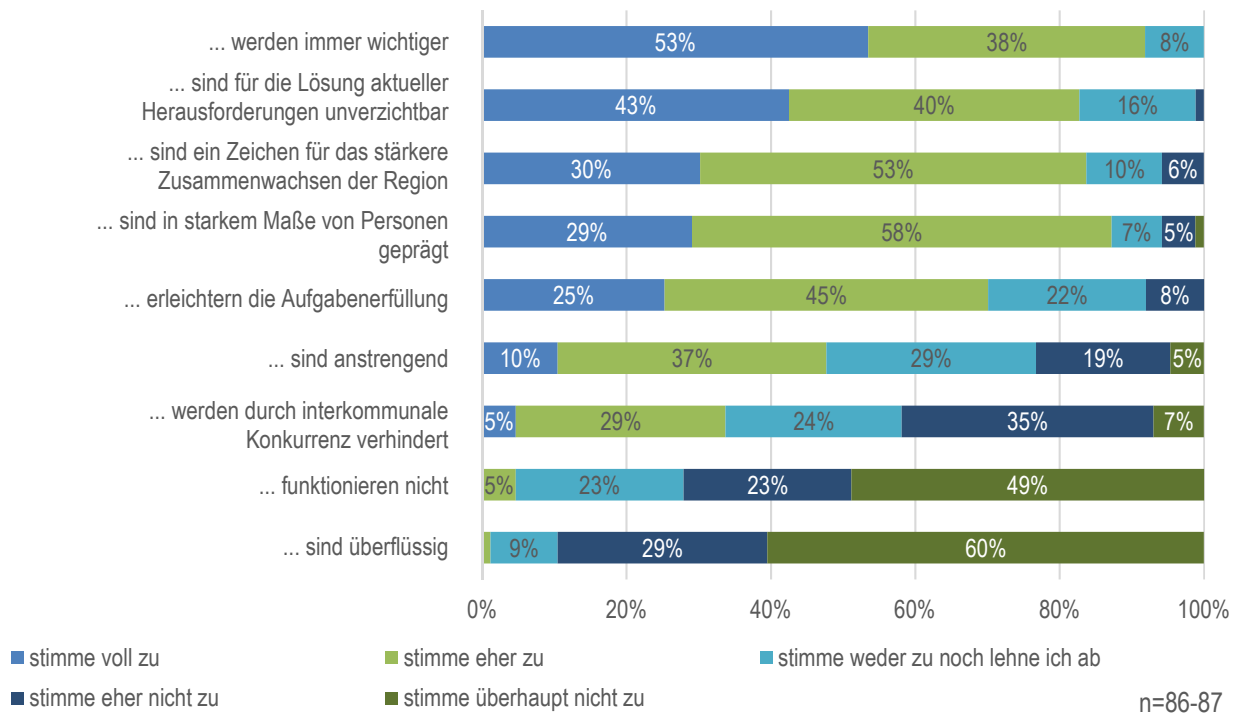
„Die Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinweg gewinnt in der Region München zunehmend an Bedeutung. Wichtig sind engagierte Akteur*innen, die sich darum kümmern.“

Fast alle Teilnehmenden stimmen zu, dass interkommunale Kooperationen für die Lösung aktueller Herausforderungen unverzichtbar seien und auch künftig an Bedeutung gewinnen

(vgl. Abb. 3) – eine Einschätzung, die auch in den Experteninterviews im Jahr 2022 immer wieder genannt wurde (Difu 2022, S. 11). Immerhin etwa 70 Prozent der Antwortenden stimmen eher oder voll zu, dass die Zusammenarbeit auch die Aufgabenerfüllung erleichtert. Interessant ist der Befund, dass 87 Prozent der Meinung sind, die interkommunale Kooperation sei in starkem Maße von Personen geprägt. Über 70 Prozent stimmen der Aussage nicht zu, dass die Zusammenarbeit nicht funktioniere, demgegenüber sind 70 Prozent der Teilnehmenden der Meinung, sie trage zum Zusammenwachsen der Region bei.

Abb. 3: Stimmungsbild zur interkommunalen Kooperation

Interkommunale Kooperationen...



Quelle: Darstellung Difu nach Daten der Kommunalbefragung PV (2024), Frage 5

Die Zusammenarbeit in der Metropolregion München wird damit von einem überwiegenden Anteil der Befragten als positiv wahrgenommen und auch als wirkungsvoll bewertet. In die Zukunft gerichtet meinen die Befragten, dass interkommunale Kooperation noch wichtiger wird – was für neue Ideen, Formate und Themenfelder der Kooperationsbereitschaft eine wichtige Grundlage darstellt.

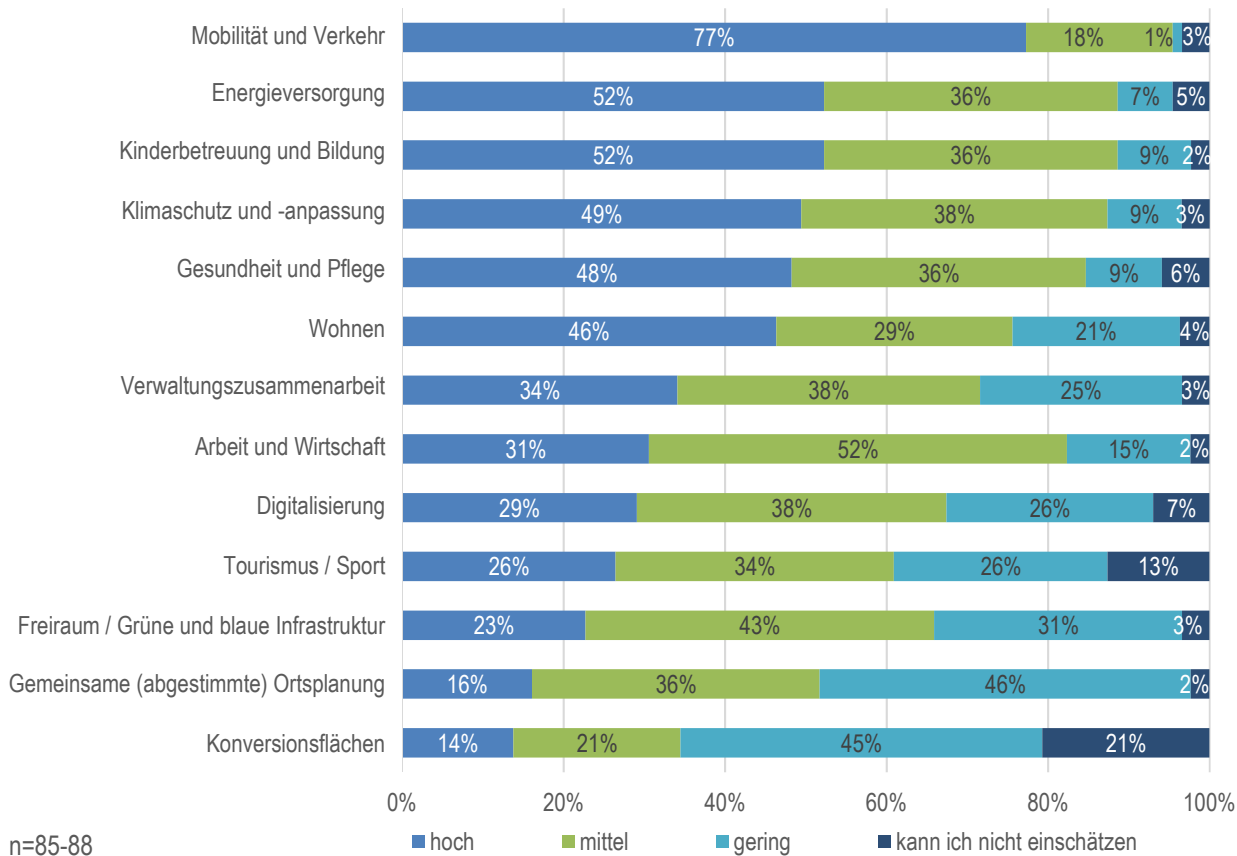
4. Themenfelder der interkommunalen Kooperation in der Metropolregion München: Potenziale

Die nächste Frage beschäftigt sich mit den Themenfeldern, in denen Kooperation hohes oder eher niedriges Potenzial der Problemlösung bietet (vgl. Abb. 4). Dabei ist davon auszugehen, dass die Antworten stark von den konkreten Erfahrungen der Befragten abhängig sind. Insgesamt zeichnet sich hier ein differenziertes Bild.

„Besonders hohe Potenziale der Zusammenarbeit liegen in den Themenfeldern Mobilität, Klima und Bildung. Eine abgestimmte gemeinsame Siedlungs- und Freiraumentwicklung scheint hingegen weniger ein potenzielles Thema der Zusammenarbeit zu sein.“

Die mit Abstand höchsten Zustimmungswerte erhält das Politikfeld Mobilität und Verkehr: Gut 77 Prozent sehen ein hohes und immerhin ca. 18 Prozent ein mittleres Lösungspotenzial in der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit. Auch bei der Kinderbetreuung bzw. Bildung, wozu neben Schulen auch Volkshochschulen gehören, sowie der Energieversorgung sieht eine Mehrheit eine hohe Bedeutung in der Kooperation. Eine knappe Mehrheit misst auch den Themengebieten Klimaschutz und -anpassung, Gesundheit und Pflege sowie Wohnen ein hohes Kooperationspotenzial bei. Aber auch in der interkommunalen Zusammenarbeit in den Bereichen Arbeit und Wirtschaft sowie der Verwaltungszusammenarbeit sehen mehr als drei Viertel bzw. zwei Drittel der Befragten ein mittleres bis hohes Lösungspotenzial. Eher gespalten sind die Befragten bei den Chancen einer gemeinsamen (abgestimmten) Ortsplanung, man denke beispielsweise an interkommunale Gewerbegebiete, und auch der gemeinsamen Entwicklung von Konversionsflächen. Bei diesem Thema haben mehr als 20 Prozent auch gar keine Meinung, mutmaßlich, weil keine Erfahrungen dazu vorliegen. Diesen Bereichen messen knapp 50 Prozent nur ein geringes Lösungspotenzial für interkommunale Kooperationen bei. Hervorzuheben ist, dass auch den kommunalen Handlungsfeldern Freiraumgestaltung sowie Tourismus und Sport keine besonders großen Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit beigemessen werden, obwohl Naherholungsgebiete häufig gemeindegebietsübergreifend sind und auch regionale Destinationsmarketingorganisation weit verbreitete Instrumente der Zusammenarbeit sind.

Abb. 4: Potenziale interkommunaler Kooperation – Einschätzung des „Problemdrucks“ je Handlungsfeld



Quelle: Darstellung Difu nach Daten der Kommunalbefragung PV (2024), Frage 6

5. Die Praxis der interkommunalen Kooperation in der Metropolregion München: Themen, Organisation und räumlicher Umgriff

Ein wichtiges Erkenntnisinteresse der Kommunalbefragung lag in der Abfrage der Kooperationspraxis in der Metropolregion München: In welchen Themenfeldern wird bereits zusammengearbeitet und auf welcher Ebene, zum Beispiel zwischen benachbarten Gemeinden, auf Landkreisebene oder regionsweit? Wie wird die Zusammenarbeit je Themenfeld institutionalisiert, wird sie beispielsweise informell organisiert, über Verträge oder gar mittels eigens für den Zweck gegründeter Gesellschaften?

Die Ergebnisse spiegeln zum Teil die oben dargestellten Potenziale, zeigen aber auch eigenständige Verhältnisse. Mehr als zwei Drittel der an der Umfrage teilnehmenden Kommunen kooperieren in den Themenfeldern Mobilität und Verkehr (85 %), Kinderbetreuung und Bildung (78 %), Klimaschutz und -anpassung

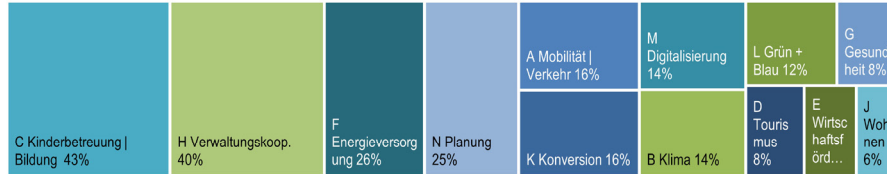
(76 %) sowie Arbeit und Wirtschaft (71 %). Am geringsten wird in den Politikbereichen Konversionsflächen (17 %), Gemeinsame Ortsplanung (32 %), Digitalisierung (36 %), Freiraum bzw. grüne/blaue Infrastruktur (37 %) und Wohnen (49 %) kooperiert. Dies sind auch die Themenfelder, denen ein eher geringes bzw. mittleres Lösungspotenzial der Zusammenarbeit beigemessen wird. Die obige These, die Praxiserfahrung bestimme auch die Wahrnehmung des Potenzials, wird dadurch tendenziell bestätigt.

