

Stadt-Umland-Kooperation: Stellschrauben zur Stärkung der regionalen Zukunftsgestaltung

Ein Leitfaden für die kommunale Praxis

nach den Erfahrungen im REFINA-Verbundvorhaben
„Integriertes Stadt-Umland-Modellkonzept Elmshorn/Pinneberg
zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“



IMPRESSUM

Herausgeber

REFINA-Verbundpartner:



Stadt-Umland-Konzept für die Stadtregion Elmshorn

Ansprechpartner:

Volker Lützen
Stadtrat Stadt Elmshorn
Schulstr. 15-17,
25335 Elmshorn
Tel.: 04121 / 231 202

Ernst Wilhelm Mohrdiek
Bürgermeister Gemeinde Horst
Elmshorner Str. 27
25358 Horst
Tel.: 04126 / 392 811



Stadt-Umland-Konzept für die Stadtregion Pinneberg

Ansprechpartner:

Hartmut Teichmann
Kreis Pinneberg
Moltkestr. 10,
25421 Pinneberg
Tel.: 04101 / 212 313

Kristin Alheit
Bürgermeisterin Stadt Pinneberg
Bismarckstr. 8
25421 Pinneberg
Tel.: 04101 / 211 201



Raum & Energie

Institut für Planung, Kommunikation
und Prozessmanagement GmbH

Katrin Fahrenkrug
Dr. Michael Melzer
Lutke Blecken
Hafenstraße 39
22880 Wedel
Tel.: 04103 / 16 0 41

Verfasser

Raum & Energie

Institut für Planung, Kommunikation
und Prozessmanagement GmbH

Lutke Blecken
Dr. Michael Melzer

Gestaltung und Satz

Stilbude

Simon Wentland
www.stilbude.de

Bildnachweis

Institut Raum & Energie

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

gefördert durch:



REFINA

Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung
Das diesem Bericht vorliegende Verbundvorhaben wurde mit den Mitteln des
Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 330747
a-c gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt der Veröffentlichung liegt beim Autor



Förderfonds der Metropolregion Hamburg

Inhalt

1	Zielsetzung des Leitfadens	7
2	Herausforderung Stadt-Umland-Konzepte	9
2.1	Die Ausgangslage - Kooperation als Grundbedingung der Zukunftsfähigkeit	9
2.2	Die Problematik - Konfliktparteien versus Schicksalsgemeinschaft	9
2.3	Der Leitgedanke - Kooperativ abgestimmte Entwicklung von zentralen Orten mit ihrem Umland	10
3	Phasen eines Stadt-Umland-Konzepts	12
4	Initiierung des Kooperationsprozesses	13
4.1	Anlass der Zusammenarbeit	13
4.2	Kommunale Ebene als Initiator	13
4.3	Innerer Zirkel der Vorbereitungsphase	14
4.4	Räumliche Abgrenzung der Kooperation	14
4.5	Zielbestimmung und Themenauswahl	15
4.6	Startvereinbarung	17
4.7	Dauer, Kosten und Nutzen-Aufwand-Relation	18
5	Organisation des Arbeitsprozesses	19
5.1	Dialogorientierte Arbeitsweise	19
5.2	Grundsätze - Freiwilligkeit, Gleichberechtigung, Konsensprinzip	19
5.3	Federführung	19
5.4	Organisationsstrukturen	20
5.4.1	Arbeitsebene und politische Chefebene	20
5.4.2.	Einbindung der politischen Gremien - Regionalkonferenz	20
5.4.3	Thematische Arbeitsgruppen	20
5.4.4	Externe Gutachter und Moderatoren	20
5.4.5	Landesplanung und Kreis	22
5.5	Verfahrensregeln für die Erarbeitungsphase	23
5.5.1	Regelungen zur Arbeitsstruktur	23
5.5.2	Regelungen für förmliche Abstimmungen	23
5.5.3	Regelungen zur Einbindung der Politik	23
5.5.4	Leitgedanken zur Gestaltung des Abstimmungsprozesses	24
5.6	Begleitende Kommunikation	25
6	Themenfeld Siedlungsentwicklung	26
6.1	Bestandsaufnahmen	26
6.2	Quantitative Analyse - Entwicklungsprognose	28
6.3	Qualitative Analyse	31
6.4	Einbezug von Innenentwicklungspotenzialen	34
6.5	Zusammenführung in einen Entwicklungsplan	36

7	Mechanismen zum Ausgleich von Vorteilen und Lasten/Interessenausgleich	39
7.1	Handlungsfeldübergreifender Ausgleich	39
7.2	Monetärer Ausgleich und Strukturfonds für regionale Leitprojekte	40
8	Umsetzungsphase und Verstetigung des Prozesses	43
8.1	Entstehung von Verbindlichkeit	43
8.2	Umsetzung von Maßnahmen	43
8.3	Fortschreibungsbedarf	44
8.4	Monitoring und Controlling	44

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Lage der Stadtregionen Elmshorn und Pinneberg	8
Abbildung 2:	Verfahren zur Abstimmung von Einzelhandelsvorhaben in der Stadtregion Pinneberg	16
Abbildung 3:	Organisationsstruktur der Stadt-Umland-Kooperation für die Stadtregion Pinneberg	21
Abbildung 4:	Organisationsstruktur der Stadt-Umland-Kooperation für die Stadtregion Elmshorn	22
Abbildung 5:	Vorgehen in der Abstimmung der Flächenentwicklung	26
Abbildung 6:	Bestandsaufnahme der Flächenpotenziale in der Stadt-Umland-Kooperation Pinneberg	27
Abbildung 7:	Methodik der Flächenbedarfsschätzung	28
Abbildung 8:	Beispielrechnung Wohnungsneubaubedarf bis 2020 in der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn	29
Abbildung 9:	Beispielrechnung Flächenbedarf bis 2020 in der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn	29
Abbildung 10:	Vergleich zwischen Wohnbaupotenzialen und Bedarf bis 2020 in der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn	36
Abbildung 11:	Entwicklungsplan der Gemeinde Klein Nordende	37
Abbildung 12:	Dokumentation des Workshops „Neue Wohnformen“	38
Abbildung 13:	Teilnehmer des Workshops „Neue Wohnformen“	38
Abbildung 14:	Bürgermeister der SUK Elmshorn nach Unterzeichnung der Kooperationsvereinbarung	44

1 Zielsetzung des Leitfadens

Über knapp drei Jahre wurden in den beiden schleswig-holsteinischen Stadtregionen Elms-horn und Pinneberg mit finanzieller Förderung durch das REFINA-Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und des Förderfonds der Metropolregion Ham-burg interkommunale Kooperationen initiiert, aufgebaut und verstetigt.

Der vorliegende Leitfaden stellt eine Arbeitshilfe zur Initiierung und Umsetzung interkommuna-ler Kooperationen in Stadt-Umland-Bereichen dar. Dabei soll nicht nur das notwendige In-strumentarium mit seinen individuell durchaus unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten und Vorgehensweisen beschrieben, sondern sehr

konkret die einzelnen Arbeitsschritte und da-bei auftauchende Fragestellungen behandelt werden.

Grundlage dafür sind die ausgewerteten Erfah-rungen mit den beiden in Schleswig-Holstein erarbeiteten Stadt-Umland-Konzepten in Elms-horn und Pinneberg sowie der Referenzregion Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg. Auch die breite regional politische und wissenschaft-liche Diskussion über eine Workshopreihe mit insgesamt neun Veranstaltungen für unter-schiedliche Zielgruppen zu Rahmenbedingun-gen, Erfahrungen und Themenfeldern wurde eingehend berücksichtigt.

Die Modellkonzepte

Stadt-Umland-Konzept Elmshorn

Im Stadt-Umland-Bereich Elmshorn mit seinen zwölf Kommunen leben insgesamt rund 70.000 Einwohner, davon 48.300 im Mittelzentrum Elmshorn und 5.200 im ländlichen Zentralort Horst. Kleinste beteiligte Kommune ist die Gemeinde Altenmoor mit rund 270 Einwohnern.

Beteiligte Kommunen:

- Altenmoor
- Bokholt-Hanredder
- Stadt Elmshorn
- Horst
- Kiebitzreihe
- Klein Nordende
- Klein Offenseth-Sparrieshoop
- Kölln-Reisiek
- Raa-Besenbek
- Seester
- Seestermühe
- Seeth-Ekholt

Der nördliche Teil des Kooperationsgebietes gehört mit dem Amt Horst-Herzhorn zum Kreis Steinburg, der südliche Teil zum Kreis Pinneberg.

Abbildung 1
Lage der Stadtregionen Elmshorn und Pinneberg



Stadt-Umland-Konzept Pinneberg

Im Stadt-Umland-Bereich Pinneberg leben rund 104.500 Einwohner, davon 42.000 im Mittelzentrum Pinneberg und 18.000 in der Stadt Schenefeld. Kleinste Gemeinden sind die vier Gemeinden im Amt Pinnau mit jeweils rund 2.000 Einwohnern.

Beteiligte Kommunen:

- Appen
- Borstel-Hohenraden
- Halstenbek
- Kummerfeld
- Stadt Pinneberg
- Prisdorf
- Rellingen
- Stadt Schenefeld

Die Region ist geprägt durch die unmittelbare Lage in der Nachbarschaft zur Stadt Hamburg.

2 Herausforderung Stadt-Umland-Konzepte

2.1 Die Ausgangslage - Kooperation als Grundbedingung der Zukunftsfähigkeit

Kooperation ist in den letzten Jahren zu einem Schlüsselbegriff räumlicher Planung und regionaler Entwicklungssteuerung geworden. Drei Gründe sind dafür maßgeblich:

1. In der nationalen und globalen Standortkonkurrenz sind kleinere Einheiten – zumal bei knapperen Ressourcen – immer weniger in der Lage, allein konkurrenzfähig zu sein.
2. Innerregionale Konkurrenz schwächt die ohnehin begrenzte Ressourceneffizienz zusätzlich.
3. Klassische „top-down“-Steuerungsinstrumente stoßen wegen der Dynamik der Entwicklungen, der Akzeptanzfähigkeit ihrer Ergebnisse und auch der Integration unterschiedlicher (sektoraler) Anforderungen an ihre Grenze.

Stadt-Umland-Bereiche scheinen durch ihre engen Verflechtungen und die wechselseitige Abhängigkeit von Kernstadt und Umlandgemeinden ganz besonders prädestiniert für die interkommunale Kooperation: Sie bilden eine räumliche Schicksalsgemeinschaft.

Dabei kommt scheinbar offenkundig einer gemeinsamen Flächenpolitik zur Reduzierung der Neuflächeninanspruchnahme im Hinblick auf die zunehmende Zersiedelung einerseits und die demografische Entwicklung andererseits, eine herausragende Bedeutung bei.

In der Theorie erscheint dies plausibel, die Praxis allerdings zeigt ein ganz anderes Bild. Interkommunale Kooperation ist alles andere als ein Selbstläufer. Den guten Gründen für mehr Kooperation stehen starke Hemmfaktoren gegenüber:

1. Kommunalpolitiker sind gewählt, um für ihre Gemeinde die bestmögliche Entwicklung zu sichern. Für die regionale Ebene wären im Prinzip andere Instanzen zuständig (die nicht ausreichend funktionieren wollen oder können).
2. Es gibt deshalb keine anerkannten und etablierten Zuständigkeiten und Strukturen, sowie keine personellen und finanziellen Ressourcen für die Kooperation (Da-

her scheitern vielfach zunächst positive Kooperationsansätze bei der Umsetzung an mangelnder Verbindlichkeit).

3. Es bestehen vielfach nicht nur rationale Konkurrenzen, sondern auch über lange Jahre verfestigte emotionale Gegensätze. In Stadt-Umland-Bereichen ist diese Problematik sogar besonders ausgeprägt zu konstatieren. Der klassische Stadt-Land-Konflikt mag schon lange nicht mehr sachgerecht sein, er wird aber oft noch als solcher intensiv empfunden.
4. Flächenpolitik ist genau das Thema, an dem sich dieser Konflikt gerade in Stadt-Umland-Bereichen immer wieder entzündet hat. Zudem ist Flächenpolitik, die Planungshoheit, das Herzstück kommunaler Selbstverwaltung und in langjährig verfestigter Erfahrung die kommunale Stellschraube, um Wachstum und Einkünfte zu generieren (Der Fakt, dass diese einfache Ableitung so nicht mehr gültig ist, muss hier nicht weiter vertieft werden).
5. Kooperation bedeutet zusätzlichen Aufwand. Es ist deshalb folgerichtig, dass die Akteure fragen, welchen Nutzen sie aus der Kooperation ziehen. Und es ist durchaus legitim, dass Kommunalpolitik sich nicht mit einem abstrakten Gemeinwohlnutzen bescheidet, sondern konkreten Nutzen für die jeweilige Gemeinde erwartet.

2.2 Die Problematik - Konfliktparteien versus Schicksalsgemeinschaft

Diese Stadt-Umland-Problematik ist kein neues Thema, sondern eine der klassischen, bundesweiten (ja globalen) raumordnungspolitischen Fragestellungen, die letztlich auf dem Spannungsverhältnis Stadt-Land beruht, das die gesamte jüngere Siedlungsentwicklung begleitet.

Die ursprüngliche Einbahnstraße der Entwicklung, nämlich die wirtschaftlich und demografisch bedingte Wanderung vom Land in die Städte und die damit verbundene Schwächung ländlicher Regionen, hat sich heute im Stadt-Umland-Bereich zu einem komplexen Erscheinungsmuster verändert:

Global – und in Boomregionen auch in Deutschland – ist das Wachstum der (großen) Städte ungebrochen. Dieses Wachstum weist aller-

dings auch negative Begleiterscheinungen auf: Stichworte sind soziale Segregation, Umweltbelastung und Verkehrschaos. Dabei gehört zum Wachstum der Städte – ebenfalls global und seit Beginn der jüngeren Stadtgeschichte –, dass Städte sich in die Fläche ausdehnen, soweit dem nicht topografische Hindernisse (Meer, Flüsse, Berge) im Wege stehen. Die „deutsche“ Bezeichnung „Suburbanisierung“ wird diesem Erscheinungsbild nur begrenzt gerecht. In Wahrheit handelt es sich um eine Fortsetzung der stetigen Urbanisierung. Diese Flächenausdehnung der Städte führt wiederum zwangsläufig zu einem Verwachsen von Kernstädten mit vorher getrennt im Umland gelegenen Siedlungen: die „Vision“ des kommenden global village oder der global city bringt dies zum Ausdruck.

In Deutschland hat diese „Suburbanisierung“ seit den neunziger Jahren dadurch ein verändertes Erscheinungsbild, dass sich das Wachstum der Städte vor allem auf den Stadtrand bzw. das Umland konzentrierte und dieses Wachstum weniger von externer Zuwanderung als von einer Wanderung von der Kernstadt in das Umland gespeist wurde. Dieses Erscheinungsbild erhält zusätzliche Brisanz durch die soziale Unausgeglichenheit der Wanderung mit der Folge sehr unterschiedlicher Sozialstrukturen und Soziallasten sowie damit verbundene Vitalitätsverluste der Innenstädte, die historisch die Qualität der deutschen Siedlungsstruktur prägen.

Handlungsspielräume der Kernstädte sind vielfach durch historisch gewachsene enge Gemeindegrenzen, die Gebietsstruktur und die im deutschen Verfassungsrecht verankerte sehr starke kommunale Planungshoheit beengt.

Der zukünftige demografische Wandel wird zu einer Alterung und einem tendenziellen Rückgang der Bevölkerung führen. Bevölkerungswachstum werden Regionen nur noch durch Zuwanderungen erzielen können. Daraus resultieren neue Konkurrenzen zwischen Regionen, zwischen Städten und Gemeinden und zwischen Stadt und Umland. Die Konkurrenzsituation wird zusätzlich verschärft durch die aktuelle und voraussichtlich anhaltende Finanznot der deutschen Städte und Kommunen.