„Aktuell kooperieren Kommunen und Landkreise vor allem in den Bereichen Mobilität, Klima und Bildung. In Themenfeldern wie der Siedlungs- und Freiraumentwicklung oder der Wohnraumversorgung ist Luft nach oben.“

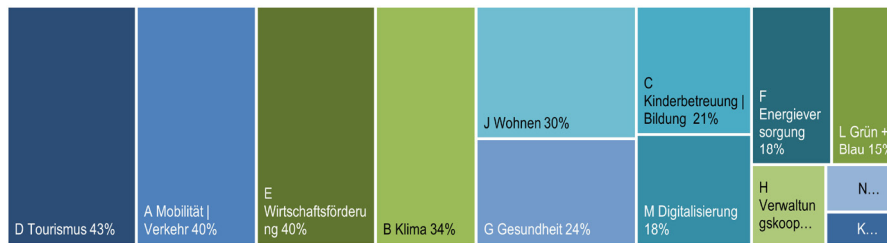
Der räumliche Umgriff der Kooperation ist dabei sehr mannigfaltig (vgl. Abb. 5). Zwar wurden je Themenfeld insgesamt alle Möglichkeiten der Umfrage angekreuzt, aber es gibt eindeutige Schwerpunkte. So wird die Verwaltungszusammenarbeit sowie die Kinderbetreuung und Bildung vor allem zwischen benachbarten Gemeinden durchgeführt – dies korrespondiert mit der Homogenität der Aufgaben der Gemeinden. Das Gleiche gilt für die gemeinsame Ortsplanung sowie, etwas abgeschwächt, auch für die Energieversorgung, wofür aber auch auf anderen Ebenen kooperiert wird. Mit Kommunen im gleichen Landkreis bzw. „unter dem Dach des Landkreises“ wird schwerpunktmäßig in den Bereichen Mobilität und Verkehr (ÖPNV ist Landkreisaufgabe), Tourismus und Sport, Arbeit und Wirtschaft, Klimaschutz und -anpassung sowie Wohnen kooperiert. In diesen Feldern werden auch häufig gemeinsame Organisationen, wie eingetragene Vereine oder GmbH, genutzt. Man denke hier an die Standort- oder Destinationsmarketingorganisationen, Wohnungsbaugesellschaften oder Energieagenturen. Regional, also landkreisübergreifend, ist eine eher seltene Form der Kooperation und findet vor allem in den Bereichen Klimaschutz und -anpassung statt. Mit z. B. den Landschaftsvereinen wie dem Heideflächenverein Münchner Norden e. V., dem Verein Dachauer Moos e. V. oder dem Erholungsflächenverein e. V. bestehen in der Region München traditionsreiche und etablierte Institutionen. Gleiches gilt für die Themenfelder Mobilität und Verkehr (Münchner Verkehrs- und Tarifverbund - MVV), ferner auch in die Bereiche Tourismus und Sport (Tourismus Oberbayern München e. V. - TOM) bzw. Arbeit und Wirtschaft (Europäische Metropolregion München e. V. - EMM).

Abb. 5: Themen und räumlicher Umgriff der interkommunalen Kooperation

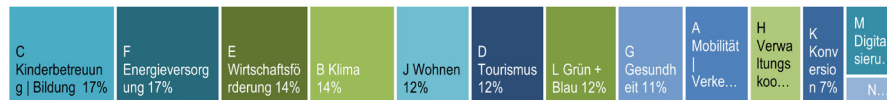
Nachbargemeinden (18 %)



Landkreis (24 %)



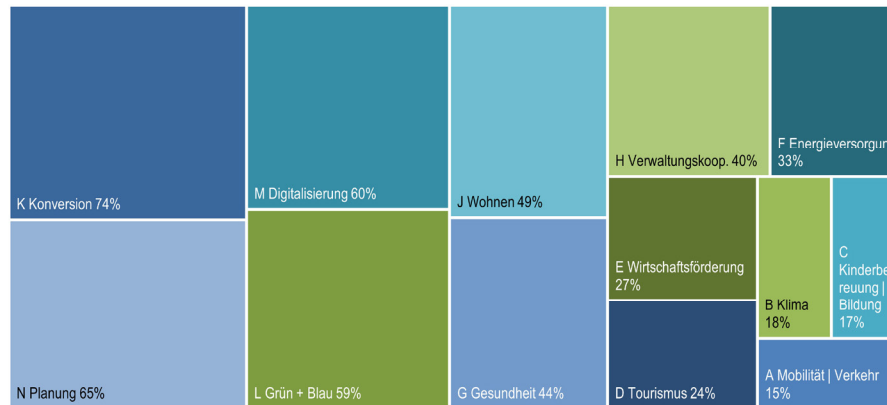
Kooperation auf verschiedenen Ebenen (11 %)



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

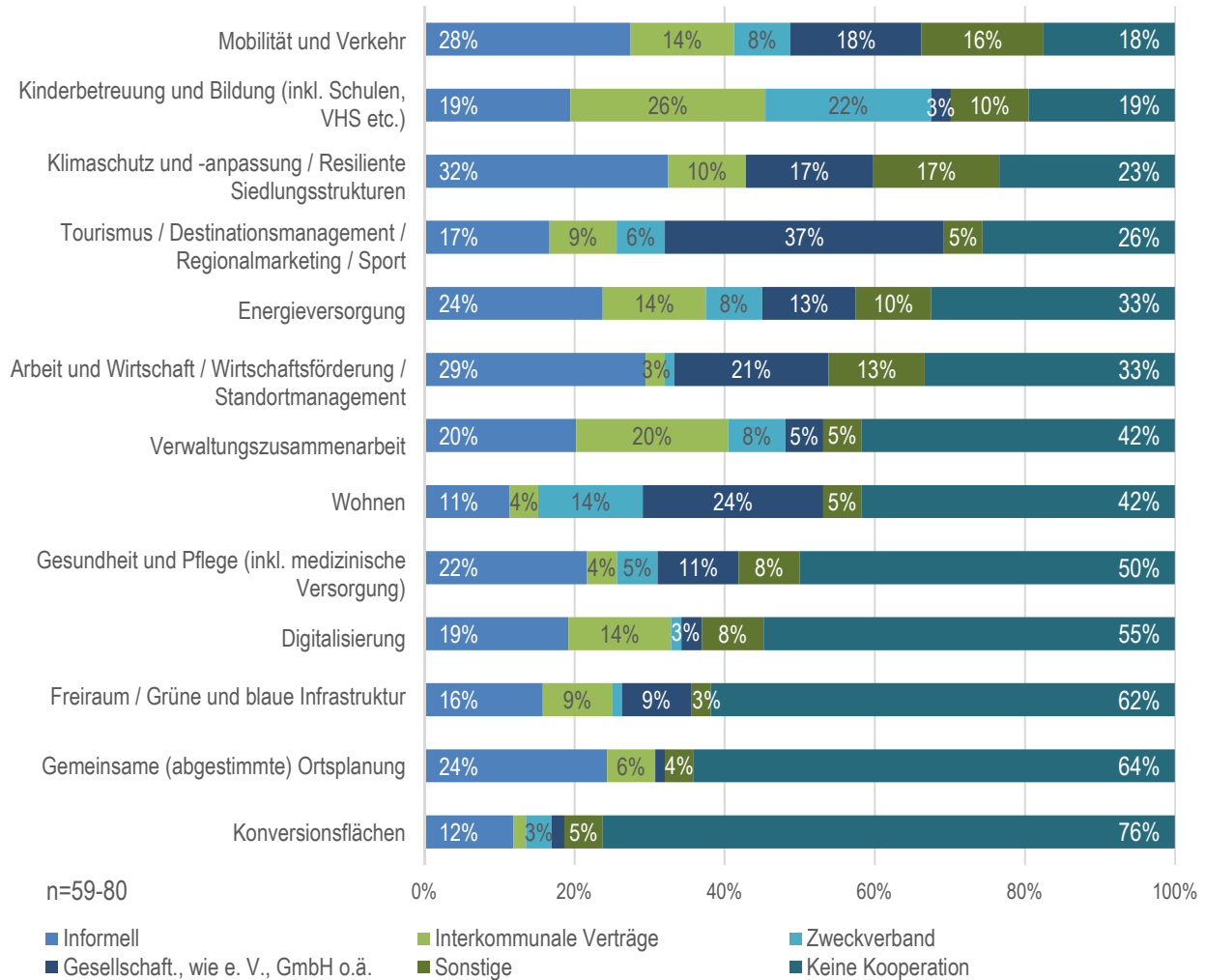
Quelle: Darstellung Difu nach Daten der Kommunalbefragung PV (2024), Frage 7

* 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 keine Kooperation in dem Themenfeld involviert zu sein.

In Bezug auf die Organisationsform spielt die informelle Zusammenarbeit in allen Themenfeldern eine wichtige Rolle (vgl. Abb. 6). Das ist nicht verwunderlich, da diese die niedrigschwelligste und oft auch erste Form der interkommunalen Kooperation darstellt. Kommunale Verträge sowie Zweckverbände sind bei der kommunalen Pflichtaufgabe der Kinderbetreuung und Bildung

(z. B. Schulzweckverbände) und der Verwaltungszusammenarbeit häufig vorzufinden.

Abb. 6: Themen und organisatorischer Rahmen der interkommunalen Kooperation

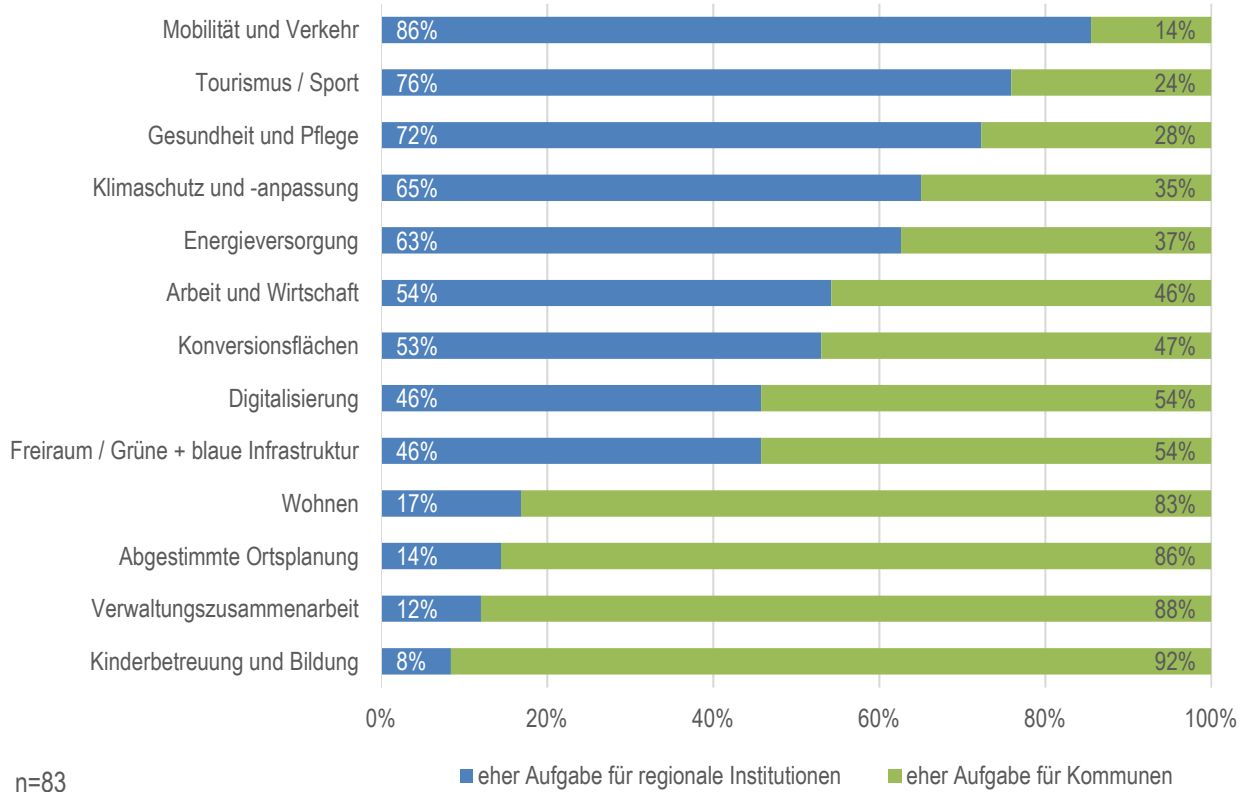


Quelle: Darstellung Difu nach Daten der Kommunalbefragung PV (2024), Frage 8

Die meisten Gemeinden sind in ein interkommunales bzw. regionales Kooperationsgeflecht eingebunden, mit teilweise auch mehreren Kooperationsformaten zu gleichen Themenfeldern, je nach konkretem Zweck. Die Wahl der Organisationsform erfolgt dabei flexibel und aufgabenorientiert. Organisational formalisierte Kooperationen in Gestalt eines Vereins oder einer GmbH spielen vor allem auch bei freiwilligen Leistungen der Kommunen eine Rolle (Tourismus, Wirtschaft, Wohnen im Sinne von Wohnungsbau, etc.).

„Regionale Institutionen könnten wichtige Motoren der Zusammenarbeit sein.“

Abb. 7: Kommune oder Region - Zuständigkeit für Handlungsfelder



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

„Unterschiedliche Themen erfordern unterschiedliche Ebenen der Zusammenarbeit. Die Landkreise stellen als Koordinierungs- und Unterstützungsebene wichtige Institutionen dar.“

Aufschlussreich für das künftige „Kooperationsdesign“ sind die Ergebnisse der nach den oben genannten Themenfeldern differenzierten Einschätzung, was eher als Aufgabe für Kommunen – und ihre unmittelbare Zusammenarbeit – und was eher als Aufgabe für regionale Institutionen gesehen wird (vgl. Abb. 7). Die Teilnehmenden konnten noch weitere Themen nennen, die sie für die interkommunale Kooperation interessant bzw. wichtig finden. Insgesamt wurden dazu in 20 ausgefüllten Fragebögen Aussagen gemacht. Am häufigsten (achtmal) wurde das Themenfeld Wasser (Wasserver- und -entsorgung, Hochwasserschutz) genannt, je zweimal die Themenfelder ÖPNV und Flächenplanung (gemeinsame Ortsplanung und interkommunale Gewerbegebiete). Des Weiteren wurden die Bereiche Tierschutz, Asylunterbringung, gemeinsame Beschaffung/Fuhrparkmanagement, Städtebauförderung, gemeinsame Sportstätten und Senioreneinrichtungen, Glasfaserversorgung sowie Windkraft genannt. Als eindeutig

kommunale Aufgabe sehen die Befragten solche, die auch in den Katalog der sogenannten „kommunalen Pflichtleistungen“ fallen, also die gemeinsame Ortsplanung, Kinderbetreuung und Bildung sowie die Verwaltungszusammenarbeit. Von den anderen Themenfeldern wird dem Thema Wohnen eine kommunale Zuständigkeit attestiert.

„Passgenaue Lösungen für spezifische Aufgabenstellungen: Je nach Ziel und Zweck der Zusammenarbeit wählen die Kommunen das hierzu passende Instrument“.

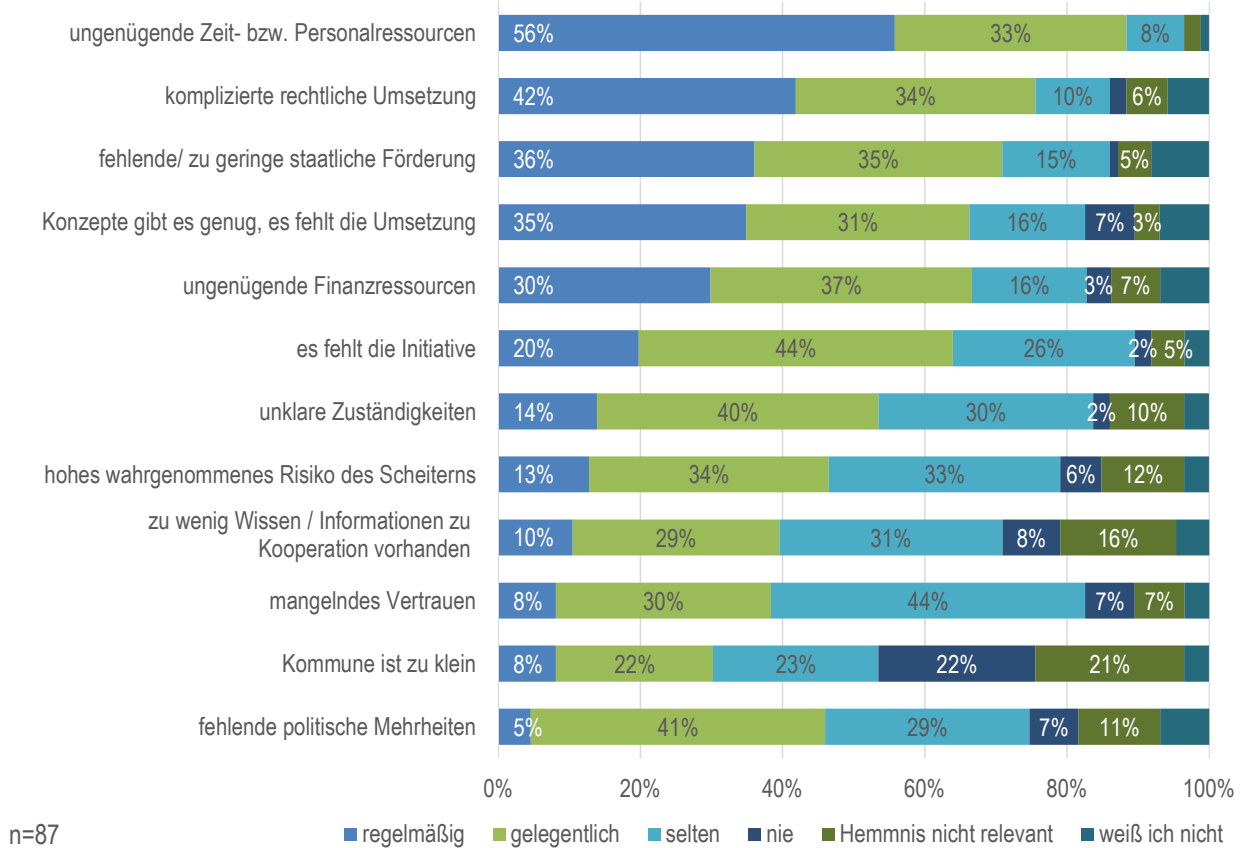
Auf der anderen Seite sehen die Teilnehmenden insbesondere in den Themenfeldern Mobilität und Verkehr, Tourismus und Sport, Energieversorgung, Gesundheit und Pflege sowie Klimaschutz und -anpassung Bereiche, die eher Aufgabe für regionale Institutionen sein sollten. Diese wurden auch in den Experteninterviews als gut geeignete Handlungsfelder der Kooperation genannt (vgl. Difu 2022, S. 13 ff.). Mehr oder weniger indifferent zeigt sich das Bild in Bezug auf die Digitalisierung, den Freiraum bzw. die grüne/blau Infrastruktur, Arbeit und Wirtschaft sowie die Konversionsflächen. Hier hängt es eher vom genauen Zweck des Vorhabens ab, ob man die Kommunen oder regionale Institutionen als Aufgabenträger sieht.

6. Stolpersteine für interkommunale Kooperationen

Neben Potenzialen und den realen Ausprägungen der interkommunalen Kooperation wurde auch abgefragt, welche Rahmenbedingungen dazu führen können, dass die Zusammenarbeit erschwert wird oder gar nicht stattfindet: die Stolpersteine der Kooperation. Letzteres auch vor dem Hintergrund, dass in den Experteninterviews immer wieder verschiedene Hemmnisse beklagt wurden (vgl. Difu 2022, S. 35 ff.), die in der Kommunalbefragung näher beleuchtet werden sollten (vgl. Abb. 8). Dazu gehören fehlende Zeit-, Personal- und Finanzressourcen ebenfalls wie die mehrfach angesprochene Klage der Expert*innen, es gebe viele Ideen, Studien und Konzepte, aber deren konkrete Projektierung bzw. Umsetzung scheitere häufig, zum Beispiel, weil es keine Institution mit Umsetzungscompetenz bzw. -verantwortlichkeit gibt.

„Rechtliche Hürden und fehlende Ressourcen sind die größte Stolpersteine interkommunaler Zusammenarbeit. Schwierig ist außerdem der Sprung vom Konzept zum Projekt.“

Abb. 8: Stolpersteine der interkommunalen Kooperation



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

Auch die Kommunalbefragung zeigt: Die größten Hindernisse der Kooperation liegen in ungenügenden personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen sowie in der Kompliziertheit der rechtlichen Umsetzung. Für fast 90 Prozent bzw. 75 Prozent der Teilnehmenden ist dies regelmäßig oder gelegentlich ein Stolperstein – und wird auch insgesamt als das wichtigste Hemmnis genannt. Mehrheitlich wird auch ein Mangel an staatlicher Förderung als Hemmnis wahrgenommen. Auch die Initiative sowie der Umsetzungswille fehlen regelmäßig. Eher selten sehen die Befragten einen Mangel an Vertrauen oder die geringe Größe einer Kommune als Stolperstein. Als weitere, von den Teilnehmenden als Freitext einzutragende Hemmnisse, werden verschiedene Aspekte der politischen Durchsetzbarkeit, wie unterschiedliche Interessen, Angst vor Machtverlust, mangelnde Flächenverfügbarkeit und zu komplizierte Antragsverfahren für staatliche Fördermittel genannt.

Abb. 9: Die fünf wichtigsten Hemmnisse interkommunaler Kooperation



Quelle: Darstellung Difu nach Daten der Kommunalbefragung PV (2024), Frage 12

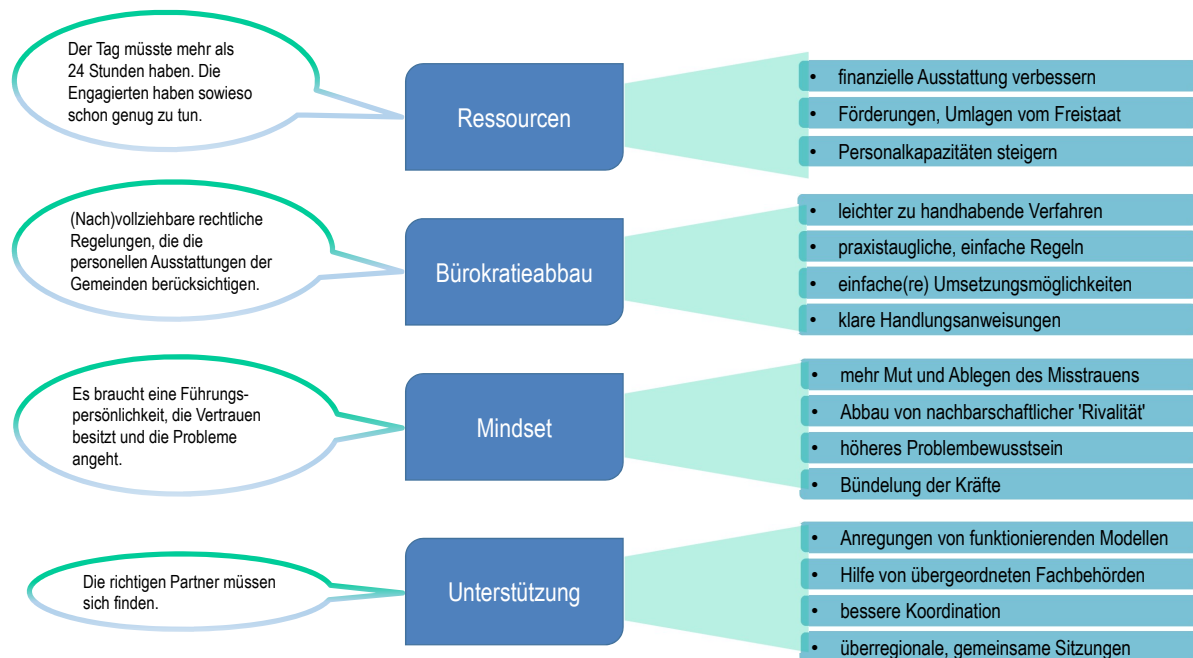
Mit dem Fokus auf die Bereiche Wohnen, Arbeit und Wirtschaft sowie Mobilität wurden die Befragten mittels einer offenen Frage gebeten, selbst weitere Hemmnisse zu nennen. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen: Obwohl die Auswertung gezeigt hat, dass mangelndes Vertrauen kein Hemmnis ist, das eine große Zahl der Befragten als Problem ansieht, beschäftigen sich dennoch einige Nennungen mit unterschiedlichen Interessen, Konkurrenz, aber auch Neid zwischen Gemeinden. Außerdem wird die geringe Flächenverfügbarkeit ebenso bemängelt wie die hohen Bodenpreise und die häufige Tatsache, dass die Kommunen nicht selbst Eigentümerin von Bauland seien. Auch in Aspekten der Komplexität und Langwierigkeit (gemeinsamer) Planungsverfahren werden weitere Hemmnisse der Zusammenarbeit gesehen.