Dieser historische Stadt-(Um-)Land-Konflikt darf nicht verdecken, dass Städte und ihr Umland eine enge Schicksalsgemeinschaft bilden. Das Umland ist in seiner Leistungsfähigkeit ebenso abhängig von der florierenden Stadt, deren Angebote es nutzt, wie die Stadt auf die Attraktivität des Umlandes angewiesen ist. „Neu“ in diesem Kontext sind folgende Herausforderungen, die dazu zwingen, die Gewichtung von Konflikt und Schicksalsgemeinschaft zugunsten letzterer zu verändern:

- Die überregionale Standortkonkurrenz verlangt gerade von kleineren Einheiten eine Bündelung aller ihrer Kräfte.
- Die Verknappung natürlicher, finanzieller und im Zuge der demografischen Entwicklung auch personeller Ressourcen erfordert größtmögliche Ressourceneffizienz.
- Ein verändertes Standortnachfrageverhalten von Handel und Gewerbe führt zu neuen funktionalen Verteilungsmustern.
- Unabgestimmte Flächenplanungen führen (neben negativen Umwelteffekten) zunehmend zu nicht rentablen Kosten für Kommunen und Bürger sowie zu Wertverlusten im Bestand.

2.3 Der Leitgedanke - Kooperativ abgestimmte Entwicklung von zentralen Orten mit ihrem Umland

Der Leitgedanke von Stadt-Umland-Konzepten ist im Prinzip einfach und auch keineswegs neu: Es gilt, eine abgestimmte Entwicklung zu planen und zu steuern, die eine bestmögliche Leistungserbringung durch Bündelung aller Potenziale des zentralen Ortes und des Umlandes gewährleistet.

Daraus folgt: Stadt und Umland müssen sich als Schicksalsgemeinschaft verstehen und zu gemeinsamem Handeln bereit sein. Es geht um nicht mehr und nicht weniger, als dass bisherige klassische Konkurrenten aufgefordert sind, eine strategische Zukunftsallianz einzugehen. Dabei müssen folgende Aspekte beachtet werden:

Im Prinzip müssen für eine erfolgversprechende Kooperation in Stadt-Umland-Bereichen sechs Folgerungen gezogen werden:

1. Es bedarf eines externen Anstoßes.
2. Es müssen belastbare Organisationsstrukturen entwickelt werden.
3. Vertrauensbildung muss die Basis jeglicher inhaltlichen Kooperation bilden.
4. Alle Entscheidungen müssen sich auf belastbare und transparente Datengrundlagen stützen.
5. Zumindest in der Startphase sollte eine externe Beratung/Moderation gesucht werden.
6. Die Kooperation muss auf die Schaffung konkreten Nutzens für alle Partner ausgerichtet sein.

Externer Anstoß

Es bleibt in der Regel eine Illusion, dass sich Kooperationen allein aus gemeinsamer Überzeugung bottom-up entwickeln. In aller Regel bedarf es eines externen Anstoßes, Fördermaßnahmen oder Regulierungen, die Kooperationen mehr Spielräume bieten. Allerdings muss dies die Interessenlage der Akteure aufnehmen. So könnte man allein mit dem Ziel „Flächensparen“ selbst mit hohen Fördermitteln keine belastbare Kooperation entwickeln.

Organisationsstrukturen

Die Verwechslung von informell und unverbindlich ist ein Hauptgrund für den Misserfolg von Kooperationen. Unverzichtbar sind eine feste Gremienstruktur, eine Geschäftsführung und klare, flexible, aber verbindliche Verfahrensregeln. Bewährt hat sich eine Struktur mit drei Ebenen: Vertretung der Kommunalpolitik, BürgermeisterInnen und Verwaltung sowie ein rotierender Vorsitz.

Vertrauensbildung

Vertrauen braucht Zeit, beruht auf Freiwilligkeit und resultiert aus einem gemeinsamen, idealtypisch moderierten Lernprozess. Dabei helfen zwei zentrale Regeln: Entscheidend ist „gleiche Augenhöhe“ = jeder Partner hat unabhängig von seiner Größe eine Stimme. Zumindest in der Startphase gilt das Konsensprinzip.

Entscheidungsgrundlagen

Alle Entscheidungen müssen sich auf belastbare und für alle Partner transparente Grundlagen stützen. Für die Flächenpolitik bedeutet dies z.B. detaillierte Bedarfsprognosen, Erhebungen und Bewertungen der Potenziale einschließlich der Folgekosten. Zugleich müssen die Interessenlagen der Partner mit dem Ziel eines Interessenausgleiches offen diskutiert werden.

Externe Beratung

Es ist selbstverständlich, dass für fachliche Entscheidungen entsprechende Experten herangezogen werden. Hier ist aber etwas anderes gemeint. Eine allen Partnern gleichermaßen verpflichtete externe Moderation, oder besser Mediation, kann in erheblichem Maße dazu beitragen, dass kein Partner dominiert und alle Interessen berücksichtigt werden. Ein solcher Moderator sollte von der Richtigkeit der Kooperation und ihren Leitziele (also z.B. dem Ziel „Flächensparen“) überzeugt sein und auch über die Kompetenz verfügen, immer wieder für die Erreichung dieser Ziele zu argumentieren. Aber er darf nie versuchen, seine persönliche (wissenschaftliche) Überzeugung „gegen“ die Akteure durchsetzen zu wollen. Als Ergebnis der Kooperation zählt nicht die Erkenntnis eines Gutachters, sondern nur die Überzeugung der Partner. Und diese ist davon abhängig, ob sie Nutzen für ihre Kommune erkennen.

3 Phasen eines Stadt-Umland-Konzepts

**Initiierung des Prozesses
Festlegung der Gebietskulisse
Begründung der Kooperation**

„Wer kooperiert weshalb mit wem?“

Schaffung der organisatorischen Grundlagen

„Mit welchen Gremien und nach welchen Spielregeln soll die Kooperation arbeiten?“

Konkretisierung und Bearbeitung der prioritären Handlungsfelder

„Wie schafft man langfristige Zukunftsfähigkeit und erzeugt kurzfristigen Nutzen?“

Laufende Kommunikation

„Wie baut man eine tragfähige Vertrauensbasis auf und erzeugt breites Engagement und Akzeptanz?“

Interessenausgleich

„Welche Mechanismen helfen, dass es keine Verlierer gibt?“

Verbindlichkeit und Dauerhaftigkeit

„Wie gewährleistet man gerade bei Freiwilligkeit Verbindlichkeit und dauerhafte Fortschreibung?“

4 Initiierung des Kooperationsprozesses

4.1 Anlass der Zusammenarbeit

Wichtigstes Motiv für die Zusammenarbeit in den Stadt-Umland-Bereichen Elmshorn und Pinneberg in den neunziger Jahren waren Flächenengpässe der zentralen Orte und anstehende Fortschreibungen der Regionalpläne vor dem Hintergrund von dynamischem Wachstum und starkem Entwicklungsdruck im Umland der Freien und Hansestadt Hamburg. Dabei ging es darum, gemeinsam zusätzliche Entwicklungspotenziale zu erschließen.

Ende der neunziger Jahre veränderte sich die Motivationslage aufgrund geringerem Entwicklungsdruck oder sogar Entwicklungsdefiziten. Zunehmendes Gewicht erhielt die allgemeine Grundidee interkommunaler Kooperation: die gemeinsame Suche nach Optionen zur Stärkung der regionalen Leistungskraft. Aus der auf Flächennachfrage reagierenden Planung wurde eine Angebotsplanung.

Heute stehen bei der Erarbeitung oder Fortschreibung eines Stadt-Umland-Konzeptes zwei Aspekte im Vordergrund:

1. Probleme bei der weiteren Siedlungsentwicklung und/oder
2. Probleme bei der sozioökonomischen Entwicklung.

Die Siedlungsentwicklung kann aus unterschiedlichen Gründen Anlass für ein Stadt-Umland-Konzept sein:

- Flächenknappheit der Kernstadt und auch der Umlandgemeinden,
- Missverhältnis von Flächenangebot und Nachfrage,
- stärkere Siedlungsentwicklung in den Umlandgemeinden im Verhältnis zum zentralen Ort,
- Missverhältnis zwischen Flächenangebot und Infrastruktur (Verkehr u. a.),
- Risiken für eine qualifizierte Zentralitätsfunktion durch Einwohnerwanderungen,
- Verlust von Freiraumfunktionen durch Zersiedlung,

Die sozioökonomische Entwicklung wird Anlass für ein Stadt-Umland-Konzept, wenn

- die Veränderung der demografischen Struktur einen Umbau der sozialen Infrastruktur verlangt,

- Veränderungen des Wirtschaftsgefüges (z. B. Verlust wichtiger Betriebe, Rückzug der Bundeswehr) eine abgestimmte Neuausrichtung notwendig machen,
- das Tourismuspotenzial effektiver erschlossen werden oder
- allgemein gegenüber Konkurrenzstandorten ein stärkeres Profil entwickelt werden soll.

Anlass für ein Stadt-Umland-Konzept können sowohl konkrete Probleme bei der Siedlungsentwicklung und/oder der sozioökonomischen Entwicklung sein als auch der Wunsch nach einer aktiven Stärkung und Profilierung der Region.

Checkliste: „Warum kooperieren?“

- Steht das Flächenangebot in gutem Verhältnis zur aktuellen und zukünftigen Nachfrage?
- Ist geprüft, ob das Flächenangebot der zu erwartenden Entwicklung entspricht?
- Stimmt die Zuordnung von Bauflächen und Infrastruktur?
- Kann die Kernstadt ihre Zentralitätsfunktion angemessen gewährleisten?
- Besteht absehbarer Bedarf für einen Umbau der Infrastruktur (öffentlichen Leistungen)?
- Muss auf Veränderungen des Wirtschaftsgefüges reagiert werden?
- Ist die Region für die Standortkonkurrenz fit und gut profiliert?

4.2 Kommunale Ebene als Initiator

Während lange Zeit interkommunale Kooperation vor allem top-down über Modellprogramme (Forschungsfeld Städtenetze, Regionen der Zukunft u. a.) oder an Kooperation gebundene Förderprogramme (Regionen aktiv, Leader) initiiert wurde, hat sich inzwischen eine breite „bottom-up“-Eigendynamik entwickelt.

Idealtypisch sollte die Initiative von der kommunalen Ebene ausgehen. Da weder der zentrale Ort noch die Umlandgemeinden allein

handlungsfähig sind, bedarf es eventuell einer ersten Vermittlungshilfe, beispielsweise durch die Landesplanung oder den Kreis.

Bei erkennbarem Bedarf und fehlender kommunaler Initiative können Landesplanung und Kreis ihrerseits eine Zusammenarbeit empfehlen, sind aber darauf angewiesen, dass diese Empfehlung von den Kommunen aufgenommen wird.

Die Erfahrungen zeigen eine immer stärkere Eigenverantwortung und Beteiligung der Kommunen.

4.3 Innerer Zirkel der Vorbereitungsphase

Wichtig ist die direkte, kontinuierliche Einbeziehung von Verwaltung und Politik aller betroffenen Kommunen in den Erarbeitungsprozess. Ebenso sollten Landesplanung und Kreisplanung in die Konzepte einbezogen werden.

In der ersten Vorbereitungsphase müssen noch nicht alle späteren Akteure mitwirken. Es geht darum, dass sich ein innerer Zirkel ausbildet, der engagierte Vertreter des zentralen Ortes und des Umlandes einschließt und der engen Kontakt zur Landesplanung und/oder dem Kreis hält.

Ideal ist, wenn dem inneren Zirkel der Vorbereitungsphase Akteure angehören, die bereits aus anderen Zusammenhängen ein gutes Vertrauensverhältnis haben, beispielsweise aus sektoraler Zusammenarbeit.

Wichtig ist, dass sich durch die Ausbildung dieses inneren Zirkels niemand/keine Kommune ausgeschlossen fühlt, und dass frühzeitig alle zu beteiligenden Kommunen informiert und zur Mitwirkung eingeladen werden. Dies kann durch bilaterale Gespräche oder durch Einladung zu einem gemeinsamen Start-up-Gespräch geschehen.

Unverzichtbar ist weiter, dass die Initiative insofern „politisch legitimiert“ ist, dass sie von den Verwaltungschefs bzw. Bürgermeistern getragen wird. Beschlüsse der kommunalen Selbstverwaltungsgremien müssen dagegen in dieser Phase noch nicht vorliegen.

Entsprechend den verschiedenen Arbeitsthemen empfiehlt es sich, den Kreis der Akteure ggf. fachlich zu erweitern, beispielsweise durch Wirtschaftsförderung oder Tourismusorganisationen.

Checkliste: „Wer kann der Spielmacher sein? Wer muss ins Team?“

- Welche Personen haben Kooperationserfahrung?
- Zwischen welchen Personen/Institutionen besteht ein bewährtes Vertrauensverhältnis?
- Stehen engagierte Akteure des zentralen Ortes und von Umlandgemeinden für den „inneren Zirkel“ zur Verfügung?
- Sind diese Akteure von der jeweiligen Verwaltungsspitze legitimiert?
- Sind Landesplanung und Kreis eingebunden?
- Werden alle betroffenen Kommunen frühzeitig unterrichtet?
- Gibt es außerhalb des Planerbereiches Partner, die frühzeitig mitwirken sollten?

4.4 Räumliche Abgrenzung der Kooperation

In der Regel wird ein Stadt-Umland-Konzept für einen zentralen Ort und die Gemeinden des Stadt-Umland-Bereichs erarbeitet, wie er im entsprechenden Raumordnungsplan definiert ist.

Das Kriterium Stadt-Umland-Bereich darf jedoch nicht als zwingend verstanden werden. Wichtiger ist, dass ein Zuschnitt gewählt wird, der eine gemeinsame Potenzial- und Problemlage wiedergibt und in dessen Rahmen eine engagierte Kooperation erwartet werden kann. Es ist auch möglich, dass sich die räumliche Abgrenzung im Prozessverlauf verändert.

Wichtig ist, dass die direkten Nachbarn des zentralen Ortes eingebunden werden.

Checkliste: „Welche Kommunen gehören dazu?“

- Entspricht der definierte Stadt-Umland-Bereich der zu erwartenden Aufgabenstellung?
- Bietet sich die Einbeziehung weiterer Gemeinden an, um die Aufgabenerfüllung zu verbessern oder die Kooperation zu erleichtern?

4.5 Zielbestimmung und Themenauswahl

Bei schwierigen Ausgangsbedingungen kann es sich empfehlen, die Kooperation in einer Anfangsphase auf Themen zu konzentrieren, die erkennbar zunächst gemeinsame Interessen und nicht sofort Konflikte ansprechen.

Die bundesweite Erfahrung belegt, dass interkommunale Kooperationen zügig Dynamik gewinnen und konfliktfähig werden, wenn sich im Rahmen des ersten Erfahrungs- und Know-how-Austausches gegenseitiges Verständnis und Vertrauen sowie gute persönliche Kontakte aufbauen.

Die für jede erfolgreiche Kooperation notwendige Vertrauensbasis wächst im Prozess. Der Einstieg wird durch den Erfahrungsaustausch zu konfliktfreien Themen und die Einbindung von Personen (und Aufgabenbereichen) mit Kooperationserfahrung erleichtert.

Bewährte „Einstiegsthemen“ sind:

- Stärkung der Tourismus- und Naherholungsangebote als weicher Standortfaktor,
- gemeinsame Positionierung/Stellungnahmen zu regionalen und überregionalen Fragen,
- Kultur- und Freizeitangebote,
- Beteiligung an EU-Programmen.

Genauso kann es allerdings auch erforderlich sein, dass bereits am Anfang der Kooperation konfliktträchtige Themenfelder bearbeitet werden, falls Differenzen hierbei einer konstruktiven Zusammenarbeit in anderen Themenfeldern im Wege stehen. Ohne eine frühzeitige Beschäftigung und möglichst Klärung der Konfliktsituation kann eine weitere Zusammenarbeit unter Umständen nicht möglich sein.

In aller Regel resultiert die erste Zielbestimmung und Themenbildung aus dem Anlass bzw. durch die Motivation für die Erstellung eines Stadt-Umland-Konzeptes.

Ein Kernthema für die Zusammenarbeit soll die Siedlungsentwicklung darstellen. Alle anderen Themen ergeben sich aus der individuellen Situation der Region.

Die Konkretisierung der Zielbestimmung, die Entwicklung der Arbeitsthemen und der gemeinsamen Handlungsfelder kann durchaus dem Erarbeitungsprozess überlassen werden. Gutachterteams können dabei wichtige Unterstützung geben. In jedem Falle sollten bei der Zielbestimmung und Themenauswahl Landesplanung und/oder Kreis einbezogen werden – auch um vermeidbare Konflikte zu übergeordneten Planungen von Anfang an zu vermeiden. Sehr bewährt sind Start-up-Ideenwerkstätten zur Themenfindung.

Checkliste: „Was muss besser werden?“

- Welche Zielbestimmung/Welche Themen sind Anlass der Kooperationsinitiative?
- An welche erfolgreichen Felder der Zusammenarbeit kann angeknüpft werden?
- Welche Themen eignen sich für einen ersten Erfahrungsaustausch?
- In welchen Bereichen sind neue Weichenstellungen für die sozioökonomische Entwicklung anzustreben?
- Wo liegen die Probleme bei der Siedlungsentwicklung?
- Welche Aufgabenschwerpunkte sehen Landesplanung und Kreis für die Region?
- Gibt es Konfliktsituationen, die einer weiteren vertrauensvollen Zusammenarbeit im Wege stehen?

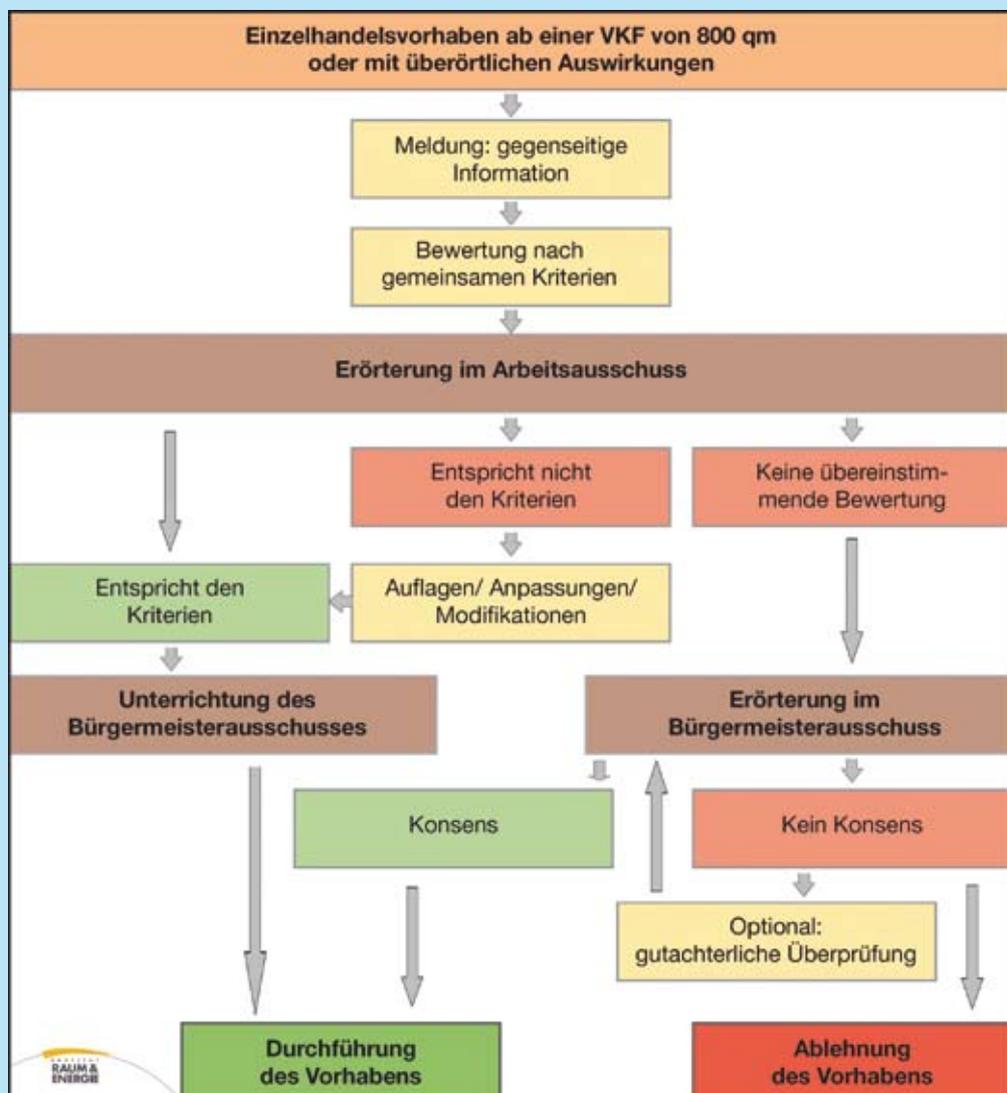
Beispiel Einzelhandelsabstimmung im Stadt-Umland-Konzept Pinneberg

Bei Beginn der Zusammenarbeit in der Stadtregion Pinneberg war die Einzelhandelsentwicklung aufgrund verschiedener Entwicklungsabsichten ein bestimmendes und konflikträchtiges Thema für die Beteiligten.

Im Prozess zeigte es sich, dass eine Bearbeitung weitere Themenfelder nicht möglich war, ohne sich mit dem konflikträchtigen Thema Einzelhandel zu befassen (teilweise standen sich SUK- Kommunen vor Gericht gegenüber). Eine interkommunale Bearbeitung des Themas war also für die Vertrauensbildung zwischen den Kommunen unbedingt nötig.

Es wurde ein Abstimmungsverfahren erarbeitet, dass die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben regelt:

Abbildung 2
Verfahren zur Abstimmung von Einzelhandelsvorhaben in der Stadtregion Pinneberg



Die interkommunale Abstimmung der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels trägt dazu bei, Fehlplanungen zu vermeiden und kann somit auch zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beitragen.

Beispiel Naherholung und Hochwasserschutz im Stadt-Umland-Konzept Elmshorn

Stärkung von Naherholung und Tourismus als weicher Standortfaktor:

Im Themenfeld Naherholung und Tourismus war die Stadtregion bei Beginn der Zusammenarbeit trotz guter Potenziale relativ schwach aufgestellt. Im Laufe des Prozesses wurde von den SUK-Gremien der Beitritt der gesamten Stadtregion in den Verein Untere Elbe Tourismus e.V. beschlossen, der für die Region Vermarktung, Bündelung und Marketing übernehmen wird. Dadurch soll eine Verbesserung der Naherholungsmöglichkeiten als zunehmend wichtiger Standortfaktor erreicht werden.

Gemeinsame Positionierung im Hochwasserschutz:

Ein großer Teil der Stadtregion wird vom Landesschutzdeich in der Gemeinde Seestermühe vor Überflutung durch Sturmfluten geschützt, der dort allerdings eine deutliche Unterdeckung aufweist.

Die Stadtregion Elmshorn gab eine in den Gremien abgestimmte gemeinsame Stellungnahme zum Ausbau des Landesschutzdeiches in der Gemeinde Seestermühe beim zuständigen Ministerium ab. Daraufhin fand vor Ort ein Gespräch mit dem schleswig-holsteinischen Minister für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, Dr. Christian von Boetticher, statt, mit breiter Beteiligung der Akteure aus dem SUK-Prozess.

Ziel der Stellungnahme und des Gesprächs war es, den Ausbau des Landesschutzdeiches in Seestermühe zu beschleunigen.

4.6 Startvereinbarung

In der Regel sollte eine Startvereinbarung spätestens zum Zeitpunkt der Vergabe externer Aufträge oder der Aufnahme konkreter Arbeiten getroffen sein. Diese Vereinbarung sollte von den Verwaltungschefs abgeschlossen und von allen Bürgermeistern akzeptiert sein.

Eine Start-Vereinbarung sollte folgende Regelungen treffen:

- Federführung (möglichst auch mit Benennung der Person),
- vorläufige Ziel- und Themenbestimmung,
- Benennung wichtiger Aufgabenstellungen und besonderer Problemlagen,
- grundsätzliche Aussagen zur Gleichberechtigung der Partner und zur Konsensorientierung der Arbeit,
- Verweis auf die Weiterentwicklung im Prozess und die Notwendigkeit einer abschließenden Beschlussfassung,
- Verteilerschlüssel für entstehende Kosten.

Eine Start-Vereinbarung kann darüber hinaus

- Tendenzaussagen zur Tiefenschärfe der Planung machen,

- die Einbeziehung bzw. Prüfung weiterer Handlungsfelder skizzieren,
- bereits Arbeitsstruktur und Arbeitsverfahren (vor-)strukturieren und
- bestimmte Fragestellungen oder Vorgehensweisen bereits ausschließen.

Es empfiehlt sich, gerade bei einem dialogorientierten Arbeitsprozess in der Start-Vereinbarung keine zu starren Regelungen zu treffen, zumal ein gutes Gutachterteam bei der Konkretisierung – zumindest als Moderator – gute Unterstützung bieten kann.

Checkliste: „Können wir starten?“

- Ist die Federführung geklärt?
- Gibt die Vereinbarung die grundsätzliche Zielbestimmung und wichtige Aufgabenstellungen wieder?
- Lässt die Vereinbarung Raum für eine dialogorientierte Weiterentwicklung und Konkretisierung?
- Liegt bei der Vergabe von Aufträgen eine interkommunale Vereinbarung vor?
- Sind Kostenvolumen/Kostenschlüssel bestimmt?

4.7 Dauer, Kosten und Nutzen-Aufwand-Relation

Die Bearbeitungsdauer für die Initiierung und Erarbeitung eines Stadt-Umland-Konzeptes mit Flächenentwicklungsplanung liegt bei 1-2 Jahren. Zusätzlich ist eine vertrauensbildende Vorbereitungsphase zu berücksichtigen, die je nach der regionalen Ausgangslage stark variieren kann.

Die Kosten der Planungen (für externe Dienstleistungen – der Eigenaufwand der kommunalen Politik und Verwaltung, der Kreise oder der Landesplanung ist nicht eingerechnet) liegen heute bei durchschnittlich ca. 100.000 EUR.

Bei der Nutzen-Aufwand-Relation schlagen zunächst vor allem mittelbare Effekte positiv zu Buche: Bei einem entwicklungspolitisch ausgerichteten Konzept (mehr als bei einem allein den Bereich Siedlungsentwicklung behandelnden Konzept) kann eine deutliche Verbesserung des Vertrauens- und Kooperationsklimas konstatiert werden.

Es kann von einer gesteigerten Effizienz des Verwaltungshandelns durch bessere Transparenz

und Kommunikation sowie klarere Bezugsrahmen ausgegangen werden. Dies lässt sich in seiner monetären Wirkung schwer quantifizieren, kann aber wegberreitend bei Verwaltungszusammenarbeit mit unmittelbaren Kosteneinsparungen sein.

Im stark ordnungspolitisch bestimmten Bereich Siedlungsentwicklung kann als gesichert gelten, dass eine abgestimmte Flächenentwicklungsplanung den Aufwand für die Entwicklung konkurrierender bzw. gar nicht benötigter Flächen und für die Infrastrukturfolgekosten – neben den schwer quantifizierbaren Umweltkosten und regionalen Attraktivitätsverlusten – dauerhaft reduziert.

Zudem kann bei thematisch breit angelegten, entwicklungspolitisch ausgerichteten Konzepten von einer erheblichen Stärkung der regionalen Leistungskraft ausgegangen werden. Regelmäßig werden neue Entwicklungsoptionen entwickelt und die Partner zu Initiativen und Projekten befähigt, die vorher für einzelne Städte oder Gemeinden nicht realisierbar waren. Oft werden so auch neue Förderwege, u. a. über EU-Programme, erschlossen.

5 Organisation des Arbeitsprozesses

5.1 Dialogorientierte Arbeitsweise

Ein Stadt-Umland-Konzept sollte nicht als starres Planwerk betrachtet werden, sondern eine flexible, fortschreibbare Kooperation darstellen. Nur so können verschiedene Themenfelder aufgegriffen werden und auf sich verändernde Rahmenbedingungen – global, regional oder lokal – reagiert werden. Dementsprechend sollte bereits die Konzepterstellung dialogorientiert erfolgen und zudem viel Wert auf die anschließende Umsetzungsphase gelegt werden.

Eine dialogorientierte Arbeitsweise

- korrespondiert am besten mit den Grundsätzen von Freiwilligkeit und Gleichberechtigung,
- entspricht dem Grundgedanken einer modernen „bottom-up“ orientierten Regionalentwicklung und
- hat sich bundesweit bewährt.

Diese Arbeitsweise und die Konzentration auf die Umsetzung bedingen eine komplexe Arbeitsstruktur mit kommunal besetzten Steuerungs- und Abstimmungsgremien sowie eine starke Konsensorientierung.

5.2 Grundsätze – Freiwilligkeit, Gleichberechtigung, Konsensprinzip

Erfahrungen aus dem Modellkonzept, der Referenzregion sowie im bundesweiten Forschungsfeld „Städtenetze“, dem MORO „Überregionale Partnerschaften“ sowie weiteren interkommunalen Kooperationen zeigen einige Grundsätze für die dialogorientierte Arbeitsweise als wichtige Erfolgskriterien auf, die beachtet werden sollten.

- **Freiwilligkeit:** Die Kooperationen werden nicht von einer übergeordneten Instanz entworfen und „angeordnet“, sondern die Kommunen beteiligen sich freiwillig an den Kooperationen und übernehmen selbst und freiwillig die Verantwortung dafür.

Kooperation setzt Partner voraus, die dieses wollen. Eine „Pflicht zu freiwilliger Kooperation“ würde allenfalls alte Fronten neu verhärten.

- **Gleichberechtigung** – „gleiche Augenhöhe“: Jede Kommune hat, unabhängig von

ihrer Größe und Einwohnerzahl, im Prozess eine Stimme, damit das Gefühl einer Übervorteilung durch die großen Partner bei kleinen Kommunen gar nicht erst aufkommt.

- **Konsensprinzip:** Freiwilligkeit und Gleichberechtigung bedingen eine sehr starke Konsensorientierung. Dies bedeutet nicht, dass jede einzelne Entscheidung im Arbeitsprozess oder jede individuelle Empfehlung einstimmig erfolgen muss. Der Gesamtprozess und das Gesamtergebnis müssen aber für alle Partner akzeptabel und konsensfähig sein.

Die Beachtung dieser Grundsätze dient der Schaffung einer Vertrauensbasis und kann damit für den Erfolg oder Misserfolg einer Zusammenarbeit, gerade in konfliktträchtigen Themenfeldern wie der Siedlungsentwicklung, entscheidend sein!

Checkliste: „Ist gleiche Augenhöhe akzeptiert?“

- Besteht Einverständnis über die Gleichberechtigung der Partner und Bereitschaft zur Konsensbildung?
- Besteht Bereitschaft, die Ausgangslage und Probleme der Partner anzuerkennen?

5.3 Federführung

Notwendig und bewährt ist die Festlegung der Federführung einer Gemeinde oder eines Amtes, die an einer konkreten Person festgemacht wird. Alternativ kann die Federführung durch eine kleine Lenkungsgruppe übernommen werden. Eine (alleinige) Federführung der Kernstadt sollte nur dann erwogen werden, wenn dies auf einvernehmliche Zustimmung stößt. Durchaus empfehlenswert ist jedoch ein „Doppelkopf“ aus Kernstadt und einer Umlandgemeinde.