„Interkommunale Kooperation braucht Vertrauen und einen Kümmerer.“

Nach den Fragen zu den Hemmnissen folgte in der Untersuchung eine offene Frage, was die interkommunale Kooperation unterstützt. Hierzu gab es insgesamt 38 Antworten, die sich wie die „Spiegelseite“ der Hemmnisse lesen (vgl. Abb. 10). Mehr

Zeit-, Personal- und Finanzressourcen, Letzteres auch als staatliche Fördermittel, stellen für viele, analog zu den Experteninterviews (vgl. Difu 2022, S. 37 f.), eine wichtige Unterstützung dar, ebenso wie weniger Bürokratie und eine vereinfachte Rechtsordnung. Es gibt aber auch psychologische Faktoren, die der interkommunalen Kooperation zuträglich wären. Konkret genannt werden etwa ein stärkeres regionales (Problem-) Bewusstsein sowie der Abbau von Vorurteilen und Rivalitäten – in den Experteninterviews wird in diesem Zusammenhang, positiv formuliert, auch von „Vertrauen“ gesprochen (vgl. Difu 2022, S. 11). Auch eine bessere regionale Koordination, mehr regionale Aussprachen sowie Personen, die solche Projekte vorantreiben, sind wichtige Treiber der Kooperation. Das folgende Zitat fasst die Antworten gut zusammen: „Interkommunale Kooperation ist dann erfolgreich, wenn man ‚muss‘ (aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen heraus) oder es erhebliche finanzielle Vorteile mit sich bringt. Ansonsten wird das Argument der Eigenständigkeit und Individualität sehr oft vorrangig sein.“

Abb. 10: Möglichkeiten der Unterstützung interkommunaler Kooperationen



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

7. Perspektiven der künftigen interkommunalen Kooperation

7.1. Interkommunale Austauschformate und teilregionale Allianzen

Der nächste Teil der Befragung diente der konkreten Abfrage von Instrumenten der interkommunalen Kooperation mit besonderer Bedeutung für die Metropolregion München. Mit diesen wurden auch die Expertinnen und Experten in den Interviews 2022 konfrontiert.

Zunächst wurde abgefragt, wie die Entscheidungsträger*innen zu mehr interkommunalen Austauschformaten, wie Workshops, Konferenzen und Wissenstransfer stehen. Außerdem sollten sie eine Einschätzung zu „Teilregionalen Allianzen“, wie Regionalmanagements oder interkommunalen Vereinen abgeben.

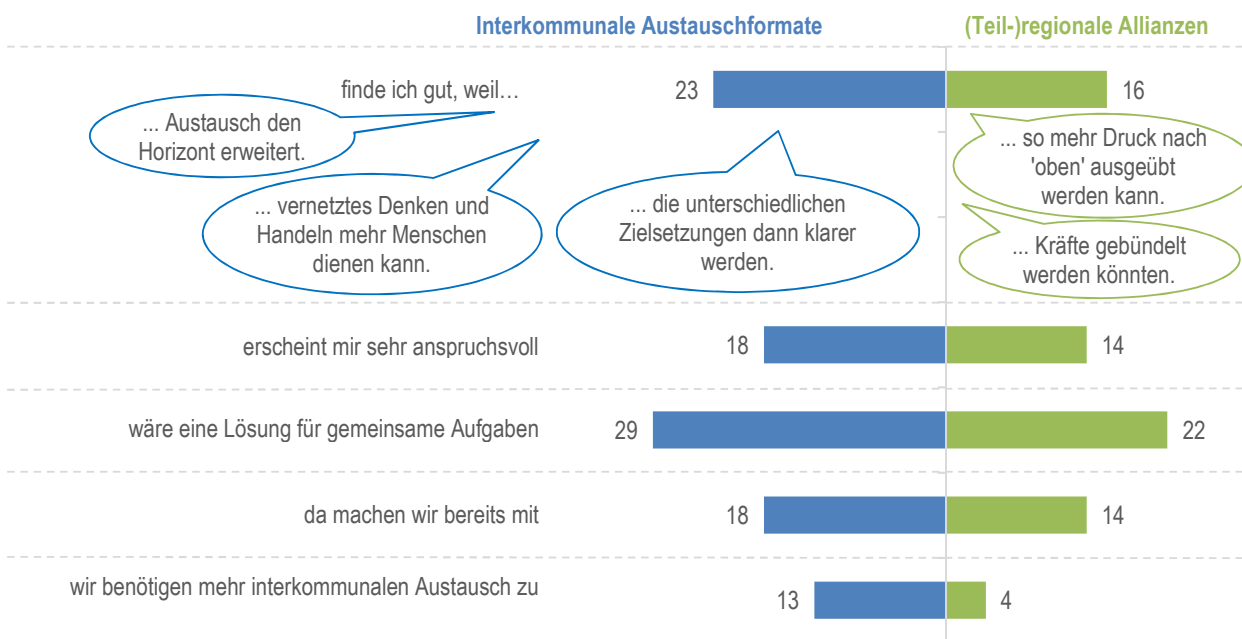
Abbildung 11 zeigt die Ergebnisse, wobei zu beachten ist, dass Mehrfachnennungen möglich waren und zu einigen Antworten auch zusätzlich Freitext hinzugefügt werden konnte.

„Austauschformate, Wissenstransfer und Netzwerke bilden einen guten Nährboden für die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit. Oft haben spätere konkrete Projekte hier ihren Ursprung.“

Austausch zwischen Gemeinden wird insgesamt begrüßt und auch als Lösung wahrgenommen. Es stellt aber auch das niedrigschwelligste und am wenigsten institutionalisierte Instrument der interkommunalen Kooperation dar, an der fast ein Viertel der Antwortenden bereits teilnimmt. Gut finden die Befragten den Erfahrungsaustausch sowie die Vernetzung. Auch, dass Best Practice Beispiele vorgestellt werden, ist für einige eine Motivation zur Teilnahme an zwischengemeindlichem Austausch. Ein Teilnehmer sieht darin auch eine gute Möglichkeit des Anbahnens weiterer bzw. vertiefter Zusammenarbeit, so dass derartige Vernetzungsveranstaltungen auch ein Inkubator für eine intensivere und vielleicht sogar institutionalisierte Kooperation sein können. Die Befragten, die interkommunale Austauschformate als sehr anspruchsvoll benennen, erwähnten im Textfeld mehrheitlich fehlende Ressourcen, insbesondere Zeit, als Grund. Es gibt auch Meinungen, es gäbe bereits sehr viele Plattformen und Termine zum Austausch, so dass mehr Quantität nicht unbedingt mehr Qualität bedingen muss. Die genannten Austauschformate sind sehr vielfältig und reichen von gemeinsam beantragten Städtebauför-

derungen über diverse Arbeitsgemeinschaften bis hin zu Austausch unter dem Dach des Landkreises. Mehr Austausch wird vor allem im Themenfeld Klimaschutz und erneuerbare Energien genannt, aber auch Wohnen und Mobilität sind mehrfach genannte Bereiche für häufigere interkommunale Austauschformate.

Abb. 11: Einschätzung zu den Instrumenten „interkommunale Austauschformate“ und „teilregionale Allianzen“



n=79 Teilnehmende (absolute Angaben, Mehrfachnennungen möglich)

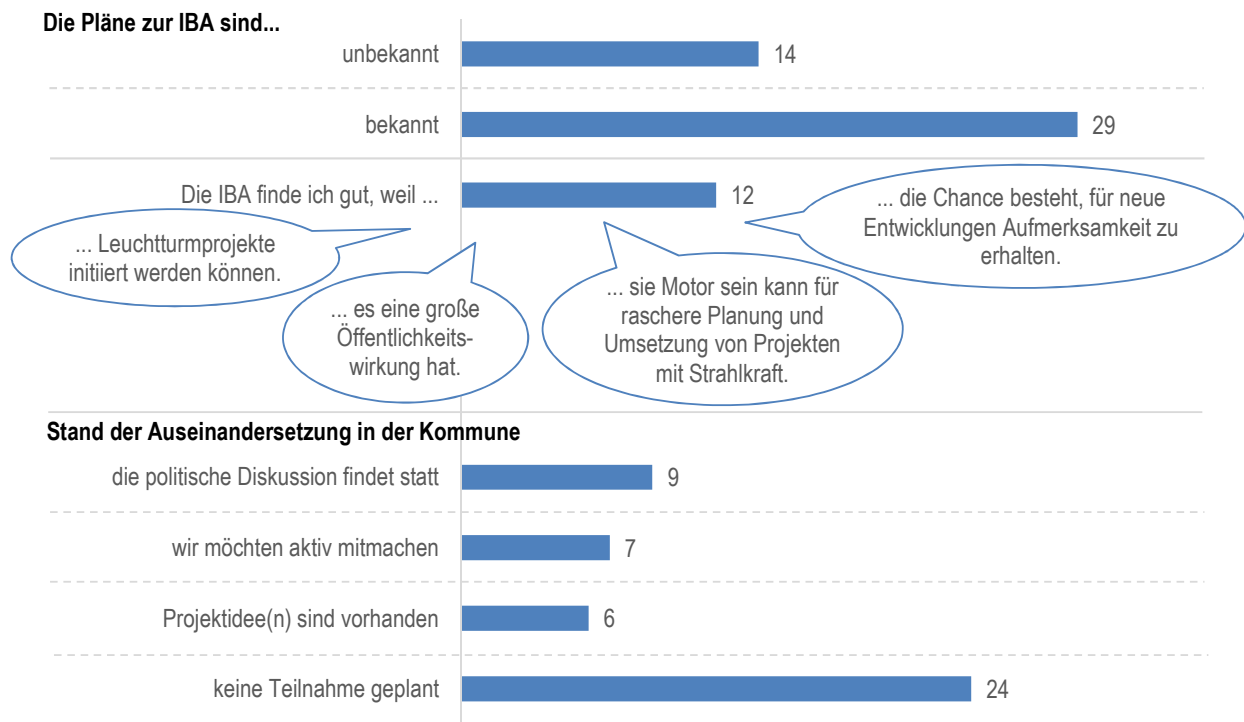
Quelle: Darstellung Difu nach Daten der Kommunalbefragung PV (2024), Frage 15

In teilregionalen Allianzen sehen die Teilnehmenden, die diese gut finden, die Möglichkeit der besseren Aufgabenverteilung und der konkreten Arbeit am jeweiligen Lösen gemeinsamer Probleme. Aber auch die Förderung des gegenseitigen Vertrauens und die Bündelung der Kräfte sind genannte Aspekte. Die kommunalpolitischen Führungskräfte, die Allianzen für sehr anspruchsvoll halten, nennen vor allem den hohen Aufwand, aber auch die schwierige Abstimmung in einem Umfeld unterschiedlicher Interessen. Wenn die Befragten bereits an Allianzen teilhaben, dann werden diverse Regionalmanagements ebenso genannt, wie die bestehenden Allianzen der Region.

7.2. Internationale Bauausstellung (IBA) „Räume der Mobilität“

Ein konkretes Vorhaben in der Metropolregion München, welches sich zum Zeitpunkt der Befragung vor der und aktuell in der Gründungsphase befindet, ist das Projekt der Internationalen Bauausstellung (IBA) zum Thema „Räume der Mobilität“. Da dieses ebenfalls für Städte, Gemeinden und Landkreise eine Plattform zur Zusammenarbeit und für gemeinsame Projekte bietet, wurden die Kommunen explizit dazu befragt (vgl. Abb. 12).

Abb. 12: Einschätzung zur Internationalen Bauausstellung - IBA

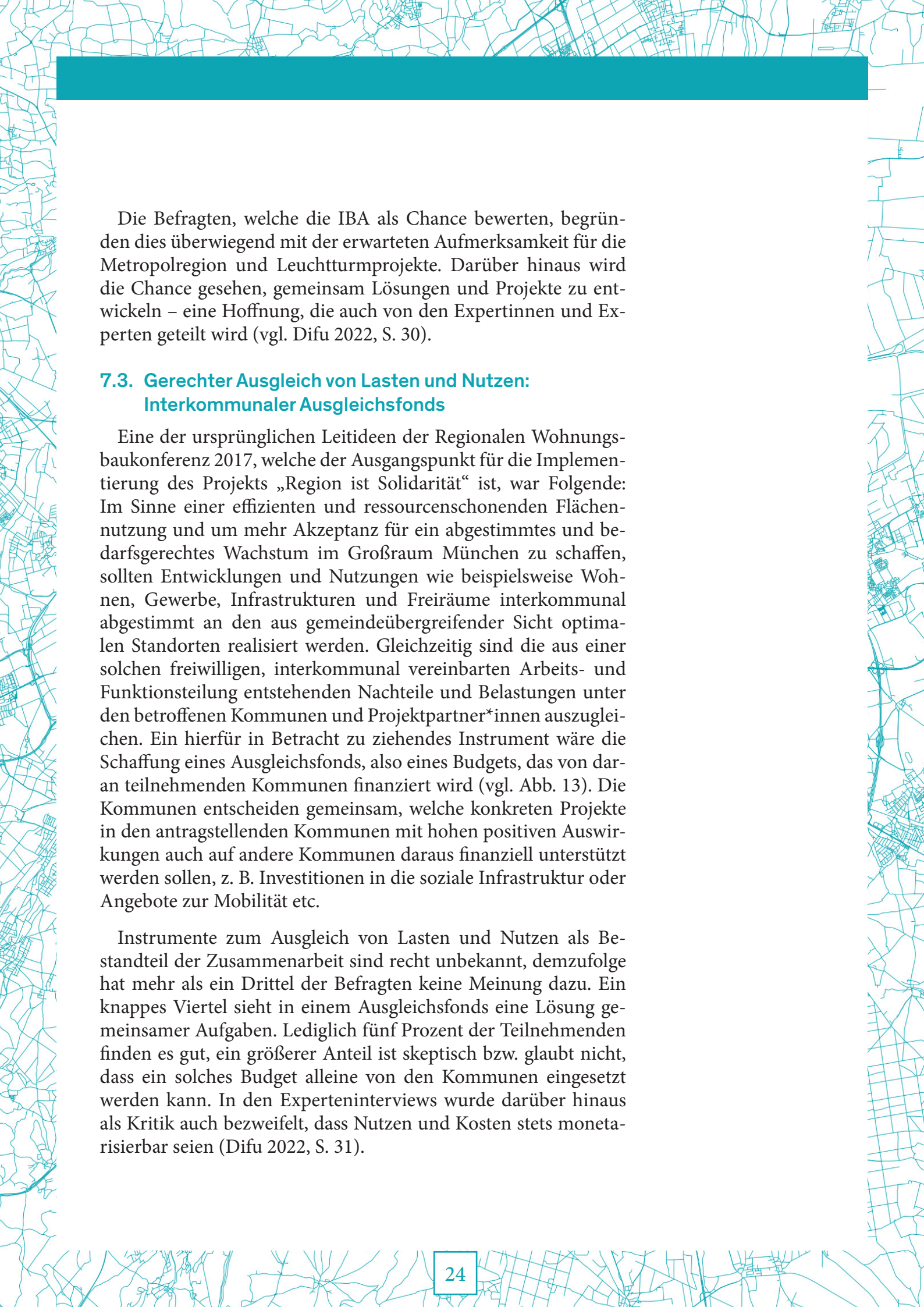


n=83 (absolute Angaben, Mehrfachnennungen möglich)

Quelle: Darstellung Difu nach Daten der Kommunalbefragung PV (2024), Frage 17

Die Antworten zeigen, dass die IBA zum Zeitpunkt der Befragung nur in wenigen Kommunen Präsenz entfaltet hatte. Ein Drittel der Antwortenden gab an, dass die IBA bekannt sei. Ein knappes Drittel plante zum Zeitpunkt keine Teilnahme. Konkrete Absichten zur Teilnahme gaben sieben Kommunen an, in sechs Kommunen bestand auch bereits eine konkrete Projektidee.