Wünschenswert ist, dass die Gemeinde aktives Interesse zeigt – entscheidend ist, dass die verantwortliche Person engagiert und allgemein anerkannt ist. Sie kann aus der Verwaltung oder aus der Politik kommen. Entscheidend ist ihre Akzeptanz.

Hilfreich ist, wenn die federführende Gebietskörperschaft über eine angemessene Organisationskapazität verfügt – diese kann aber auch partnerschaftlich bereitgestellt werden.

5.4 Organisationsstrukturen

5.4.1 Arbeitsebene und politische Chefebene

Für eine gleichzeitig kompetente und akzeptanzfähige Bearbeitung ist eine parallele Mitwirkung der Verwaltung und der politischen Chefebene angezeigt.

Empfehlenswert ist deshalb die Einrichtung von zwei Arbeitsebenen bzw. Gremien:

- **„Arbeitsausschuss“**: Ein (kleineres) Steuerungsgremium, dem die Verwaltungsfachleute der beteiligten Kommunen angehören, übernimmt die laufende Arbeit. Hierbei wurden sehr positive Erfahrungen damit gemacht, bereits die Kommunalpolitik mit einigen engagierten Vertretern einzubeziehen, um die politische Sichtweise bereits auf der Arbeitsebene abbilden zu können.
- **„Bürgermeisterrunde“**: Ein in größeren Abständen tagendes politisches Gremium für die Diskussion grundsätzlicher Fragestellungen, dem alle Verwaltungschefs und Bürgermeister angehören.

5.4.2 Einbindung der politischen Gremien - Regionalkonferenz

Ein Grundsatz ist unantastbar: Eine leistungsfähige Kooperation im Stadt-Umland-Bereich, die mit dem Kernthema Siedlungsentwicklung in starkem Maße die kommunale Planungshoheit berührt, kann ohne Zustimmung der kommunalen politischen Gremien nicht bestehen.

Form und Intensität der Beteiligung der politischen Gremien kann sich bei den einzelnen Arbeitsschritten unterscheiden. Folgende Erfahrungswerte sollten bedacht werden:

- In der **Vorbereitungsphase** empfiehlt sich eine Information der politischen Gremien ohne Beschlussfassung. Bei der Information muss deutlich werden, dass die Gremien bei der Bearbeitung weiter unterrichtet werden und dass kein abschließender Beschluss ohne ihre Zustimmung erfolgt.
- Für den **Beginn der Bearbeitung und die Beauftragung der Gutachter** ist im Prinzip noch keine formelle Beschlussfassung der politischen Gremien erforder-

lich. Wenn eine solche gewünscht wird und erfolgt, sollten sich die Beschlüsse möglichst auf die Grundzustimmung zur kooperativen Erarbeitung eines abgestimmten Konzeptes beschränken und Vorbedingungen vermeiden.

- Im **Erarbeitungsprozess** selbst sollte – ggf. durch das Gutachtertteam – eine getrennte Information der politischen Gremien über wichtige Zwischenergebnisse sichergestellt werden.
- Empfehlenswert ist ein gemeinsames politisches Informations- und Diskussionsforum – eine **Regionalkonferenz** – mit Vertretern aller politischen Gremien zur Prozessbegleitung. Dadurch kann der Kooperationsgedanke leichter transportiert werden als durch eine jeweils gemeindeinterne Information und Diskussion. Dabei sollte klar sein, dass keine Kompetenzen von den Gemeinden auf eine neue Ebene verlagert werden, sondern dass es um gemeinsame Information und Diskussion geht.

5.4.3 Thematische Arbeitsgruppen

Aufgrund der entwicklungspolitischen Ausrichtung mit mehreren fachlichen Handlungsfeldern empfiehlt sich eine entsprechende Verbreiterung der Akteursstruktur.

Zur Steuerung und Begleitung einzelner Handlungsfelder können Facharbeitsgruppen aus entsprechenden Verwaltungsfachleuten und verwaltungsexternen Einrichtungen (Organisationen der Wirtschaft, aus dem Tourismus, Verkehrsträger, Schulen etc.) gebildet werden. Am Ende sollte ein politisch beschlussfähiges Ergebnis stehen. Deshalb sollten Politik und Verwaltung in Facharbeitsgruppen die Arbeit maßgeblich bestimmen und Verantwortung übernehmen.

Alternativ kann das Arbeitsgremium mit den Verwaltungsfachleuten bei der Bearbeitung entsprechender Themen um die notwendigen verwaltungsinternen und -externen Akteure und Fachleute erweitert werden.

5.4.4 Externe Gutachter und Moderatoren

Gute Dienste für den Aufbau einer Vertrauensbasis zwischen den Beteiligten können Gutachter und/oder Moderatoren leisten, die einen unparteilichen Ruf haben. Die Erfahrungen sprechen dafür, dass eine objektive externe Moderation die Konsensbildung deutlich erleichtert. Dafür ist es wichtig, dass das Gutachtertteam von allen Beteiligten akzeptiert wird. Die Auswahl-

entscheidung sollte deshalb gemeinsam durch eine Runde aller Bürgermeister und/oder aller leitenden Verwaltungsbeamten erfolgen. Zudem ist gerade bei einer dialogorientierten Arbeitsweise und wichtigen Moderationsaufgaben der Gutachter eine hohe Transparenz unabdingbar, um keine Zweifel an der gutachterlichen Objektivität entstehen zu lassen. Wichtig ist, dass für die Gutachter einerseits ein fester Ansprechpartner, andererseits freier Kontakt zu allen Beteiligten gegeben ist.

Insbesondere aufgrund der dialogorientierten Arbeitsweise und der verschiedenen Themenfelder sollten Gutachterteams mit zusätzlichen regionalpolitischen Kompetenzen und vor allem auch Moderationserfahrung und Kommunikationskompetenzen eingesetzt werden. Bei fachlichen Sonderthemen (Einzelhandels-

entwicklung, Verwaltungsorganisation) können fallweise zusätzliche Experten hinzugezogen werden.

Die Beauftragung eines externen Gutachterteams empfiehlt sich in der Regel, um

- eine unparteiliche Prozessmoderation zu gewährleisten,
- Bestandsaufnahmen und Analysen für alle beteiligten Gemeinden zeitnah und mit vergleichbaren und transparenten Standards zu erarbeiten und
- für den Abstimmungsprozess objektive Empfehlungen zur Verfügung zu stellen (die Beteiligten sollen ggf. mit den Gutachtern streiten, aber nicht untereinander).

Organisationsstruktur im Stadt-Umland-Konzept Pinneberg

Abbildung 3
Organisationsstruktur der Stadt-Umland-Kooperation für die Stadtregion Pinneberg



Eine schlanke Organisation wurde in der SUK Pinneberg für den weiteren Prozess gewählt. Ständiges Gremium ist die **Bürgermeisterrunde**, die die Verbindung zu den politischen Gremien der beteiligten Kommunen sicher stellt und vierteljährlich tagt. Zusätzlich findet einmal pro Jahr ein **Stadt-Umland-Gespräch** mit den Mitgliedern der kommunalpolitischen Gremien statt. Bei Bedarf kann zusätzlich von der Bürgermeisterrunde ein Arbeitsausschuss, in den die Fachleute der beteiligten Verwaltungen entsendet werden, mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben betraut werden.

Diese schlanke Organisationsstruktur ist dem zukünftigen Ziel der Zusammenarbeit angepasst. Zukünftig geht es eher um Abstimmung in Fragen von regionaler Bedeutung und dem Herstellen einer Interessentransparenz über alle regional relevanten Themen und Entwicklungen, als um eine konkrete Zusammenarbeit in gemeinsamen Projekten oder Themenfeldern.

Durch die schlanke Organisationsstruktur sind für die informelle Kooperation keine zusätzlichen Finanzmittel erforderlich.

Organisationsstruktur im Stadt-Umland-Konzept Elmshorn

Abbildung 4
Organisationsstruktur der Stadt-Umland-Kooperation für die Stadtregion Elmshorn



Regionalkonferenz: Die Regionalkonferenz ist das politische Gremium der Kooperation. Sie bildet die strategische und programmatische Ebene. Als stimmberechtigte Mitglieder gehören ihr die von den Stadt- und Gemeindevertretungen bestellten Vertreter der beteiligten Kommunen an. Wer zur Ausübung des Stimmrechtes berechtigt ist, regeln die beteiligten Kommunen in eigener Verantwortung.

Ausschuss der Bürgermeister: Der Ausschuss der Bürgermeister nimmt Koordinierungs-, Lenkungs- und Kontrollaufgaben wahr und stellt darüber hinaus die Verbindung zu den politischen Gremien der beteiligten Kommunen sicher.

Arbeitsausschuss: Der Arbeitsausschuss übernimmt die organisatorische Steuerung und inhaltliche Bearbeitung / Erarbeitung des Stadt-Umland-Konzeptes.

Prozessmoderation: Die Prozessmoderation wird extern vergeben. Fachplaner und weitere externe Gutachter werden nach Bedarf in den Prozess eingebunden. Entscheidungen darüber trifft der Ausschuss der Bürgermeister.

Die Organisation des Bearbeitungsprozesses kann bei Bedarf angepasst werden.

5.4.5 Landesplanung und Kreis

Landesplanung und Kreis(e) können mit ihrer Erfahrung und ihrem Know-how die Arbeit wesentlich befruchten. Deshalb empfiehlt sich ein Einbezug beider Akteure von Beginn an, einerseits aufgrund des möglichen fachlichen Inputs und der übergreifenden Sichtweise, andererseits müssen die Ergebnisse des Prozesses je nach Themenfeld auch von der Landesplanung und den Kreisen getragen und in den jeweiligen Planungen berücksichtigt werden.

Es ist dabei festzuhalten, dass Landesplanung und Kreis als Berater tätig werden und bei der Bearbeitung weder Weisungs- noch Entscheidungskompetenzen haben.

Wenn Ergebnisse der Planung in die Regional- und Bauleitplanung übernommen werden sollen, ist die Beteiligung der Landesplanung unbedingt erforderlich.

Checkliste: „Besteht Bereitschaft zu einer festen Organisation?“

- Besteht Einvernehmen zu einer dialogorientierten Arbeitsweise?
- Wird ein engagierter und akzeptierter Vertreter einer beteiligten Gebietskörperschaft mit der Federführung beauftragt?

- Ist ein leistungsfähiges Arbeitsgremium aus den Verwaltungen gebildet?
- Gibt es ein Abstimmungsgremium der politischen Chefebene?
- Ist die fachliche Steuerung der Handlungsfelder gewährleistet? Bedarf es dazu eigener Arbeitsgruppen und wer sollte mitwirken?
- Sind Landesplanung und Kreis zur Mitarbeit eingeladen?
- Werden die politischen Vertretungen regelmäßig durch Präsentationen eingebunden?
- Ist die Akzeptanz der Gutachter und der Moderation vorhanden oder muss hier weitere Unterstützung gesucht werden?
- Später: Ist es weiterführend, gemeinsame Sitzungen von politischen Gremien durchzuführen?

5.5 Verfahrensregeln für die Erarbeitungsphase

Leitgedanke sollte ein sehr schlankes und flexibles Regelwerk (Geschäftsordnung) sein, das dem Anspruch Rechnung trägt, dass die kooperative und dialogorientierte Erarbeitung eines Stadt-Umland-Konzeptes nicht zuletzt ein lerner, vertrauensbildender Prozess ist.

Eine zu starke „Bürokratisierung“ erschwert einen solchen Prozess. Ein Grundgerüst von Verfahrensregeln hilft dabei, den Arbeitsprozess von formalen Diskussionen zu entlasten.

Es ist nicht erforderlich, Verfahrensregeln in eine förmliche Vereinbarung zu fassen – wichtiger ist der Konsens über diese Regeln. Es empfiehlt sich jedoch, die abgestimmten Regeln zumindest protokollarisch festzuhalten.

5.5.1 Regelungen zur Arbeitsstruktur

Zu empfehlen ist eine klare Vereinbarung zu den vorstehend beschriebenen Eckpunkten der Arbeitsstrukturen, also vor allem zu der Regelung der Federführung und der Zusammensetzung von „Arbeitsausschuss“ und „Bürgermeisterrunde“. Die Zusammensetzung (und Aufgabenstellung) von Facharbeitsgruppen kann dem „Arbeitsausschuss“ überlassen werden.

Es sollte geregelt werden, wie die Arbeit und Hierarchie zwischen den Arbeitsgremien verteilt ist, also z. B. laufende organisatorische und inhaltliche Prozessleitung einschließlich Steuerung von Arbeitsgruppen und Controlling der Gutachtertätigkeit durch den „Arbeitsausschuss“ der Verwaltungen, kontinuierlicher Informationsanspruch und Entscheidungsbezug für Fragen mit politischer Bedeutung durch die „Bürgermeisterrunde“. Ebenso sollte die Rolle der Gutachter präzisiert werden.

5.5.2 Regelungen für förmliche Abstimmungen

Im Hinblick darauf, dass am Ende des Arbeitsprozesses ein konsensfähiges Konzept stehen muss, sind alle Beteiligten gut beraten, den Prozess im allgemeinen Konsens zu steuern. Die Möglichkeit von Mehrheitsvoten erleichtert zwar im Prinzip zügige Entscheidungen, setzt aber eine bereits sehr starke Vertrauensbasis voraus. Sicher ist, dass jeder „Missbrauch“ zu einer schweren Störung der Kooperation führt.

Bei der Ermöglichung von Mehrheitsvoten muss auch geklärt werden, ob jede Gebietskörperschaft eine Stimme hat oder ob eine Gewichtung nach Einwohnerzahlen erfolgt. Nach bundesweiten Erfahrungen können beide Modelle funktionieren, wenn das grundsätzliche Vertrauensverhältnis stimmt.

Grundsätzlich sollten Mehrheitsentscheidungen im Arbeitsprozess (erst) dann ermöglicht werden, wenn das grundsätzliche Vertrauensverhältnis der Beteiligten bereits sehr gut ausgeprägt ist.

5.5.3 Regelungen zur Einbindung der Politik

Für die politische Akzeptanz sowohl des Arbeitsprozesses als auch des Ergebnisses ist eine transparente Regelung der Beteiligung der politischen Gremien unverzichtbar. Sie sollen das Ergebnis mitgestalten. Dabei muss verdeutlicht werden, dass es während des Prozesses um Information und Aufnahme der gemeinspezifischen Interessen geht, eine politische Beschlussfassung aber (erst) für das Arbeitsergebnis/Konzept und die Umsetzungsstruktur ansteht.

Die Unterrichtung der politischen Gremien sollte zu allen wichtigen Zwischenergebnissen und möglichst durch das Gutachterteam erfolgen.

Checkliste: „Haben wir feste und transparente Spielregeln?“

- Ist die Federführung sowie die Zusammensetzung und Aufgabenstellung der Gremien in einer (formlosen) Vereinbarung oder durch protokolliertes Einvernehmen geregelt?
- Ist geregelt, ob für alle Entscheidungen Konsens verlangt ist oder ob Mehrheitsentscheidungen möglich sind?
- Ist geregelt, ob jede Gebietskörperschaft eine Stimme hat oder Stimmen nach Einwohnerzahl gewichtet werden?
- Besteht eine transparente Regelung für die Einbindung der politischen Gremien?
- Werden alle Beteiligten gleichberechtigt, zeitnah und offen informiert?

5.5.4 Leitgedanken zur Gestaltung des Abstimmungsprozesses

Neben den Grundsätzen einer dialogorientierten Konzepterarbeitung mit gleichberechtigten Partnern und einer an den zuvor dargestellten Empfehlungen orientierten Arbeitsstruktur sowie entsprechenden Verfahrensregeln können für einen erfolgreichen Abstimmungsprozess weitere Leitgedanken benannt werden. Entscheidend ist hierbei – wie bei allen Abstimmungsprozessen – immer die Bereitschaft der Akteure, neben den von ihnen vertretenen Interessen das Gesamtziel zu sehen. Ein erfolgreicher Abstimmungsprozess zeichnet sich durch folgende Leitgedanken aus:

Kontinuität

Kontinuität sollte sich in dem Abstimmungsprozess unter zwei Gesichtspunkten ausdrücken. Erforderlich sind:

1. Ein regelmäßiger Sitzungsrhythmus, der eine laufende und zeitnahe Prozessbegleitung durch die Arbeitsgremien gewährleistet und
2. ein möglichst fester Stamm der hauptverantwortlichen Akteure.

Intensität

Ein dialogorientiertes Konzept kann nur gelingen, wenn der Dialog – zunächst über einen vergleichsweise begrenzten Zeitraum – mit

großer Intensität geführt wird. Dies heißt: Der Dialog sollte nicht erst über die gutachterlichen Empfehlungen geführt werden, sondern bereits zur Methodik, zur Bestandsaufnahme und allen Zwischenergebnissen stattfinden. Die Beteiligten müssen – durch die Gutachter – vorbereitet werden, sich vorbereiten und sich aktiv in dem Dialog einbringen.

Transparenz

Transparenz ist eine unabdingbare Voraussetzung für einen erfolgreichen Abstimmungsprozess. Gerade Konfliktfragen müssen für alle Beteiligten offen und möglichst zeitgleich erkennbar sein. Alle gutachterlichen Analysen und Empfehlungen sollten allen Beteiligten zeitnah zur Verfügung stehen. Die Beteiligten sollten Anregungen und Bedenken jeweils den Gutachtern und allen Beteiligten übermitteln.

Zielorientierung

Für jede Phase des Abstimmungsprozesses müssen Zielkorridore festgelegt werden:

- Zu welcher Fragestellung müssen Antworten gefunden werden?
- Welche Optionen kommen dabei in Betracht?
- Was soll dabei erreicht werden?

Ohne eine solche Orientierung ist der Abstimmungsprozess weder zielgerichtet zu gestalten noch eine Wertung der Ergebnisse möglich.

Flexibilität und Ergebnisoffenheit

Der Dialogprozess sollte auf Veränderungen externer Rahmenbedingungen, neue Anforderungen der Beteiligten und Zwischenergebnisse flexibel reagieren. Alle Beteiligten sollten – unbeschadet der abschließenden Beschlussfassung – im Prozess in hohem Maße ergebnisoffen arbeiten.

Es sollte Bereitschaft bestehen, auch Ideen und Themen zu vertiefen oder Lösungen zu erwägen, die bei Beginn der Arbeit so nicht erwartet wurden. Genauso sollte die Bereitschaft bestehen, Arbeitsstrukturen und –verfahren im Prozessverlauf infrage zu stellen und ggf. neu zu justieren.

Konsensbereitschaft

Es gibt keine Form von Abstimmungsprozessen, die eine grundsätzlich fehlende Konsensbereitschaft der Akteure ersetzen kann. Wenn ein Beteiligter erkennbar keine Konsensbereitschaft zeigt, muss erwogen werden, ob die Weiterarbeit auch ohne diesen sinnvolle Ergebnisse leisten kann.

Offenheit für die Moderation

Ganz maßgebliche Bedeutung für den Abstimmungsprozess hat die Akzeptanz der Gutachter sowohl hinsichtlich ihrer fachlichen Kompetenz als auch hinsichtlich ihrer Moderationsarbeit. Entscheidend ist dabei, dass alle Beteiligten sicher sind, gleichberechtigt und absolut objektiv beraten zu werden.

5.6 Begleitende Kommunikation

Eine Schlüsselfunktion in einem Stadt-Umland-Prozess hat die begleitende Kommunikation zwischen den Beteiligten aus Politik und Verwaltung sowie den externen Gutachtern und Moderatoren.

Eine ständige Kommunikation und Information ist notwendig, um die regionalen Akteure für die Notwendigkeit und Chancen einer regionalen Entwicklung zu sensibilisieren und Vorbehalte abzubauen.

Dies gilt insbesondere für den Informationsfluss von den Ebenen der Kooperationen in die politischen Gremien der Kommunen.

Zudem sollte der Abstimmungsprozess auch aktiv Raum für informelle Gespräche und den allgemeinen Gedanken- und Erfahrungsaustausch der verantwortlichen Akteure schaffen. Gemeinsame Kaffee- oder auch Bierrunden (z.B. am Rande von Veranstaltungen) gehören zu den wichtigsten Instrumenten eines erfolgreichen Abstimmungsprozesses.

Kommunikationsmittel im Stadt-Umland-Modellkonzept Pinneberg/Elmshorn

Im Stadt-Umland-Modellkonzept wurden mit folgenden Kommunikationsmitteln Themenstellungen an die Beteiligten aber auch mit Externen kommuniziert:

- **Internetauftritte** für beide Stadtregionen: www.suk-elmshorn.de
- **REFINA-Infobriefe:** vierteljährlich erscheinender vierseitiger Newsletter, u.a. zu den Themen „Abstimmung der Siedlungsentwicklung“, „Innenentwicklung und Neue Wohnformen“ und „Vorteile der Kooperation“.
- Analyse „**Grundsätze und Handlungsfelder der Stadt-Umland-Kooperation**“, jeweils für die Stadtregionen Elmshorn und Pinneberg: Informationen zu Grundsätzen, vertraglichen Grundlagen und der Organisationsstruktur der Kooperationen sowie Analyse der wichtigsten Handlungsfelder inklusive konkreten Lösungsansätzen und Aufstellung des Bearbeitungsstands.
- **Informationsflyer für Fachpublikum und Planer:** Ziele der Zusammenarbeit, Grundlagen, Handlungsfelder und spezielle Informationen zum Vorgehen in der Abstimmung der Siedlungsentwicklung im REFINA-Modellkonzept.
- **Informationsflyer für Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger:** Gründe und Ziele der Zusammenarbeit; Grundlagen, Handlungsfelder und aktuelle Informationen zu den Kooperationen.
- **Präsentation** der Ziele, Inhalte und Arbeitsschritte der Stadt-Umland-Kooperationen in den Gemeindevertretungen durch *Institut Raum & Energie*.

6 Themenfeld Siedlungsentwicklung

Das klassische Konflikt- und damit auch Abstimmungsthema bildet die Siedlungsentwicklung, also die Ausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen ebenso wie der Erhalt von Freiräumen und die Anpassung der Verkehrsinfrastruktur.

Ziel der interkommunalen Abstimmung der Siedlungsentwicklung in einem Stadt-Umland-Konzept ist ein einvernehmlich abgestimmtes Flächenkonzept, ggf. auf Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung. Es muss ermöglichen, dass

- Transparenz über Entwicklung und Angebot von Flächen hergestellt wird,
- zwischengemeindliche Konkurrenzen/Wettbewerbe unterbunden werden,
- eine „maßvolle“, bedarfsgerechte Entwicklung erfolgt,
- qualitative und differenzierte Angebote geschaffen werden,
- unterschiedliche Identitäten der Kommunen bewahrt bleiben,
- insgesamt eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, von zusätzlichen Infrastrukturen und Infrastrukturfolgekosten erreicht wird.

Neben der Abstimmung von Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung spielt ebenso der Erhalt von Freiräumen und die Anpassung der Verkehrsinfrastruktur eine Rolle. Zersiedelung, Landschaftsverbrauch, Flächenengpässe der Kernstädte, Steueraufkommen, Infrastruktur-

folgekosten und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gehören zu den Stichworten, die die Bedeutung des Themas umreißen.

Dabei kann es - je nach Ausgangslage - darum gehen, eine quantitative Einschränkung der Flächenausweisung zu erreichen oder aber auch Ausweisungen im Nahbereich zu initiieren. Grundsätzlich geht es aber zunehmend darum, die Qualität der Flächenausweisungen und -nutzungen zu verbessern.

6.1 Bestandsaufnahmen

Für die Abstimmung der Siedlungsentwicklung ist eine grundlegende Bestandsaufnahme, die das geeignete und mobilisierbare Flächenpotenzial aufnimmt und beurteilt, eine zentrale Bedingung - auch für die Akzeptanz bei den Betroffenen.

Die Bestandsaufnahme soll eine nach Kommunen differenzierte Aufnahme vorhandener Flächenreserven sowie laufender oder in Vorbereitung befindlicher Planungen enthalten. Im Sinne eines zielgerichteten und vertrauensbildenden Dialogprozesses ist zudem die Aufnahme der subjektiven Entwicklungsabsichten der kommunalen Akteure unverzichtbar.

Eine Bestandsaufnahme der Entwicklungsabsichten der Gemeinden trägt dazu bei, eine Transparenz über Entwicklung und Angebot von Flächen zwischen den Kommunen herzustellen.

Das Ergebnis sollte dafür in einem Bestandsplan kartographisch dargestellt werden.

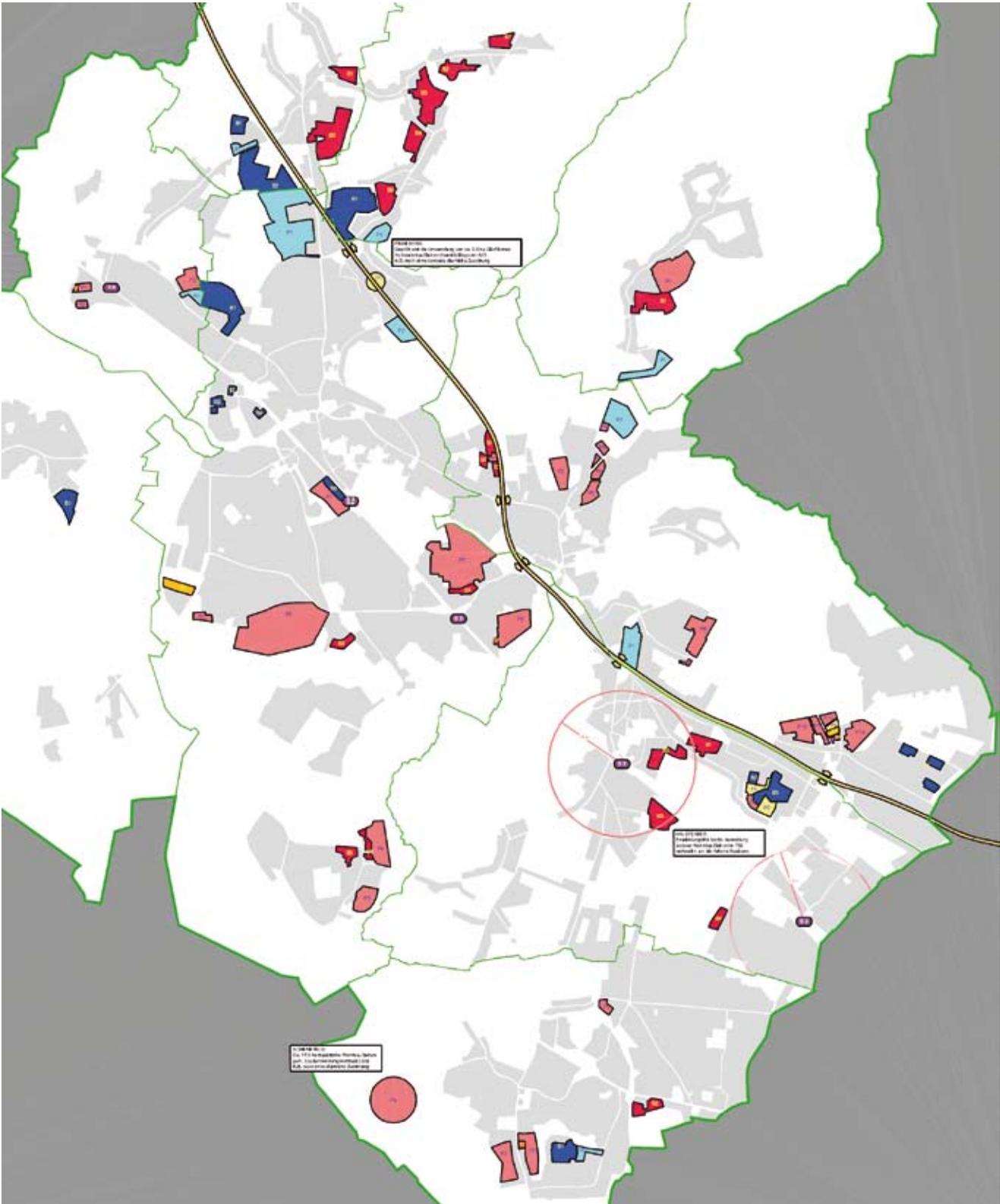
Abbildung 5
Vorgehen in der Abstimmung der Flächenentwicklung



Checkliste: „Ist die Ausgangslage klar?“

- Leisten die Gutachter eine nach Gemeinden differenzierte Bestandsaufnahme?
- Werden (im Dialog) auch alle relevanten Planungen und (ggf. abweichenden) Entwicklungsabsichten (der Gemeinden) abgefragt?
- Bleibt die Bestandsaufnahme auf zielrelevante Sachverhalte beschränkt?
- Erfordert die beabsichtigte Tiefenschärfe des Siedlungsflächenkonzeptes vertiefte (z.B. landschaftsplanerische) Untersuchungen?

Abbildung 6
Bestandsaufnahme der Flächenpotenziale in der Stadt-Umland-Kooperation Pinneberg



6.2 Quantitative Analyse - Entwicklungsprognose

Im Vordergrund der quantitativen Analyse stehen zwei Fragen:

- Welcher Bedarf an Flächenausweisungen besteht?
- Welche Verteilung zwischen den Gemeinden ist „gerecht“ und konsensfähig?

Um hierfür Aussagen zu erhalten, ist es notwendig, eine belastbare und von allen Beteiligten akzeptierte Bedarfsprognose zu erstellen. Dabei müssen die Aussagen auf Gemeindeebene heruntergebrochen werden, um die Verteilung des Gesamtbudgets an Fläche auf die einzelnen Gemeinden begründen zu können.

Wohnbauflächen

Eine Prognose im Bereich Wohnbauflächen darf nicht nur auf Einwohner bzw. Wohneinheiten bezogen sein (Wohnungsmarktbilanz), sondern auf konkrete Flächengrößen (Ermittlung des Flächenbedarfs).

Die Methodik der Flächenbedarfsschätzung ist in Abbildung 7 dargestellt.

1. Ermittlung des Wohnungsneubaubedarfs

Bei der Wohnungsmarktbilanz werden die wohnungsmarktrelevante Nachfrage (Haushalte) und das wohnungsmarktrelevante Angebot (Wohnungsbestand) einander gegenübergestellt. Es wird normativ davon ausgegangen, dass es im Ergebnis zu einem Ausgleich zwischen Nachfrageseite und Angebotsseite kommen soll.

Neben dem status quo beider Werte ist für den Prognosefall die Haushaltsentwicklung mit einzubeziehen. Die Haushaltsentwicklung wird von zwei Faktoren bestimmt:

1. **Bevölkerungszunahme bzw. -abnahme,**
2. **Veränderung der Haushaltsgrößen,** die auf die gesamte Bevölkerung zu beziehen ist.

Der Ausgleich beider Faktoren erzeugt (sofern es insgesamt zu einer Zunahme der Haushalte kommt) die Notwendigkeit eines Ausgleichs auf der Angebotsseite (Wohnungsneubaubedarf).

Weiterhin ist bei der prognostischen Betrachtung ein **Ersatzbedarf** an abgängigen bzw. nicht mehr genutzten Wohnungen zu berücksichtigen. Hierfür ist ein jährlicher Ansatz zu veranschlagen, der ebenfalls auf der Angebotsseite durch Neubau auszugleichen ist.

Schließlich fließt in die Berechnung eine **Mobilitätsreserve** mit ein, die für die Funktionsfähigkeit des Marktes notwendig ist. Mit der Mobilitätsreserve werden die temporären Leerstände ausgeglichen, die automatisch bei Wohnungswechseln entstehen.