„Die Internationale Bauausstellung (IBA) „Räume der Mobilität“ nimmt in Stadt und Umland Fahrt auf.“



Die Befragten, welche die IBA als Chance bewerteten, begründen dies überwiegend mit der erwarteten Aufmerksamkeit für die Metropolregion und Leuchtturmprojekte. Darüber hinaus wird die Chance gesehen, gemeinsam Lösungen und Projekte zu entwickeln – eine Hoffnung, die auch von den Expertinnen und Experten geteilt wird (vgl. Difu 2022, S. 30).

7.3. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen: Interkommunaler Ausgleichsfonds

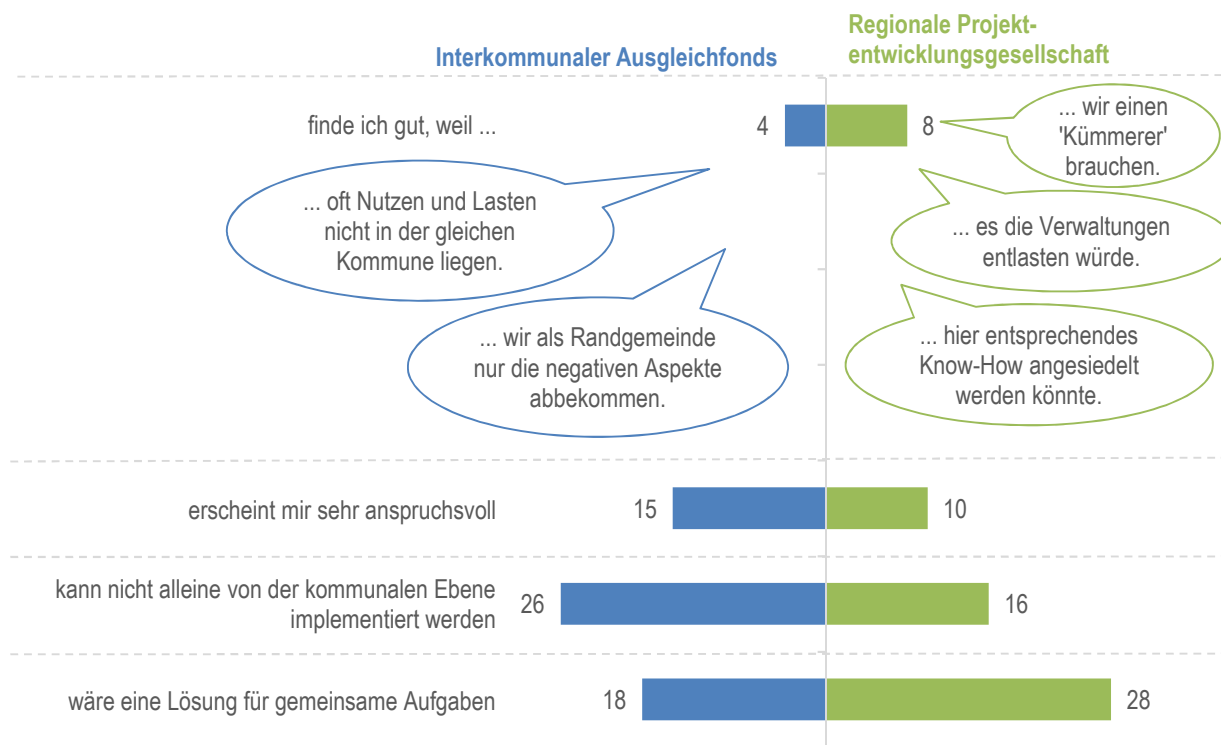
Eine der ursprünglichen Leitideen der Regionalen Wohnungsbaukonferenz 2017, welche der Ausgangspunkt für die Implementierung des Projekts „Region ist Solidarität“ ist, war Folgende: Im Sinne einer effizienten und ressourcenschonenden Flächennutzung und um mehr Akzeptanz für ein abgestimmtes und bedarfsgerechtes Wachstum im Großraum München zu schaffen, sollten Entwicklungen und Nutzungen wie beispielsweise Wohnen, Gewerbe, Infrastrukturen und Freiräume interkommunal abgestimmt an den aus gemeindeübergreifender Sicht optimalen Standorten realisiert werden. Gleichzeitig sind die aus einer solchen freiwilligen, interkommunal vereinbarten Arbeits- und Funktionsteilung entstehenden Nachteile und Belastungen unter den betroffenen Kommunen und Projektpartner*innen auszugleichen. Ein hierfür in Betracht zu ziehendes Instrument wäre die Schaffung eines Ausgleichsfonds, also eines Budgets, das von daran teilnehmenden Kommunen finanziert wird (vgl. Abb. 13). Die Kommunen entscheiden gemeinsam, welche konkreten Projekte in den antragstellenden Kommunen mit hohen positiven Auswirkungen auch auf andere Kommunen daraus finanziell unterstützt werden sollen, z. B. Investitionen in die soziale Infrastruktur oder Angebote zur Mobilität etc.

Instrumente zum Ausgleich von Lasten und Nutzen als Bestandteil der Zusammenarbeit sind recht unbekannt, demzufolge hat mehr als ein Drittel der Befragten keine Meinung dazu. Ein knappes Viertel sieht in einem Ausgleichsfonds eine Lösung gemeinsamer Aufgaben. Lediglich fünf Prozent der Teilnehmenden finden es gut, ein größerer Anteil ist skeptisch bzw. glaubt nicht, dass ein solches Budget alleine von den Kommunen eingesetzt werden kann. In den Experteninterviews wurde darüber hinaus als Kritik auch bezweifelt, dass Nutzen und Kosten stets monetarisierbar seien (Difu 2022, S. 31).

„Ein interkommunaler Ausgleichfonds würde helfen, Lasten und Nutzen gerecht zwischen den Kommunen aufzuteilen, erscheint aber zum heutigen Stand schwer umzusetzen.“

Die offenen Antworten der Skeptiker*innen einer solchen Idee sehen vor allem eine mangelnde politische Bereitschaft des Verteilens kommunaler Gelder – und somit die Mittel der eigenen Gemeinde an eine andere. Einige nennen auch das Fehlen ausreichender kommunaler Einnahmen für einen solchen Zweck. Befürworter*innen der Idee nennen eine gerechtere Verteilung von Nutzen und Lasten als Vorteil.

Abb. 13: Einschätzung der Instrumente interkommunaler/regionaler Ausgleichsfonds und Regionale Projektentwicklungsgesellschaft

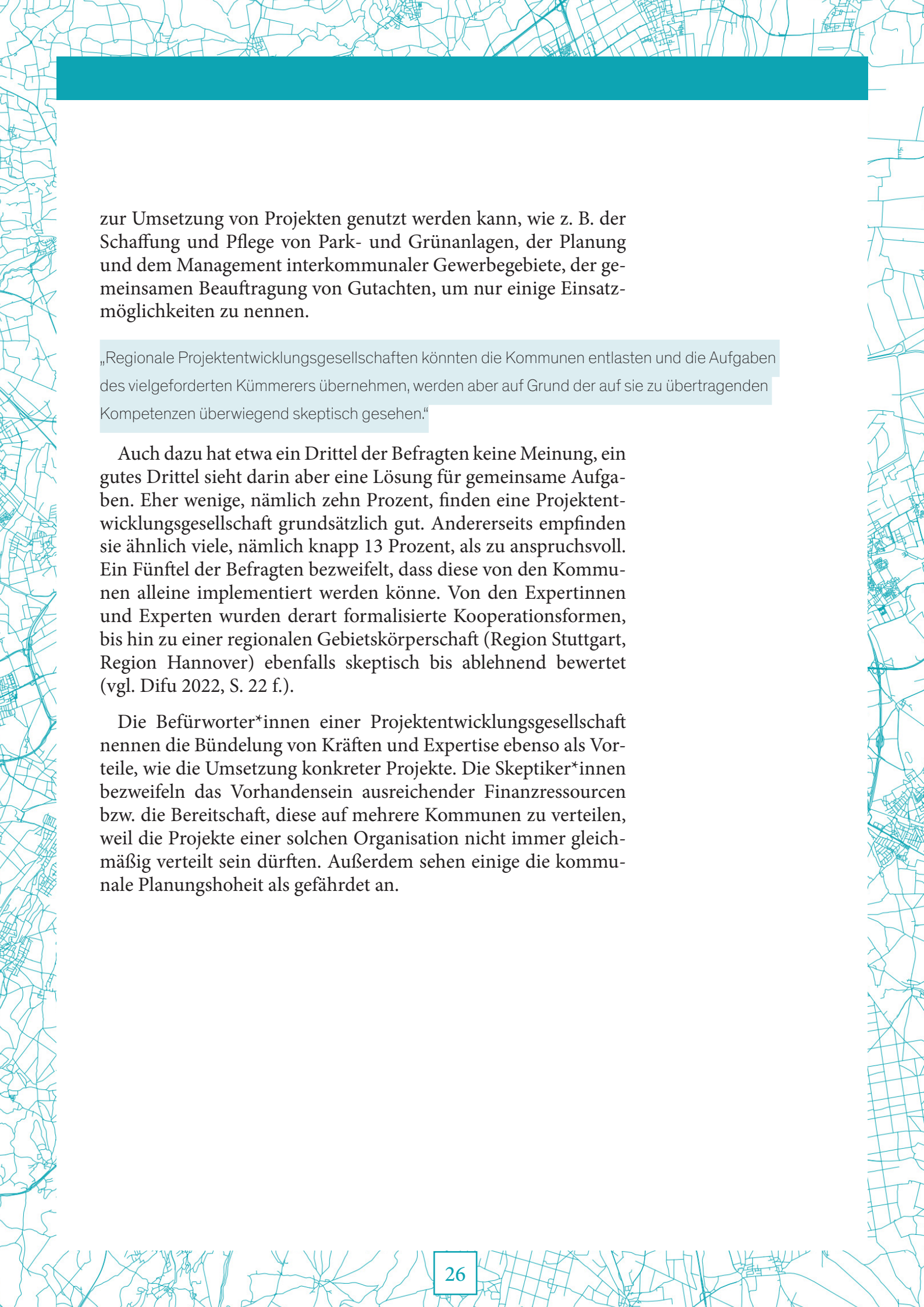


n=79 Teilnehmende (absolute Angaben, Mehrfachnennungen möglich)

Quelle: Darstellung Difu nach Daten der Kommunalbefragung PV (2024), Frage 18

7.4. Regionale Projektentwicklungsgesellschaft

Ein ebenfalls immer wieder in der Diskussion auftauchendes Instrument ist eine regionale Projektentwicklungsgesellschaft (vgl. Abb. 13). Dies ist eine bereits stark formalisierte Form der interkommunalen Kooperation, welche von ihren kommunalen Gesellschafter*innen nicht nur zur Konzeption, sondern auch

The page features a teal background with a white line-art map of a city grid. A solid teal horizontal bar is positioned at the top. The text is centered on the page.

zur Umsetzung von Projekten genutzt werden kann, wie z. B. der Schaffung und Pflege von Park- und Grünanlagen, der Planung und dem Management interkommunaler Gewerbegebiete, der gemeinsamen Beauftragung von Gutachten, um nur einige Einsatzmöglichkeiten zu nennen.