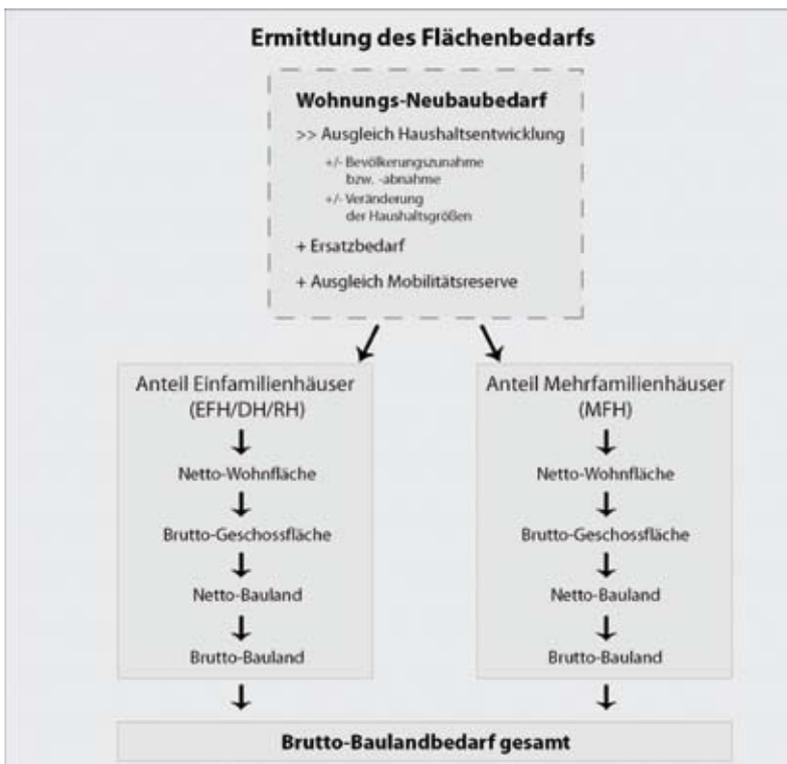
Ergebnis ist die Anzahl an Wohneinheiten, die innerhalb des Prognosezeitraums zu erstellen sind, um die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu gewährleisten. Auf dieser Grundlage wird in einem zweiten Schritt der Flächenbedarf ermittelt, der zur Unterbringung der zu erstellenden Wohneinheiten benötigt wird.

2. Ermittlung des Flächenbedarfs

Die Ermittlung des Flächenbedarfs erfolgt auf Grundlage des Wohnungsneubaubedarfs. Aufgrund der unterschiedlichen baulichen Dichte ist eine **Differenzierung zwischen Einfamilienhäusern und Mehrfamilienhäusern** notwendig.

Für beide Hausformen wird anhand folgender Kenngrößen der Brutto-Wohnbaulandbedarf errechnet:

Abbildung 7
Methodik der Flächenbedarfsschätzung



- **Netto-Wohnfläche:** durchschnittliche Wohnfläche, die in der Region derzeit üblich ist bzw. im Prognosezeitraum als üblich angenommen wird.
- **Brutto-Geschossfläche:** durchschnittliche Bruttogrundrissfläche des Gebäudes.
- **Netto-Bauland:** ergibt sich aus der Anzahl der Wohneinheiten und aus den Geschossflächenzahlen (GFZ) die für die verschiedenen Wohnungsbautypen in der Regel umgesetzt werden.
- **Brutto-Bauland:** Netto-Bauland zuzüglich Flächen für Erschließung (Straßenverkehrsflächen, öffentliche Stellplätze, technische Anlagen etc.), öffentliche Grünflächen sowie Ausgleichsflächen.

Um plausible, auf die einzelnen Gemeinden heruntergebrochene Ergebnisse zu erhalten, ist es notwendig, einzelne der einfließenden Werte nach Gemeinden zu differenzieren.

Bei der Erstellung einer Wohnbauflächenbedarfsprognose müssen auch Entwicklungsabsichten der Kommunen oder Faktoren, die direkt von politischen Entscheidungen abhängen, berücksichtigt werden.

Zudem sollten verschiedene Entwicklungskorridore/Szenarien gerechnet werden,

- um verschiedene Entwicklungsvarianten abbilden und mit (Planungs-) Unsicherheit umgehen, aber auch
- um in der Diskussion Konsequenzen von politischen Entscheidungen verdeutlichen zu können.

Abbildung 8
Beispielberechnung Wohnungsneubaubedarf bis 2020 in der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn

		Elmshorn	Horst	Altenmoor	Kiebitzreihe	Klein Nordende	Klein Offenseth-Sparrieshoop	Köln-Reisiek	Raa-Besenbek	Seester	Seester-mühle	Seeth-Ekholz	Bokholt-Hanredder	Gesamte Stadtregion
Kennzahlen	Einwohner 2007	48.211	5.208	275	2.256	3.010	2.740	2.641	502	967	950	846	1.232	68.888
	Wohnungsbestand 2006 (Elmshorn; 2007)	23.263	2.179	93	915	1.275	1.068	1.225	201	384	421	337	508	31.887
	Einwohner 2020 (Saido)													
	Elmshorn +0% Umland +1,5%	0	78	4	34	45	41	40	8	15	14	13	19	310
	Haushaltsentwicklung durch Veränderung der Haushaltsgrößen (Tab.)	843	188	5	110	158	74	96	17	19	11	16	77	1.613
	Haushaltsentwicklung durch Bevölkerungsentwicklung	0	36	1	15	22	17	20	3	6	6	5	9	141
Haushaltsentwicklung bis 2020 (Summe)	843	224	7	126	180	91	115	21	25	17	21	85	1.754	
WE-Bedarfe	Neubedarf WE durch Haushaltsentwicklung	843	224	7	126	180	91	115	21	25	17	21	85	1.754
	Ersatzbedarf WE (13 Jahre) Elmshorn: 0,25% Horst: 0,2% Umland: 0,1% des Wohnungsbestands p.a.	756	57	1	12	17	14	16	3	5	5	4	7	896
	Mobilitätsreserve WE Elmshorn: 2,5% Umland: 1% des Wohnungsbestands	582	22	1	9	13	11	12	2	4	4	3	5	668
	Wohnungsneubaubedarf gesamt	2180	302	9	147	209	115	143	25	34	27	29	97	3.317

Abbildung 9
Beispielberechnung Flächenbedarf bis 2020 in der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn

		Elmshorn	Horst	Altenmoor	Kiebitzreihe	Klein Nordende	Klein Offenseth-Sparrieshoop	Köln-Reisiek	Raa-Besenbek	Seester	Seester-mühle	Seeth-Ekholz	Bokholt-Hanredder	Gesamte Stadtregion
	Wohnungsneubaubedarf gesamt (Übertrag)	2.180	302	9	147	209	115	143	25	34	27	29	97	3.317
davon als EFH/DH/RH Elmshorn: 60% Horst: 90% Umland: 100%	WE (EFH/DH/RH)	1.308	272	9	147	209	115	143	25	34	27	29	97	2.415
	Wohnfläche EFH/DH/RH (120 qm je WE) in qm	156.960	32.616	1.080	17.640	25.080	13.800	17.160	3.000	4.080	3.240	3.480	11.640	289.776
	BGF EFH/DH/RH (140 qm je WE) in qm	183.120	38.052	1.280	20.580	29.260	16.100	20.020	3.500	4.760	3.780	4.060	13.580	338.072
	Netto-Wohnbaulandbedarf bei einer GFZ von 0,5 (Elmshorn), 0,3 (Horst) bzw. 0,25 (Umland) in qm	366.240	126.840	5.040	82.320	117.040	64.400	80.080	14.000	19.040	15.120	16.240	54.320	960.680
	Brutto-Wohnbaulandbedarf in qm, bei Relation Netto- zu Bruttobf. = 1 : 1,3	476.112	164.892	6.552	107.016	152.152	83.720	104.104	18.200	24.752	19.656	21.112	70.616	1.248.884
	WE (MFH)	872	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
davon als MFH Elmshorn: 40% Horst: 10%	Wohnfläche MFH (85 qm je WE) in qm	74.120	2.567	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	76.687
	BGF EFH/DH/RH (105 qm je WE) in qm	91.560	3.171	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	94.731
	Netto-Wohnbaulandbedarf bei einer GFZ von 0,7 (Elmshorn), 0,5 (Horst) in qm	130.800	6.342	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	137.142
	Brutto-Wohnbaulandbedarf in qm, bei Relation Netto- zu Bruttobf. = 1 : 1,3	170.040	8.245	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	178.285
	Bruttobaulandbedarf gesamt in ha	64,6	17,3	0,7	10,7	15,2	8,4	10,4	1,8	2,5	2,0	2,1	7,1	142,8

Wohnbauflächenbedarfsschätzung im Stadt-Umland-Modellkonzept

Für beide SUK-Regionen wurde eine auf Gemeindeebene heruntergebrochene Wohnbauflächenbedarfsschätzung bis 2020 erstellt.

Die Flächenbedarfsschätzung stellte einen wesentlichen Baustein in der Abstimmung der Wohnbauflächenentwicklung dar, da sie den Rahmen für eine bedarfsorientierte Flächenausweisung setzt.

Dementsprechend war es zwingend erforderlich, belastbare und von allen Beteiligten akzeptierte Prognosen zu erstellen. Deshalb wurden die einfließenden Daten, die teilweise nicht nur statistisch erhoben werden konnten, sondern u.a. auf politischen Entscheidungen beruhen (z.B. Anteil Ein- und Mehrfamilienhäuser) in mehreren Runden in den SUK-Gremien und mit der Landesplanung abgestimmt. Zudem fand zu einigen einfließenden Faktoren in der SUK Elmshorn eine Abfrage in den beteiligten Kommunen statt, um die statistisch erhobenen Daten auf ihre Plausibilität zu prüfen oder Zielvorstellungen der Kommunen abzufragen (z.B. Ersatzbedarf, durchschnittliche Neubau-Wohnflächen und Netto-Wohnbauflächen).

In der SUK Elmshorn wurde die Bedarfsschätzung in zwei Varianten gerechnet, die sich in einer höheren und niedrigeren zukünftigen Bevölkerungsentwicklung unterscheiden. In der SUK Pinneberg wurden drei Varianten gerechnet, die sich insbesondere in der Differenzierung des Anteils von Ein- und Mehrfamilienhäusern unterscheiden. Dieses war in der SUK Pinneberg einer der entscheidenden Faktoren in der Berechnung, wobei es sich durchaus um politische Entscheidungen in den Kommunen über die künftige Siedlungstätigkeit handelte. Durch die Rechnung verschiedener Varianten konnten, der Zusammenhang zum zukünftigen Flächenverbrauch aufgezeigt und verschiedene Entwicklungsszenarien abgebildet werden.

Gewerbeflächen

Die Wirtschaftsentwicklung einer Region hängt stark von der konjunkturellen Entwicklung ab. Deshalb sind plausible Flächenprognosen, im Gegensatz zur Wohnbauflächenentwicklung, nur schwer zu treffen bzw. zu errechnen.

Deshalb muss sich das regionale Angebot an Gewerbeflächen an zwei Zielen orientieren:

- Die Gemeinden müssen in der Lage sein, in ausreichendem Maße Flächen anbieten zu können, um den lokalen Gewerbeflächenbedarf zu decken.
- In der Stadt-Umland-Region müssen in ausreichendem Maße Flächen bereit gestellt werden, die aufgrund ihrer qualitativen Ausstattung geeignet sind, größere, regional und überregional bedeutsame Betriebe aufzunehmen bzw. vorhandenen größeren Betrieben Expansionsmöglichkeiten zu bieten.

Anstelle einer Gewerbeflächenbedarfsprognose sollte sich auf die qualitative Betrachtung der Gewerbeflächen konzentriert werden.

Checkliste: „Welchen Bedarf haben wir?“

- Werden verfügbare (Bevölkerungs-) Prognosen berücksichtigt?
- Sind die einfließenden Daten und Werte realistisch?
- Sind Konsequenzen von politischen Entscheidungen diskutiert worden?
- Werden verschiedene Szenarien abgebildet?
- Bleiben Analysen auf zielrelevante Sachverhalte beschränkt?
- Sind für den Zeithorizont der Bedarfsprognosen belastbare Aussagen möglich und ist er mit beabsichtigten Entwicklungen kompatibel?

6.3 Qualitative Analyse

Qualitative Zielbestimmungen sollten darauf ausgerichtet werden, bei den Flächenausweisungen eine möglichst große Angebotsattraktivität mit geringen Infrastrukturfolgekosten und geringen Zersiedelungseffekten zu sichern.

Qualitative Kriterien im Hinblick auf eine langfristig verträgliche Siedlungsentwicklung sollten folgende Aspekte beachten:

- Wird der möglichen Innenentwicklung einschließlich der Ausnutzung von Nutzungs- und Verdichtungsreserven angemessene Bedeutung gegeben?
- Bleiben attraktive Naturpotenziale einschließlich ihrer Vernetzungsmöglichkeiten gesichert?
- Wird bei den Nutzungsformen dem Gebot des sparsamen Flächenverbrauchs Rechnung getragen?
- Werden neue und zusätzliche Infrastrukturbedarfe minimiert?

Durch eine qualitative Analyse der Flächenpotenziale soll gewährleistet werden, dass die „besten“ Potenzialflächen entwickelt werden. Dabei müssen allerdings auch

- die kommunalen Entwicklungsabsichten und
- die lokale Situation berücksichtigt werden.

Deshalb empfiehlt es sich nicht, ein qualitatives Bewertungsschema bspw. anhand eines Punktesystems zu verwenden oder Kriterien als Ausschlusskriterien zu handhaben. Dies würde dem Grundsatz entgegenstehen, auch kleineren Gemeinden eine Eigenentwicklung zuzugestehen, und wäre nicht konsensfähig.

Wohnbauflächen

Die Attraktivität von Neubaugebieten - aber auch des Bestandes - gewinnt zunehmend an Bedeutung aufgrund

- der Konkurrenz um Zuzug zwischen Regionen,
- der langfristigen Entwicklung des Wohnungsmarktes zu einem Nachfragemarkt in Folge der demografischen Entwicklung, was aufgrund der Entspannung des Marktes Optimierungszüge zur Folge hat sowie

- einem Verlust an Bedeutung und Mengenanteilen der aktuell dominierenden „Normalwohnungen“ bzw. Einfamilienhäuser im Zuge einer Auffächerung der Bewohnergruppen mit spezifischen Anforderungen an Wohnstandorte.

Die Wohnqualität wird wesentlich über die Zukunftsfähigkeit von Regionen mitentscheiden. Kommunen können sich zukünftig nur noch durch ihre Qualität als Wohnstandort behaupten. Wohnungspolitik muss also ein zentraler Teil der Standortpolitik sein.

Diese Entwicklungen erfordern:

- die Schaffung eines vielfältigen Wohnungsangebots durch einen Mix attraktiver Wohnstandorte unter
- Orientierung auf unterschiedliche Bewohnergruppen/Zielgruppen und deren Standortpräferenzen/Lagen und Präferenzen des Wohnens.

Zusätzlich hat die Verträglichkeit der Flächenausweisungen eine große Bedeutung, z.B. hinsichtlich

- Folgekosten (Verkehr, soziale Einrichtungen, Infrastrukturen) und
- ökologischer Verträglichkeit und dem Anspruch des Flächensparens.

Qualitative Zielbestimmungen für den Wohnungsbau mit entwicklungspolitischer Bedeutung sollten deshalb u.a. folgende Aspekte berücksichtigen:

- Mit welchen Flächenausweisungen können Folgekosten für Verkehr und soziale Infrastruktur reduziert werden?
- Welche Angebote entsprechen künftigen Anforderungen aufgrund einer veränderten Altersstruktur der Bevölkerung?
- Mit welchen Angeboten kann die Lebensqualität (Wohnen, Freizeit, Versorgung) in der Region gesichert und verbessert werden?

Folgende Qualitätskriterien sind zu beachten:

- zeitliche Verfügbarkeit
- Innenentwicklung vor Außenentwicklung
- Lagekriterien wie
 - Infrastruktur:
 - Nähe zum ÖPNV
 - Erreichbarkeit Kindergärten/Schulen

- Erreichbarkeit Nahversorgung
- technische Ver- und Entsorgung
- Lage im städtebaulichen Zusammenhang
 - Einfügung ins Siedlungsgefüge (zentrale/periphere Lage, Arrondierung des Siedlungskörpers)
 - Bewahrung vorhandener Strukturen und Identitäten der Gemeinden/Beeinflussung Stadt- oder Dorfbild
 - Minimierung neuer Infrastrukturbedarfe (Verkehr)
- landschaftliche Eignung der Fläche
- Besondere Eignungen
 - besondere Lagequalitäten oder Faktoren wie
 - Möglichkeiten für besondere Wohnformen
 - Lage geeignet für bestimmte Zielgruppen
 - Möglichkeit besonderer Grundstückszuschnitte

Gewerbeflächen

Bei der interkommunalen Abstimmung der Gewerbeflächenentwicklung muss es darum gehen, den differenzierter werdenden Anforderungen von Unternehmen mit einem entsprechend vielfältigen regionalen Gewerbeflächenangebot Rechnung zu tragen – und dies vor dem Hintergrund eines verschärften Standortwettbewerbes und geänderten Standortanforderungen aufgrund von Aspekten wie Globalisierung, Tertiärisierung, neuen Technologien, Flexibilisierung von Arbeits- und Organisationsformen und Netzwerkbildung.

Die Ausweisungspolitik von Gewerbeflächen sollte sich an Konzepten orientieren, welche die Gewerbeentwicklung nicht angebotsorientiert, sondern nachfrage- bzw. bedarfsorientiert steuern.

Eine qualitative Betrachtung kann dabei dazu beitragen, gewerbliche Schwerpunkte entsprechend ihrer Stärken - beispielsweise Infrastrukturausstattung und -anbindung, Umfeldgestaltung, bestimmte Flächengrößen, potentielle Flächennutzung usw. - zielgruppengerecht zu entwickeln und eine thematische Profilierung zu erreichen.

Eine interkommunale Abstimmung sollte letztlich dazu beitragen, dass

- insgesamt ein breites, vielfältiges Angebot an Flächen zur Verfügung gestellt werden kann,
- gleichzeitig die Nachfragepräferenzen berücksichtigt werden,
- Erweiterungsmöglichkeiten bestehen,
- Flächen bevorzugt werden, deren Lagequalitäten Branchen zugute kommen, in denen zukünftig in der Region eine positive Entwicklung zu erwarten ist,
- die gesamte Flächenmenge den zu erwartenden Bedarf nicht (deutlich) übersteigt,
- Standortmerkmale der Flächen auf die Bedürfnisse der Zielgruppen zugeschnitten werden.

Folgende Lagefaktoren sind als Qualitätsmerkmale und -kriterien zu betrachten:

- Verkehrsanbindung
- Grundstückszuschnitte und Flächengrößen
- Verfügbarkeit
- Eigentumsverhältnisse
- Hemmnisse und Konflikte wie
 - Altlasten
 - Bodenbeschaffenheit
 - Immissionskonflikte wg. angrenzender Nutzungen
 - Emissionskonflikte wg. angrenzender Nutzungen
 - ökologische Konflikte

Checkliste: „Sind alle wichtigen Abwägungsaspekte bei der Flächenauswahl berücksichtigt?“

- Werden Infrastrukturfolgekosten vermieden (z.B. Nähe zu ÖPNV oder sozialen Einrichtungen beachtet)?
- Werden Naturpotenziale geschont und Zersiedelungseffekte minimiert?
- Können Anforderungen (für die Bauleitplanung) definiert werden, die eine möglichst hohe Nutzungsqualität und geringe Infrastrukturfolgekosten sichern?

Qualitative Kriterien in der Wohnbauflächenentwicklung in der SUK Elmshorn

In der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn wurden – aufbauend auf eine Best Practice-Analyse und einen Workshop zum Thema mit den Verwaltungsfachleuten der beteiligten Kommunen sowie Planungsbüros aus der Region – Qualitätskriterien zur Qualitätsprüfung der Flächenpotenziale entwickelt und in den SUK-Gremien abgestimmt.

Kriterien:

- Zeitliche Verfügbarkeit: bei fehlender und bis 2020 nicht absehbar herstellbarer Verfügbarkeit Ausschlusskriterium
- Innenentwicklung vor Außenentwicklung: Es gilt der Grundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ als übergeordnetes Lagekriterium!
- Lagekriterien
 - Infrastruktur:
 - Nähe zum ÖPNV
 - Erreichbarkeit Kindergärten/Schulen
 - Erreichbarkeit Nahversorgung
 - Technische Ver- und Entsorgung
 - Lage im städtebaulichen Zusammenhang
 - Einfügung ins Siedlungsgefüge (zentrale/periphere Lage, Arrondierung des Siedlungskörpers)
 - Bewahrung vorhandener Strukturen und Identitäten der Gemeinden/Beeinflussung Stadt- bzw. Dorfbild
 - Minimierung neuer Infrastrukturbedarfe (Verkehr)
 - Landschaftliche Eignung
- Besondere Eignung
 - Besondere Lagequalitäten, Faktoren, z.B.
 - Möglichkeiten für besondere Wohnformen
 - Lage geeignet für bestimmte Zielgruppen
 - Möglichkeit besonderer Grundstückszuschnitte

Anschließend fand für jede einzelne Potenzialfläche eine Aufnahme dieser Qualitäten im direkten Gespräch mit den Bürgermeistern der Kommunen sowie der Verwaltung statt. Ausgehend davon wurden die Flächen in drei zeitliche Prioritätsstufen eingeordnet, wobei qualitativ bessere Flächen in die vorderen Prioritäten eingeordnet werden sollten.

Dabei erfolgte die Einteilung bewusst nicht anhand eines Punktsystems oder durch Ausschlusskriterien, sondern im Dialog, um die lokale Situation berücksichtigen zu können. Beispielsweise hätten die Umlandkommunen bei einer starren Bewertung hinsichtlich von Lagekriterien zu sozialen Infrastrukturen im Vergleich zu den zentralen Orten immer relativ schlechte Werte erreicht, was dem Grundsatz, auch den kleineren Gemeinden Eigenentwicklung zuzugestehen, entgegengestanden hätte.

Qualitative Kriterien in der Gewerbeflächenentwicklung in der SUK Elmshorn

In der SUK Elmshorn wurden die qualitativen Kriterien der einzelnen Gewerbeflächenpotenziale mit Hilfe eines Fragebogens, der von den Kommunen beantwortet wurde, erfasst. Es wurden

- Entwicklungsziele,
- besondere Eignungen,
- Lagefaktoren,
- Verfügbarkeit,
- Hemmnisse/Konflikte und
- Maßnahmen in Bezug auf die Entwicklung und Vermarktung

erfasst.

Anschließend fand eine gutachterliche qualitative Bewertung auf Basis der Befragungsergebnisse statt und davon ausgehend eine Einteilung in folgende Gewerbeflächenkategorien:

- Flächenpotenziale mit regionaler und überregionaler Bedeutung
 - Kategorie A: mit besonders hoher Eignung für die gewerbliche Entwicklung aufgrund von Lage, Größe und Standortqualitäten
 - Kategorie B: mit besonderer Eignung für die gewerbliche Entwicklung, allerdings vorhandenen Qualitätsmängeln hinsichtlich Lage, Verfügbarkeiten oder anderen Hemmnissen.
- Flächenpotenziale mit örtlicher Bedeutung, die aufgrund ihrer Standortqualitäten für die lokale, kommunale Eigenentwicklung geeignet sind.
- Flächenpotenziale mit Klärungsbedarf, die unter bestimmten Voraussetzungen eine regionale und überregionale oder lokale Bedeutung haben, deren Entwicklung allerdings eine Verbesserung der Standortqualitäten oder Verfügbarkeiten voraussetzt.

Diese Einordnung in Kategorien bildete die Grundlage für ein Abstimmungsverfahren zwischen den Kommunen zum Umgang mit der Flächenentwicklung.

Zusammenfassend wurde für jede Entwicklungsfläche zudem ein Profildatenblatt angelegt, das Kenndaten der Flächen, Entwicklungsabsichten und Aussagen der Gemeinden und eine Einschätzung aus regionaler Perspektive enthält.

6.4 Einbezug von Innenentwicklungspotenzialen

Innenentwicklungspotenziale stellen unter dem Ziel einer Reduzierung der Neuflächeninanspruchnahme sowie einer Vermeidung unnötiger Infrastrukturen und damit Infrastrukturfolgekosten eine bedeutende Stellschraube dar.

Dementsprechend gilt grundsätzlich in der interkommunalen Flächenabstimmung die Leitlinie „Vorrang für Innenentwicklung“.

Weiterhin ist neben der Betrachtung von Flächen im Außenbereich deshalb eine Betrachtung des Innenbereiches notwendig. Ziel muss es sein,

abzuschätzen wie viele Flächen im Innenbereich plausibel aktiviert werden können.

Dafür kann in einem ersten Schritt eine pauschale Annahme in die quantitative Analyse einbezogen werden.

In einem zweiten Schritt ist eine detaillierte Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen notwendig. Die erhobenen Flächen sollten

- in Kategorien eingeteilt,
- in einem Kataster beschrieben und
- ihre Realisierungswahrscheinlichkeit abgeschätzt werden.

Dafür ist auch eine Rückkopplung mit der Politik und Verwaltung der jeweiligen Kommune notwendig.

Diese aktivierbaren Flächen müssen in die quantitative Analyse einbezogen werden. Zudem ist – je nach Ausgangslage und Entwicklungsabsichten der betroffenen Gemeinde – eine Aktivierungsstrategie für Innenentwicklungspotenziale zu entwickeln.

Checkliste: „Wie realisieren wir Innen- vor Außenentwicklung?“

- Werden Möglichkeiten der Innenentwicklung und Nachnutzung angemessen gewichtet?
- Reicht in einem ersten Betrachtungsschritt eine pauschale Annahme aus? Worauf stützt sie sich?
- Ist eine Aktivierungsstrategie für Innenentwicklungspotenziale notwendig?

Beispielhafte Aufnahme von Innenentwicklungspotenzialen in der Gemeinde Seestermühe

In der Gemeinde Seestermühe wurden im Rahmen der SUK Elmshorn beispielhaft die Innenentwicklungspotenziale untersucht.

Der Untersuchungsbereich wurde folgendermaßen definiert:

- Innenbereich der Gemeinde, definiert durch die im Zusammenhang bebauten Bereiche gem. §34 BauGB
- Geltungsbereiche von Satzungen gem. §34 (4) BauGB
- Geltungsbereiche von rechtskräftigen Bebauungsplänen

Außenbereichsflächen werden nicht in die Betrachtung mit einbezogen.

Baupotenziale wurden dann angenommen, wenn die rechtlichen Voraussetzungen nach Bebauungsplan oder §34 BauGB gegeben sind, um einen genehmigungsfähigen Bauantrag stellen zu können. Weiterhin liegen Flächen im Innenbereich im Rahmen der Betrachtung, die für eine (wohn-) bauliche Entwicklung geeignet erscheinen. Die Mindestgröße der Fläche, um sie als Potenzial gelten zu lassen, muss dabei angemessen sein und dementsprechend ortsspezifisch bestimmt werden. In Seestermühe wurde die Mindestgröße mit 500 m² angenommen.

Die aufgenommenen Baupotenziale wurden in vier Potenzialkategorien eingeteilt:

- A) Flächenpotenziale mit Baurecht ohne wesentliche Realisierungshemmnisse
 - B) Flächenpotenziale mit Baurecht und erkennbaren Realisierungshindernissen
 - C) Städtebaulich geeignete Entwicklungspotenziale ohne Baurecht
 - D) Entwicklungspotenziale ohne besondere Eignung
- Zusätzlich wurden Flächen kenntlich gemacht, auf denen ein Potenzial vorhanden ist, die sich allerdings in städtebaulich sensiblen Bereichen befinden.
 - Landwirtschaftliche Hofflächen, deren langfristige landwirtschaftliche Nutzung offen ist, wurden gesondert gekennzeichnet.

Die aufgenommenen Potenziale wurden in einer Datenbank mit ausführlichen Informationen zu Realisierungshemmnissen und -chancen sowie Bild- und Kartenmaterial hinterlegt.

In einem weiteren Schritt müssen die Realisierungschancen der einzelnen Potenziale bewertet werden, um eine Gesamtprognose zu erreichen, anhand derer die Untersuchungsergebnisse in die Flächenabstimmung überführt werden können.

6.5 Zusammenführung in einen Entwicklungsplan

Die Bestandsaufnahme, die quantitative Analyse und die qualitative Analyse müssen in einen Entwicklungsplan zusammengeführt werden, der für jede Gemeinde räumlich und zeitlich festlegt, welche Flächen entwickelt werden können. Entscheidend für eine effiziente, abgestimmte regionale Flächenpolitik sind die **bedarfsgerechte und nach Gemeinden differenzierte Mengenkottingentierung** sowie die Festlegung von Qualitätsstandards für Flächenausweisungen.

Dabei kann für einzelne Gemeinden begründet durchaus vom in der Bedarfsprognose ermittelten Bedarf quantitativ abgewichen werden, beispielsweise wenn einzelne Gemeinden aufgrund ihrer qualitativ guten Lagesituation Bedarfe aus anderen Gemeinden abfangen, die dort aufgrund fehlender Verfügbarkeit oder fehlender Entwicklungsbereitschaft nicht gedeckt werden können. Wichtig ist, dass der Gesamtrahmen erhalten bleibt und ein Konsens hergestellt werden kann.

Eine große Bedeutung haben Veränderungen bei den dem Konzept zugrunde liegenden Rahmenbedingungen/Annahmen. Fortschreibungsbedarf ergibt sich vor allem aus veränderten Bedarfsprognosen. Um auf Änderungen in den Rahmenbedingungen oder der lokalen Situation reagieren zu können, sollte der Entwicklungsplan kein starres Planwerk sein, sondern flexible Regelungen zur Fortschreibung enthalten (siehe

he Kap. 8). Dementsprechend sollte Flexibilität durch Vereinbarungen zur Fortschreibung und bei Abweichungen von den Aussagen der Konzepte erreicht werden.

Durch zeitliche Staffelung der Entwicklungsziele kann eine zielgerichtete Umsetzung besser gesteuert und ausgewertet werden. Dies kann sowohl zeitlich fixiert als auch an der teilweisen Erreichung von Zielgrößen (insbesondere Flächenausweisungen) festgemacht werden.

Ein Planungszeitraum von 10-15 Jahren ist für eine zukunftsfähige Siedlungs- und Regionalentwicklung im Prinzip angemessen. In diesem Bereich sind noch belastbare Prognosen möglich und auch komplexere Planungen mit entsprechenden zeitlichen Vorläufen realisierbar.

Checkliste: „Ist der Entwicklungsplan objektiv plausibel und subjektiv akzeptanzfähig?“

- Ist das Gesamtbudget der Flächenausweisung eng am prognostizierten Bedarf orientiert?
- Ist die Verteilung auf die Gemeinden gerecht und ist bei den Gemeinden eine entsprechende Mobilisierungsbereitschaft und -möglichkeit gegeben?
- Wird neben den Flächengrößen auch die mögliche Nutzungsintensität plausibel beschrieben?