„Regionale Projektentwicklungsgesellschaften könnten die Kommunen entlasten und die Aufgaben des vielgeforderten Kümmerers übernehmen, werden aber auf Grund der auf sie zu übertragenden Kompetenzen überwiegend skeptisch gesehen.“

Auch dazu hat etwa ein Drittel der Befragten keine Meinung, ein gutes Drittel sieht darin aber eine Lösung für gemeinsame Aufgaben. Eher wenige, nämlich zehn Prozent, finden eine Projektentwicklungsgesellschaft grundsätzlich gut. Andererseits empfinden sie ähnlich viele, nämlich knapp 13 Prozent, als zu anspruchsvoll. Ein Fünftel der Befragten bezweifelt, dass diese von den Kommunen alleine implementiert werden könne. Von den Expertinnen und Experten wurden derart formalisierte Kooperationsformen, bis hin zu einer regionalen Gebietskörperschaft (Region Stuttgart, Region Hannover) ebenfalls skeptisch bis ablehnend bewertet (vgl. Difu 2022, S. 22 f.).

Die Befürworter*innen einer Projektentwicklungsgesellschaft nennen die Bündelung von Kräften und Expertise ebenso als Vorteile, wie die Umsetzung konkreter Projekte. Die Skeptiker*innen bezweifeln das Vorhandensein ausreichender Finanzressourcen bzw. die Bereitschaft, diese auf mehrere Kommunen zu verteilen, weil die Projekte einer solchen Organisation nicht immer gleichmäßig verteilt sein dürften. Außerdem sehen einige die kommunale Planungshoheit als gefährdet an.

Region: So sehen viele darin ihre Heimat, eine starke Region mit hohem Wohlstand und hoher Lebensqualität, in der man sich wohlfühlt. Darstellungen, die eher die Probleme in den Vordergrund stellen, nennen den Wohnungsmangel und hohe Boden- und Immobilienpreise mit Siedlungsdruck oder „hemmungslösem Wachstum“, eine Antwort lautet gar nur „Stress“. Dazu gibt es auch mittlere Positionen, die sowohl Chancen als auch Herausforderungen bzw. Probleme sehen.

„Heißgeliebt und oft verdammt: Die Region München befindet sich auch zukünftig im Spannungsfeld zwischen lebenswerter Heimat und kaum zu steuerndem Wachstum.“

Die folgenden beiden Statements fassen viele Äußerungen recht gut zusammen: „Eine der wirtschaftlich stärksten Regionen Deutschlands, die daraus bedingt erhebliche Herausforderungen und Aufgaben für die jeweiligen Städte, Märkte und Gemeinden mit sich bringt.“ „Meine Heimat, in der trotz des Wohlstands viele Aufgaben anzupacken wären.“

Die Frage zur Vision der Region München im Jahr 2040 bietet mannigfaltige Perspektiven. Viele hoffen auf die Lösung der Probleme, vor allem in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Fachkräftemangel und den Erhalt der Prosperität: „Die hohe Lebensqualität der Region zu erhalten und durch mehr Ökologie, mehr ÖPNV und eine bessere Integration neuer MitbürgerInnen auszubauen.“

„Dystopische“ Visionen gibt es keine, vereinzelt wird Kritik am Stadt-Land-Gegensatz bzw. auch einer empfundenen Dominanz der Stadt München geäußert. Als Vertreter kritischer Beiträge sei der folgende Satz zitiert: „Schwierig, der Speckgürtel um München zieht immer größere Kreise und ist mittlerweile schon auf ca. 80 km angewachsen! Die Preislagen der Stadt werden durch den großen Wohnbedarf der Stadt auf unsere Gemeinden herabgebrochen und machen den Gemeinden es sehr schwierig, einen bürgerfreundlichen Baugrundpreis zu erstellen!, de Münchner zoin ois!“

Hervorgehoben wird von einigen auch die Hoffnung, dass die interkommunale Zusammenarbeit in der Region verstärkt genutzt wird, um die Ziele zu erreichen: „Dass wir in der interkommunalen Zusammenarbeit zur Lösung der Probleme viel weiter als jetzt sind.“

9. Schlussbetrachtung und Aussicht

Dank der hohen Beteiligung an der Kommunalbefragung geben die Ergebnisse wichtige Hinweise zur „Kooperationslandschaft“ in der Metropolregion München. Eine große Mehrheit sieht in der Zusammenarbeit zwischen Städten, Gemeinden und Landkreisen eine wichtige und an Bedeutung gewinnende Lösungsstrategie für kommunale Probleme, Herausforderungen und Aufgaben – und empfindet dadurch auch ein Gefühl der regionalen Identität und des Zusammengehörens.

Als besonders geeignet für die Kooperation können jene Handlungsfelder gelten, bei denen die Befragten den Problemdruck überwiegend als „hoch“ oder „mittel“ einstufen, also Mobilität, Bildung, Energieversorgung, Arbeit und Wirtschaft, Klimaschutz und -anpassung, Gesundheit und Pflege sowie Wohnen. Die jeweils passende Organisationsform und der räumliche Umgriff der Kooperationsakteure hängen dabei vom Zweck der Zusammenarbeit ab. Eher weniger Problemdruck wird gesehen in Bezug auf die gemeinsame Ortsplanung und die gemeinsame Entwicklung von Konversionsflächen sowie die Freiräume bzw. grüne und blaue Infrastrukturen.

Das Zustandekommen bzw. die Entwicklung der kooperativen Projekte hängt dabei nach Meinung der Teilnehmenden zum einen stark von Ideen und Einzelpersonen ab, aber auch von den finanziellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen, die für eine erfolgreiche Projektarbeit zur Verfügung stehen müssen. Probleme sind oft rechtliche Hürden und fehlende Fördermittel höherer staatlicher Ebenen, insbesondere des Freistaats. Die Gemeinden müssen aber auch die Überwindung eines Kirchturmdenkens, also das Festhalten an ausschließlich eigenen Interessen, bewältigen wollen, damit die Zusammenarbeit zu einem Erfolg führen kann.

Einigkeit herrscht darüber, dass niederschwellige Angebote, wie Veranstaltungen, Netzwerktreffen und der informelle Austausch einen guten Start für die interkommunale Kooperation darstellen, aus denen sich auch bereits vorhandene Kooperationsformate, wie die teilregionalen Allianzen oder das Regionalmanagement, entwickelt haben.

Die geplante IBA „Räume der Mobilität“ hat bereits eine hohe Bekanntheit. Eher skeptisch sehen die kommunalen Entscheidungsträger*innen hingegen einen regionalen Ausgleichsfonds. Eine größere Bereitschaft besteht bei der Etablierung einer regi-

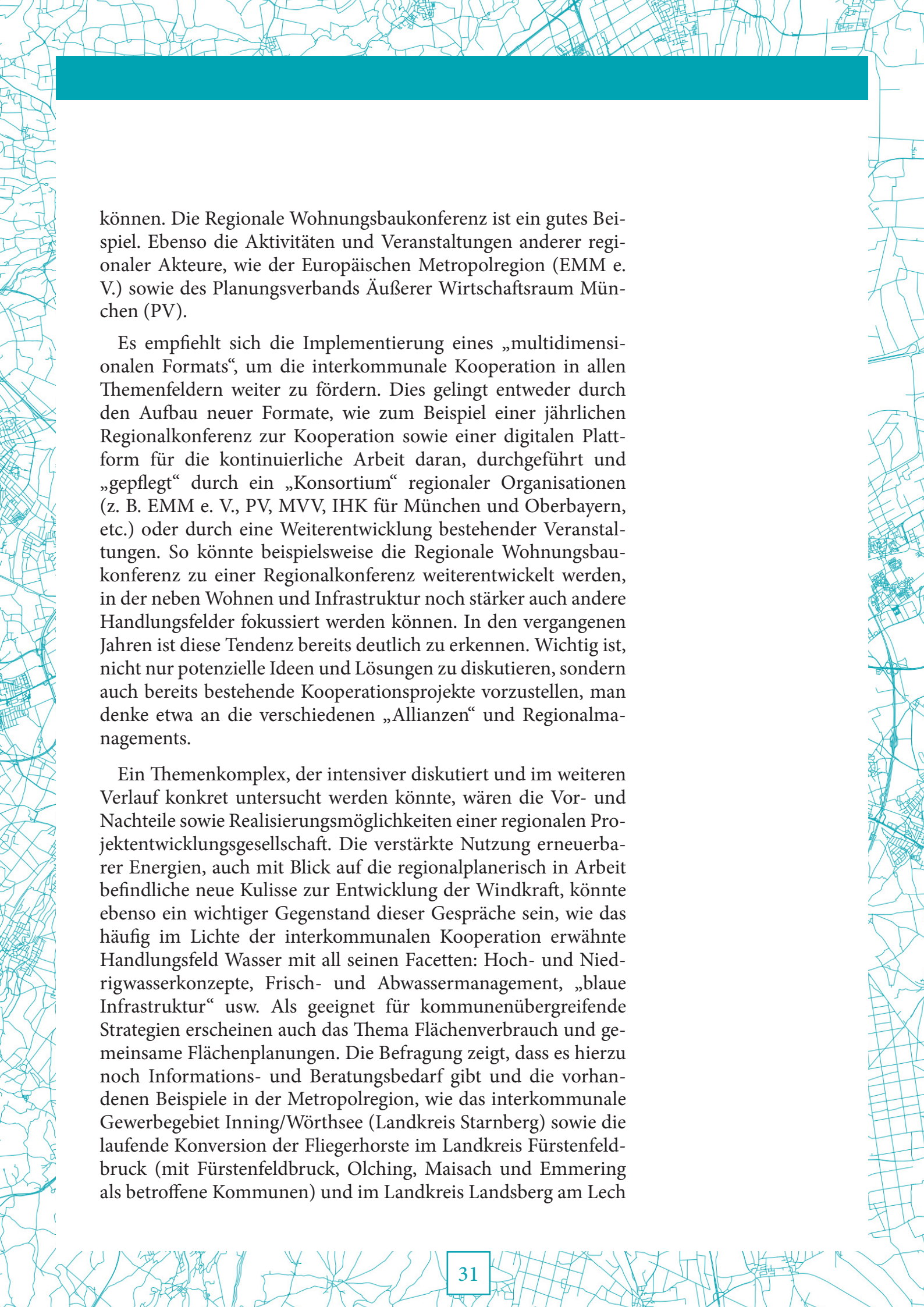
onalen Projektentwicklungsgesellschaft, aber nur, wenn die Basis der Zusammenarbeit, also ein klarer Gesellschaftszweck mit einem ausgearbeiteten Konzept, eine ausreichende Finanzierung und ein professionelles Team, sichergestellt sind.

Spannend wird es sein, wie sich die IBA entwickelt, handelt es sich dabei doch um ein Projekt der interkommunalen Kooperation auf der Ebene der Metropolregion München. An diesem Vorhaben kann man bereits bis zum heutigen Stand beobachten – und auch einige Ergebnisse der Experteninterviews sowie der vorliegenden Kommunalbefragung bestätigt sehen – dass es des Engagements einzelner Persönlichkeiten bzw. Organisationen bedarf, um gemeinsames Handeln zu initiieren und voranzutreiben. Auch bei der IBA wird die Finanzierung eine wichtige Determinante des Fortkommens bzw. des Erfolgs des Projekts sein. Da die IBA eine eigene Gesellschaft zur Entwicklung, Finanzierung und zum Teil auch Management der einzelnen Projekte unter dem IBA-Dach erhalten soll, könnte dies auch eine Blaupause für eine regionale Projektentwicklungsgesellschaft darstellen. Grundsätzlich hat die IBA das Potenzial, eine steile Lernkurve für die interkommunale bzw. regionale Kooperation zu werden. Dieser Effekt wird umso höher, je mehr Akteure sich daran beteiligen, vor allem die „IBA Unit“ des EMM e. V., über den sich auch Kommunen und andere Stakeholder an der IBA-Gesellschaft beteiligen können, ermöglicht Potenziale der Beteiligung auch für kleinere Gemeinden.

Insgesamt wecken die Ergebnisse der Kommunalbefragung den Mut, auch unabhängig von der IBA, weiterhin über Projekte der regionalen Zusammenarbeit nachzudenken, zu diskutieren und auch konkret, zum Beispiel im Rahmen der regionalen Wohnungsbaukonferenzen, aufzugreifen.

10. Empfehlungen an die Kommunalpolitik in der Metropolregion München

Viele kommunale Akteur*innen wissen den Austausch als „Inkubator“ für Projektideen und zum Ausloten möglicher Kooperationen sehr zu schätzen. Auf der anderen Seite sind die Ressourcen begrenzt und mehr Quantität für das regionale Networking bietet nicht unbedingt mehr Qualität. Wichtig ist es also, bestehende regionale Organisationen und Formate zu nutzen und proaktiv Potenziale und Ideen für Vorhaben und Projekte wahrzunehmen und entsprechend voranzutreiben, wenn sie im kommunalen Interesse sind und auch qualitativ ansprechende Lösungen bieten



können. Die Regionale Wohnungsbaukonferenz ist ein gutes Beispiel. Ebenso die Aktivitäten und Veranstaltungen anderer regionaler Akteure, wie der Europäischen Metropolregion (EMM e. V.) sowie des Planungsverbands Äußerer Wirtschaftsraum München (PV).

Es empfiehlt sich die Implementierung eines „multidimensionalen Formats“, um die interkommunale Kooperation in allen Themenfeldern weiter zu fördern. Dies gelingt entweder durch den Aufbau neuer Formate, wie zum Beispiel einer jährlichen Regionalkonferenz zur Kooperation sowie einer digitalen Plattform für die kontinuierliche Arbeit daran, durchgeführt und „gepflegt“ durch ein „Konsortium“ regionaler Organisationen (z. B. EMM e. V., PV, MVV, IHK für München und Oberbayern, etc.) oder durch eine Weiterentwicklung bestehender Veranstaltungen. So könnte beispielsweise die Regionale Wohnungsbaukonferenz zu einer Regionalkonferenz weiterentwickelt werden, in der neben Wohnen und Infrastruktur noch stärker auch andere Handlungsfelder fokussiert werden können. In den vergangenen Jahren ist diese Tendenz bereits deutlich zu erkennen. Wichtig ist, nicht nur potenzielle Ideen und Lösungen zu diskutieren, sondern auch bereits bestehende Kooperationsprojekte vorzustellen, man denke etwa an die verschiedenen „Allianzen“ und Regionalmanagements.

Ein Themenkomplex, der intensiver diskutiert und im weiteren Verlauf konkret untersucht werden könnte, wären die Vor- und Nachteile sowie Realisierungsmöglichkeiten einer regionalen Projektentwicklungsgesellschaft. Die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien, auch mit Blick auf die regionalplanerisch in Arbeit befindliche neue Kulisse zur Entwicklung der Windkraft, könnte ebenso ein wichtiger Gegenstand dieser Gespräche sein, wie das häufig im Lichte der interkommunalen Kooperation erwähnte Handlungsfeld Wasser mit all seinen Facetten: Hoch- und Niedrigwasserkonzepte, Frisch- und Abwassermanagement, „blaue Infrastruktur“ usw. Als geeignet für kommunenübergreifende Strategien erscheinen auch das Thema Flächenverbrauch und gemeinsame Flächenplanungen. Die Befragung zeigt, dass es hierzu noch Informations- und Beratungsbedarf gibt und die vorhandenen Beispiele in der Metropolregion, wie das interkommunale Gewerbegebiet Inning/Wörthsee (Landkreis Starnberg) sowie die laufende Konversion der Fliegerhorste im Landkreis Fürstfeldbruck (mit Fürstfeldbruck, Olching, Maisach und Emmering als betroffene Kommunen) und im Landkreis Landsberg am Lech

(Stadt Landsberg am Lech, Gemeinde Penzing) als Erfahrungswerte vorgestellt und kommuniziert werden sollten.

Auch Verwaltungsgemeinschaften sind ein interessantes Instrument, nicht nur der effizienten gemeinsamen Gemeindeverwaltung, sondern auch des Austauschs und Projektierens gemeinsamer Vorhaben, bis hin zur kooperativen Finanzierung. Zweckverbände, sei es für die Energieversorgung, die Schul- und Erwachsenenbildung (Volkshochschule) oder zur Kooperation bei finanzressourcenintensiven Bereichen, wie IT oder Bauhof, erscheinen ebenfalls als etablierte Lösungsmöglichkeiten. Zum Thema Wohnungsbau gibt es in der Metropolregion diverse Beispiele kommunaler Wohnungsbaugesellschaften, die ebenfalls kooperativ aufgebaut und betrieben werden können. Im Rahmen der eher themenbezogenen und weniger formalisierten Zusammenarbeit bietet sich zum Thema Fachkräftegewinnung ein gemeinsames Personalmarketing auf Messen oder im Internet an.

Angesichts der Ergebnisse der Befragung – und auch der möglichen juristischen Hürden – ist die Idee eines regionalen Ausgleichsfonds skeptisch zu sehen. Dieses Instrument, das in der geschilderten Form in Deutschland bisher nur punktuell existiert (vgl. Kommunaler Innenentwicklungsfonds im Landkreis Nienburg/Weser), ist sehr anspruchsvoll und dürfte auch auf größere politische Widerstände stoßen. Besser geeignet wäre zunächst ein projektorientierter Ansatz: Wenn es Vorhaben einer Kommune gibt, die positive oder negative Auswirkungen auf die Nachbarn haben könnten, dann ist die direkte Ansprache jener Gemeinden mit einer gemeinsam zu entwickelnden Lösung eine empfehlenswerte Herangehensweise. Neutrale Partner, wie der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) oder der EMM e. V., sind bereits bestehende Institutionen, welche die Gemeinden beraten und unterstützen könnten.

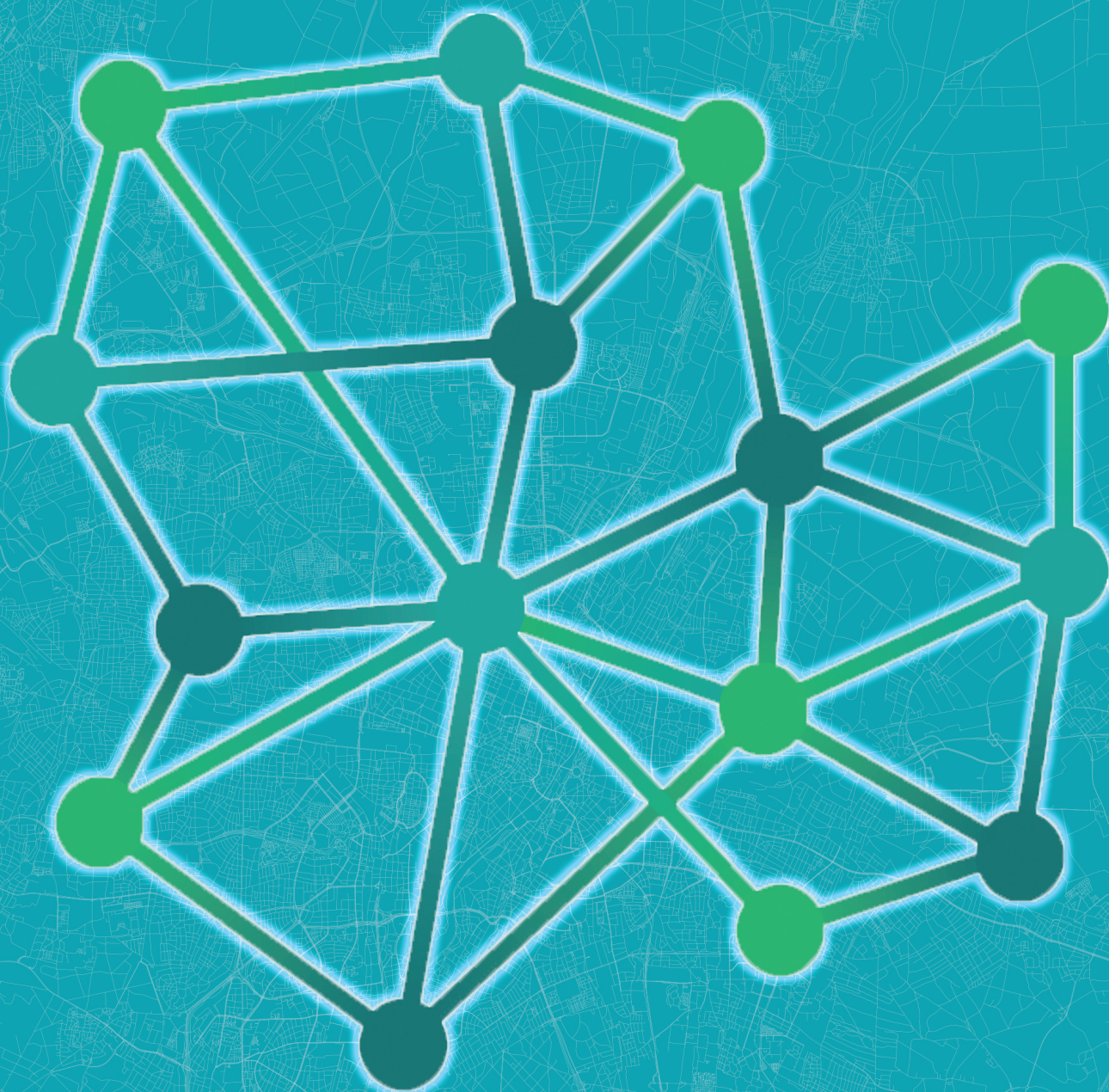
Quellen

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) 2020: Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog, München. Online verfügbar unter https://www.wohnungsbaukonferenz.de/wp-content/uploads/2022/04/Region-ist-Solidaritaet_Instrumente.pdf, zuletzt geprüft am 02.08.2023.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) 2022: Region ist Solidarität. Gespräche über Stand und Perspektiven interkommunaler Kooperation in der Region München, München. Online verfügbar unter https://www.wohnungsbaukonferenz.de/wp-content/uploads/2022/07/Region_ist_Solidaritaet_Bericht2_Experten.pdf, zuletzt geprüft am 02.08.2023.

Ein Kooperationsprojekt von





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.



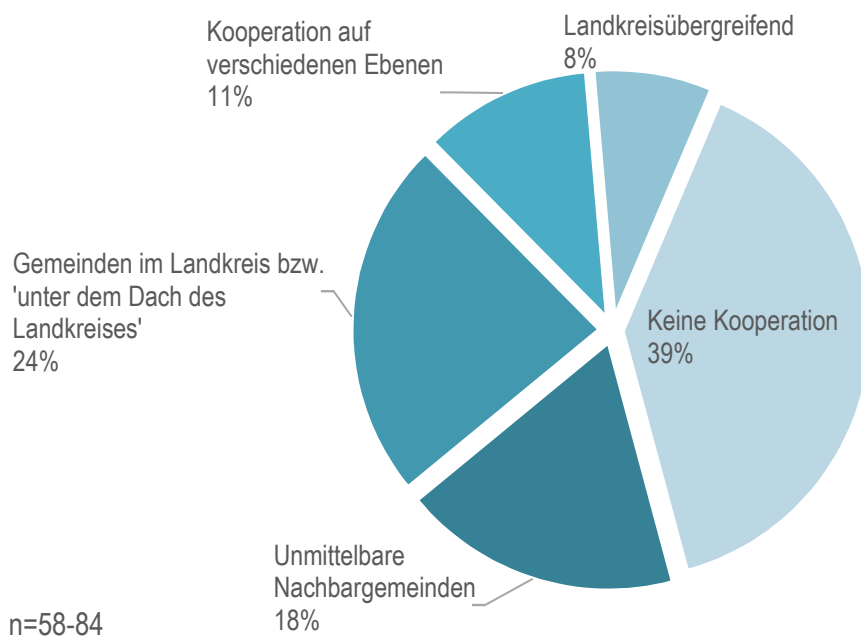
2. Ergebnisse: Die Region München auf dem Weg zu „Solidarität“

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

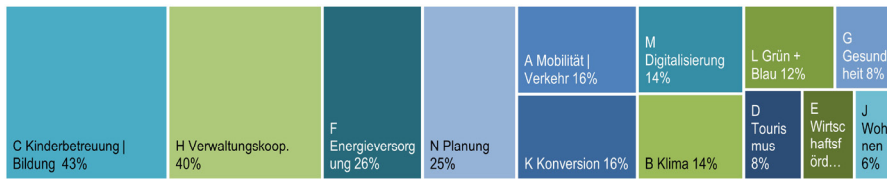
Die Kommunen verfügen über Kooperationserfahrungen in verschiedenen Themen. Es zeigen sich unterschiedliche Konstellationen der Zusammenarbeit auf den räumlichen Ebenen (vgl. Abb. 2). Die geringste Kooperationsintensität besteht bei den Themen Konversionsflächen (die allerdings auch nicht regelmäßig 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

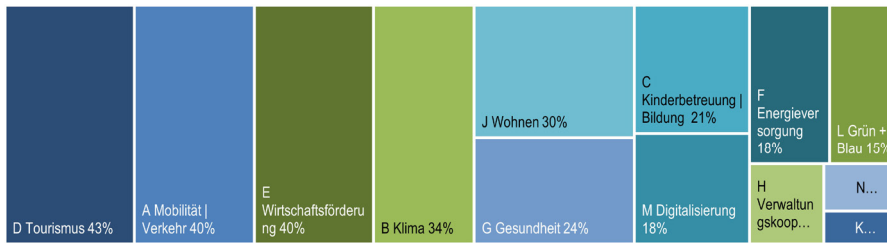
anderen Bausteinen des Projektes die Veränderungsdynamiken mit den Gesprächspartner*innen diskutiert und eigene Erfahrungen mit Kooperationsprozessen gesammelt. Die Erkenntnisse werden im Folgenden thesenartig zusammengestellt.

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

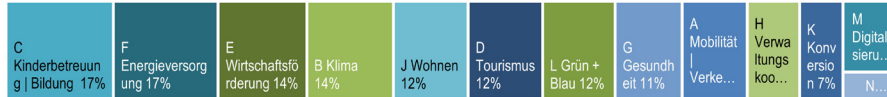
Nachbargemeinden (18 %)



Landkreis (24 %)



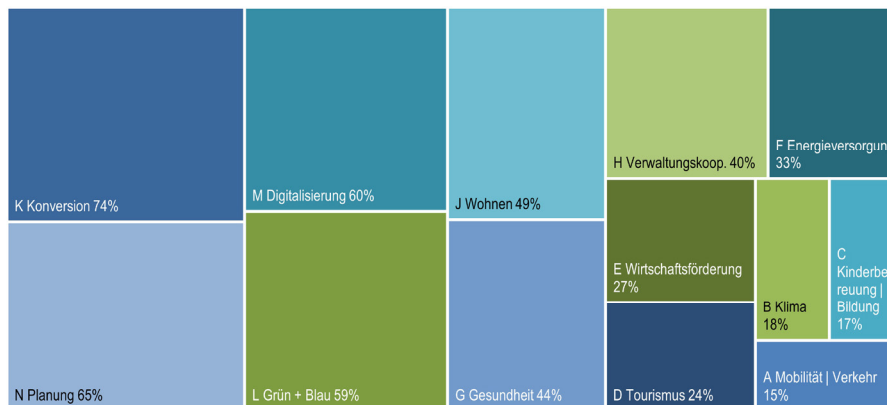
Kooperation auf verschiedenen Ebenen (11 %)



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 Doppelarbeit, 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.

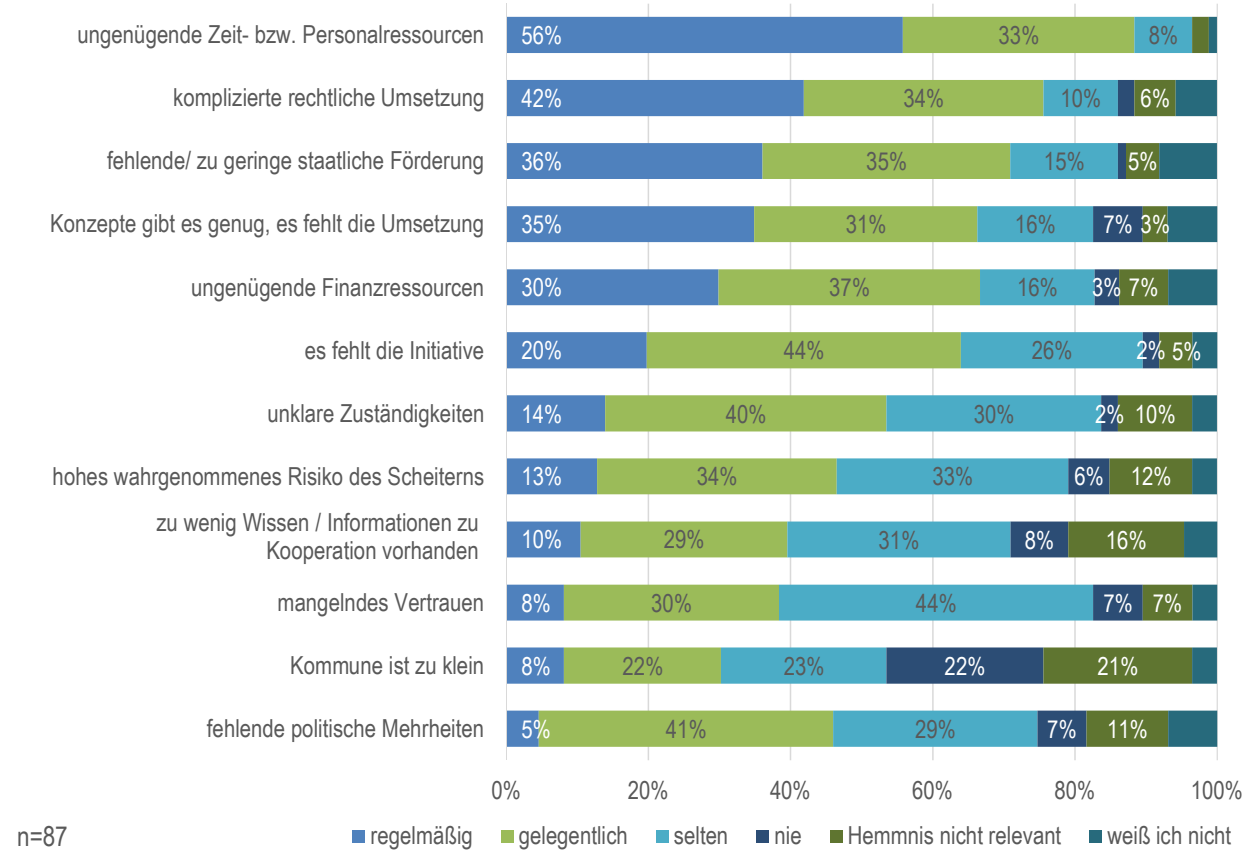
Was und wie machen es eigentlich die anderen?

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:**

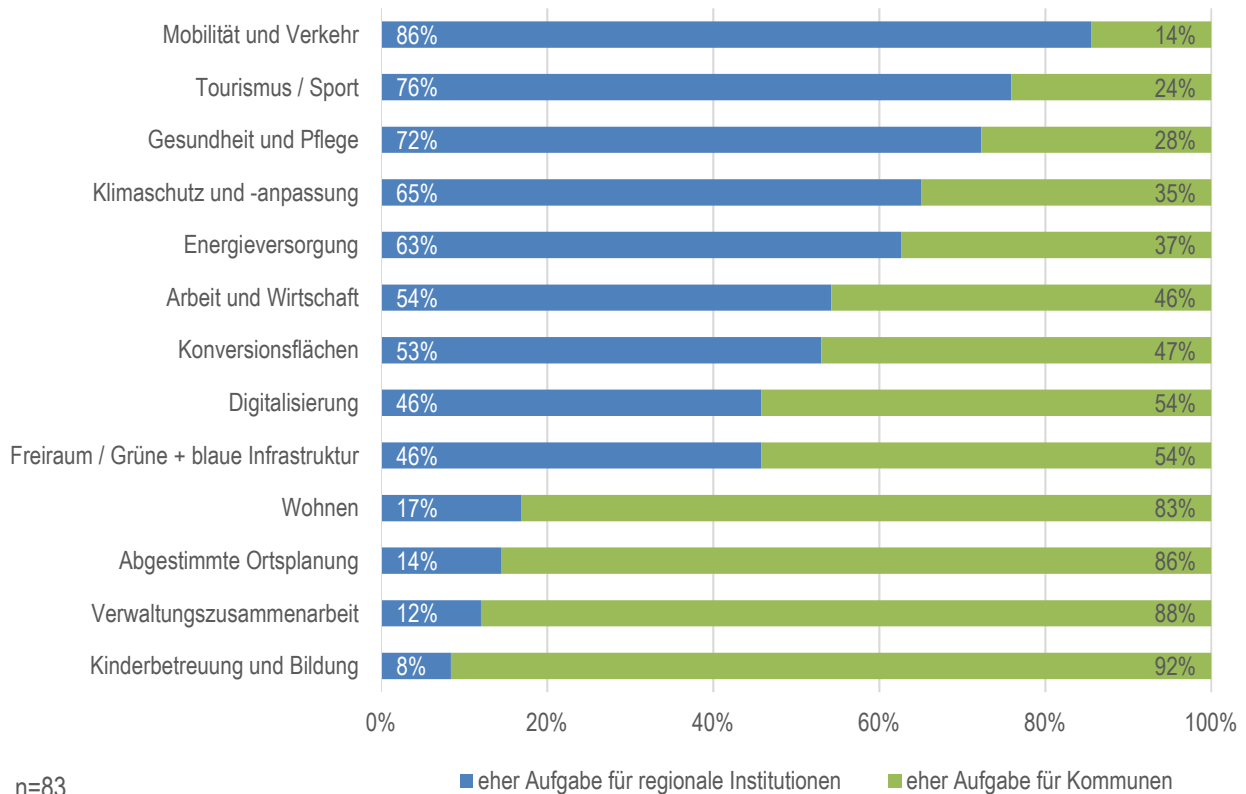
Die Kommunen sehen sich in einer Reihe von Themen nicht in der Rolle, Kooperationen zu initiieren, sondern verorten diese Aufgabe auf der regionalen Ebene (vgl. Abb. 4). Während die interkommunale Kooperationspraxis u. a. im Rahmen dieses Projektes untersucht wurde, sind die Angebote auf den regionalen 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

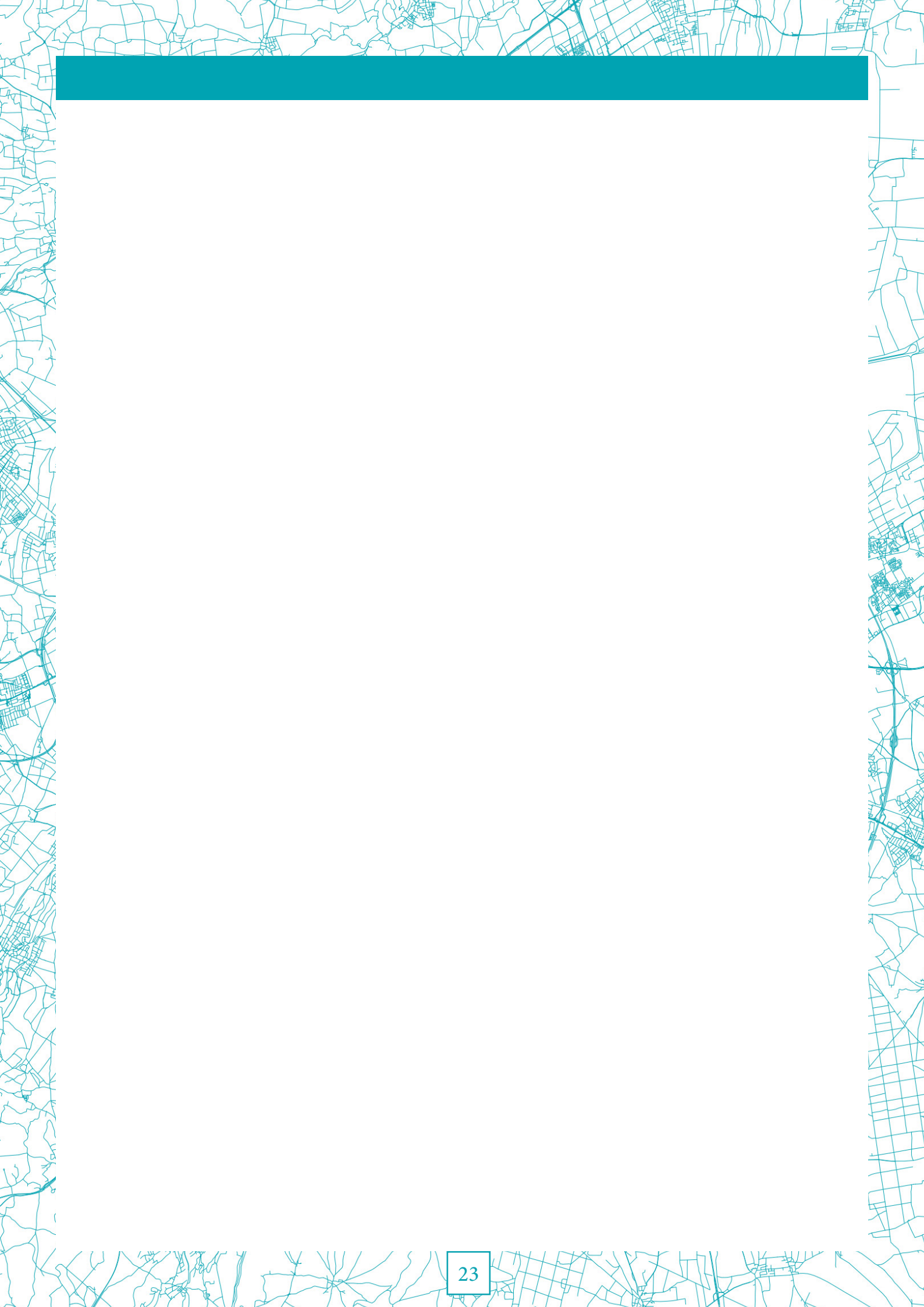
Bock, Stephanie; Michalski, Daniela; Pätzold, Ricarda (2020): Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog. Berlin. Online verfügbar unter https://www.wohnungsbaukonferenz.de/wp-content/uploads/2022/04/Region-ist-Solidaritaet_Instrumente.pdf, zuletzt geprüft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



Landeshauptstadt
München
**Referat für Stadtplanung
und Bauordnung**



Landkreis
Dachau



Landkreis
Ebersberg



Deutsches Institut
für Urbanistik



regionale
wohnungsbau
konferenz



Planungsverband
Äußerer
Wirtschaftsraum
München