Abbildung 10 Vergleich zwischen Wohnbaupotenzialen und Bedarf bis 2020 in der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn

		Elmshorn	Horst	Altenmoor	Kiebitzreihe	Klein Nordende	Klein Offenseth-Sparrieshoop	Köln-Reisiek	Raa-Besenbek	Seester	Seester-möhe	Seeth-Ekholt	Bokholt-Hanredder	Gesamte Stadtregion	
Bruttobaulandbedarf															142,8
Bauflächenpotentiale (Wohn- und gemischte Bauflächen)															220
Innenentwicklungspotentiale	Pauschal p.a. 0,2 % des Bestandes, Flächen in ha (Berechnung identisch wie Berechnung Bruttobaulandbedarf)	17,9	3,2	0,2	1,7	2,4	2,0	2,3	0,4	0,7	0,8	0,6	1,0	33,2	
	Bauflächenpotentiale (Wohn- und gemischte Bauflächen + Innenentwicklung)														253,2
Überhang															110,4

Entwicklungsplan Wohnbauflächen im Stadt-Umland-Konzept Elmshorn

Ausgehend von der Bestandsaufnahme, der quantitativen Analyse (Bedarfsabschätzung), der qualitativen Analyse und der Betrachtung der Innenentwicklungspotenziale wurden die einzelnen Flächenpotenziale in drei zeitliche Prioritäten eingeordnet und in einem Entwicklungsplan dargestellt:

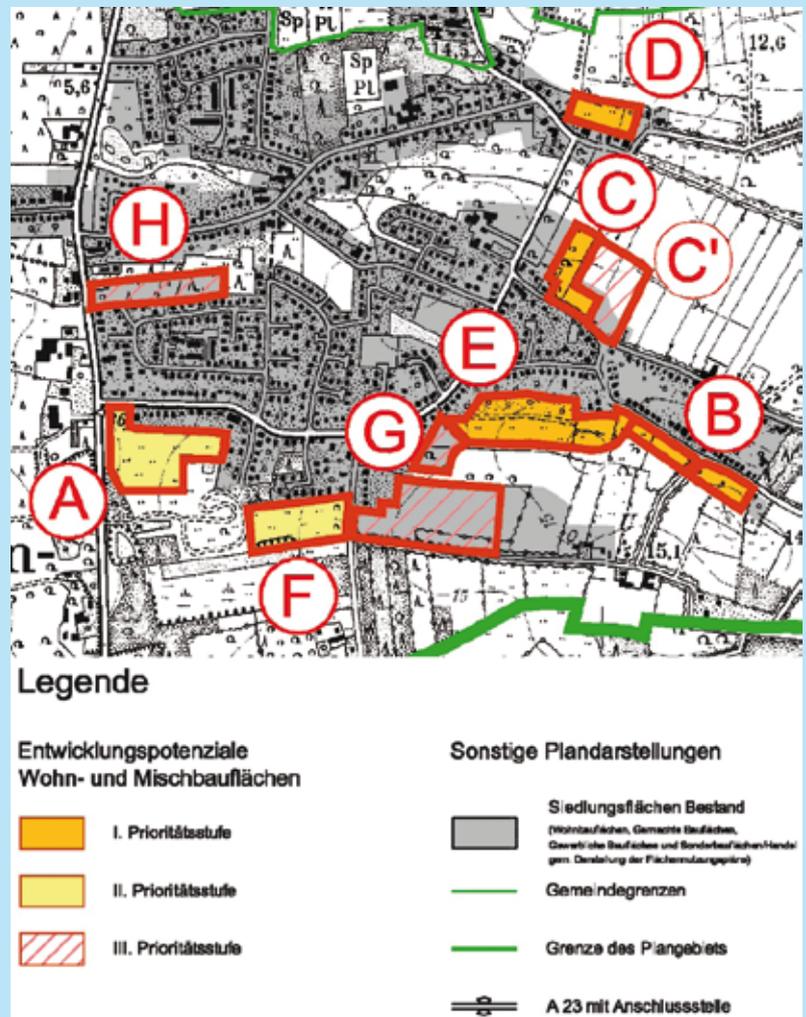
- I. Priorität: Entwicklung bis 2015
- II. Priorität: Entwicklung zwischen 2015 und 2020
- III. Priorität: Entwicklung ab 2020

Die ersten beiden Prioritätsstufen bis 2020 sollten sich dabei quantitativ am in der Bedarfsabschätzung errechneten Bedarf orientieren, um eine bedarfsgerechte Ausweisung bis 2020 zu gewährleisten. Im Ergebnis liegen die in die ersten beiden Prioritäten eingeordneten Flächen sogar unter dem errechneten Bedarfswert.

Weiterhin ist ein in den SUK-Gremien abgestimmtes Abstimmungsverfahren Teil des Entwicklungsplans, das regelt, wie mit der Entwicklung der einzelnen Flächen vorgegangen wird. Dadurch wird gewährleistet, dass der Entwicklungsplan zukünftig bei Änderungen der Rahmenbedingungen ohne großen Verfahrensaufwand angepasst und weiterentwickelt werden kann. So ist beispielsweise ein Tausch von Flächen der ersten beiden Prioritäten möglich und Flächen der 3. Priorität können getauscht werden, sofern sie die nötige qualitative Eignung aufweisen. Neue Flächen können, angesichts der Tatsache, dass die Prioritäteneinteilung bis 2020 bisher unter dem errechneten Bedarf bleibt, zusätzlich aufgenommen werden, sofern die Qualität und der vorhandene Bedarf nachgewiesen werden können und der Gesamtentwicklungsrahmen der Stadtregion erhalten bleibt.

In der SUK Elmshorn ist es mit der Erarbeitung des Entwicklungsplans gelungen, einvernehmlich eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erreichen, die sogar unter dem errechneten Bedarfswert der Bedarfsschätzung liegt.

Abbildung 11
Entwicklungsplan der Gemeinde Klein Nordende



REFINA-Veranstaltungsreihe

Stadt-Umland-Konzept Elmshorn - Pinneberg

Im Rahmen des REFINA-Forschungsvorhabens fand – neben den internen Arbeitssitzungen – eine Veranstaltungsreihe mit insgesamt neun Workshops statt, in der Fragestellungen des Modellvorhabens mit Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis sowie den beteiligten Akteuren diskutiert wurden und ein Austausch mit anderen bundesweiten Projekten stattfand.

Folgende Veranstaltungen fanden statt:

- 19. März 2008: Potenziale und Chancen der Innenentwicklung
- 21. Mai 2008: Infrastrukturfolgekosten
- 16. Juli 2008: Kriterien einer qualitativen Flächenausweisung
- 30. Sept. 2008: Neue Wohnformen
- 1. Nov. 2008: Klausursitzung der Politik der Kommunen
- 17. Nov. 2008: Interessenausgleich
- 18. Mai 2009: Innenentwicklung
- 22. Juni 2009: Gewerbeflächenpool
- 2. Sept. 2009: Wie geht es weiter?

Die Dokumentationen der Veranstaltungen und weitere Informationen stehen im Internet unter www.raum-energie.de zum Download bereit.

Abbildung 12

Dokumentation des Workshops „Neue Wohnformen“



Abbildung 13

Teilnehmer des Workshops „Neue Wohnformen“



7 Mechanismen zum Ausgleich von Vorteilen und Lasten/Interessenausgleich

Jedes Stadt-Umland-Konzept findet nur dann die für seine Wirksamkeit nötige Akzeptanz, wenn alle Beteiligten von einer gerechten Verteilung von Vor- und Nachteilen ausgehen können. Der Idealfall ist eine sog. Win-Win-Situation, nämlich dass alle Beteiligten Vorteile erfahren.

Die Generierung von Win-Win-Situationen ist ein geflügeltes Schlagwort in der Diskussion um Kooperationen. Im Bereich „Flächenpolitik“ zeigt sich schnell, dass dies oft wenig Substanz hat. Sollen beispielsweise Standorte mit guter Infrastruktur gestärkt werden, müssen andere verzichten. Will man also mehr erreichen als eine Einigung auf kleinstem gemeinsamen Nenner (meist identisch mit der Bewahrung des Besitzstandes = der Flächeninanspruchnahme wie gehabt) und will man vor allem neben quantitativen auch qualitative Aspekte berücksichtigen, gibt es zwingend Gewinner und Verlierer. Und kein Kommunalpolitiker kann mit der Aussage bestehen: „Wir verlieren, aber das ist zum Wohl des Ganzen!“. Deshalb bedarf es zusätzlicher Anstrengungen und Instrumente zum Interessenausgleich. Bewährt haben sich zwei Ansätze:

1. Die Verbreiterung des Themenspektrums (handlungsfeldübergreifender Ausgleich)
2. Monetärer Ausgleich und Strukturfonds

7.1 Handlungsfeldübergreifender Ausgleich

Einen Ausweg bietet ein handlungsfeldübergreifender Ausgleich durch eine thematische Verbreiterung der Kooperation. Dadurch wird die Verhandlungsmasse innerhalb eines Interessenausgleichs erhöht. Durch die Breite der Themen wird ermöglicht, dass eine Kommune ein Entgegenkommen auf einer Seite praktizieren kann, wenn umgekehrt gleiches in einem anderen Fall von den Kooperationspartnern erwartet werden kann. In der Summe kann jeder einzelne Partner einen Vorteil erzielen.

Basis dafür ist, dass die beteiligten Gemeinden eines Stadt-Umland-Bereiches in der Regel unterschiedliche Stärken und Schwächen haben. Zielsetzung der Kooperation ist die Minimierung

innerregionaler Konkurrenzen, aber niemals die Nivellierung der individuellen Möglichkeiten und Fähigkeiten der beteiligten Kommunen. Es geht immer darum, Stärken auszubauen und Schwächen zu mildern.

Ein handlungsfeldübergreifender innerregionaler Ausgleich zielt also nicht auf „Gleichheit“ – und ersetzt nicht übergeordnete Ausgleichsinstrumente oder den kommunalen Finanzausgleich – sondern auf die Betonung und Nutzung spezieller Potenziale.

Stadt-Umland-Konzepte sollten versuchen einen Gesamtkonsens/Ausgleich herzustellen, indem sie

- Maßnahmen in einzelnen Handlungsfeldern vorsehen, die individuelle kommunale Stärken ausnutzen bzw. besondere Defizite ausgleichen und
- in der Summe der Maßnahmen aller Handlungsfelder allen Gemeinden spezifischen Nutzen bringen.

Checkliste: „Wie erreichen wir Win-Win-Situationen?“

- Lassen sich innerhalb eines Handlungsfeldes Ergebnisse erzielen, die für alle Beteiligten als Win-Win-Situation akzeptabel sind und für die Region eine nachhaltige Entwicklung sichern?
- Wenn nein: Welche anderen Ausgleichsmechanismen sind anwendbar?
- In welchen Handlungsfeldern haben welche Gemeinden besondere Stärken oder Schwächen?
- Mit welchen Zielsetzungen und Maßnahmen können diese Stärken ausgebaut, diese Schwächen gemildert werden?
- Wie lässt sich dabei eine Gesamtbilanz erreichen, die in der Summe allen Gemeinden Vorteile bringt?

7.2 Monetärer Ausgleich und Strukturfonds für regionale Leitprojekte

Es verbleiben Situationen, bei denen der Verzicht einer Gemeinde weder argumentativ vermittelbar, noch durch Entgegenkommen bei anderen Themen ausgleichbar ist. Hier muss die Bereitschaft zur Einigung (die zu geldwerten Nachteilen führt) auch geldwert vergolten werden. Nun ist es einerseits kommunalrechtlich fragwürdig und andererseits politisch sehr schwer vermittelbar, Transferleistungen zwischen Gemeinden dafür vorzusehen, dass eine Gemeinde die Ausübung ihrer Planungshoheit einschränkt. Deshalb ist ein anderes, bereits in größerem Maßstab (z.B. Förderfond der Metropolregion Hamburg) bewährtes Instrument zu empfehlen, nämlich die Einrichtung eines Stadt-Umland-Strukturfonds. In einen solchen Fond zahlen die Partnergemeinden nach Einwohnerschlüssel ein. Aus dem Fond werden Projekte der Partnergemeinden finanziert oder kofinanziert. Dies ermöglicht nicht nur die Realisierung von Projekten, die die Leistungskraft einer einzelnen Gemeinde übersteigen (und stärkt so sowohl die Leistungsfähigkeit der Region als auch die Erkenntnis vom Nutzen der Kooperation in der breiten Öffentlichkeit), sondern es bietet auch die Möglichkeit zu einem gezielten Interessenausgleich zwischen den Partnern der Stadt-Umland-Kooperation.

Besondere Bedeutung haben Leitprojekte, die Kommunen konkrete Entwicklungsimpulse eröffnen. Sie verdeutlichen am stärksten den Vorteil politischen Handelns. Mit konkreten Projekten lassen sich individuelle Stärken am besten optimieren und Schwächen am besten beheben. Insoweit können regionale Leitprojekte in hervorragendem Maße für eine ausgewo-

gene Gesamtbilanz der Vor- und Nachteile eines Stadt-Umland-Konzeptes genutzt werden.

Voraussetzung dafür ist, dass Gemeinden, die andere Vorteile haben, sich an Projekten zum Ausgleich von Nachteilen in anderen Gemeinden beteiligen. Dies kann geschehen durch:

- Verzicht auf die eigene Realisierung eines konkurrierenden Projektes oder
- durch eine Beteiligung bei der Projektfiananzierung.

Erfahrungsgemäß ist es allerdings immer schwierig bis politisch und auch rechtlich aussichtslos, im konkreten Einzelfall die Mitfinanzierung des Projektes einer Gemeinde durch andere Gemeinden zu erreichen.

Ein Ausweg kann hier der Aufbau eines regionalen Finanzierungsfonds (Strukturfonds, Projektfonds) sein, in den alle Beteiligten nach einem vereinbarten Schlüssel (Einwohnerzahl, Steuerkraft oder eine Kombination) einzahlen und aus dem Projekte in der Region (mit-) finanziert werden.

Checkliste: „Nutzt ein regionaler Finanzierungsfonds?“

- Besteht die grundsätzliche Aufgeschlossenheit, zum Vorteil-Nachteil-Ausgleich ein monetäres Ausgleichsmodell zu etablieren?
- Könnten konkrete Projekte die Ausgleichsmöglichkeiten verbessern?
- Welche konkreten Projekte können ausgleichende Wirkung haben?
- Mit welchem Schlüssel und welchen Beiträgen lässt sich ein solcher Fonds installieren?

Beispiel Strukturfonds in der Referenzregion Rendsburg

In der Gebietsentwicklungsplanung für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg wurde im Rahmen eines Interessenausgleichs ein gemeinsamer Strukturfonds aufgebaut, aus dem regionale Leitprojekte finanziert werden. Das entwickelte Modell eines „Interessenausgleichs“ soll vor allem dazu beitragen, die an der GEP beteiligten Kommunen auf der regionalen Ebene zu unterstützen. Ziel ist es, gemeinsame Projekte entwickeln und durchführen zu können, die den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg in seiner Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit stärken, und deren Umsetzung einer einzelnen Kommune ggf. nicht möglich wäre.

Der Strukturfonds wird aus Beiträgen der beteiligten dreizehn Kommunen gebildet. Die Bemessung der von den Kommunen zu leistenden Beiträge berücksichtigt zwei Komponenten:

- Beitrag 1 berücksichtigt auf Basis der „Umlagegrundlage“ nach FAG die individuelle Leistungs- und Wirtschaftskraft der beteiligten Kommunen. Beitragspflichtig sind alle Kommunen.
- Beitrag 2 berücksichtigt indirekt die Einwohnerentwicklung auf Basis der in der GEP vorgesehenen Flächen für den Wohnungsbau. Je Wohneinheit, die auf diesen Flächen errichtet wird, zahlt die jeweilige Kommune einmalig 2.500 Euro in den Strukturfonds ein. Dabei sind die zentralörtlich eingestuften Städte Büdelsdorf und Rendsburg von der Zahlung von Beitrag 2 befreit, weitere Kommunen mit besonderen Funktionen erhalten einen festgelegten „Entwicklungsbonus“ an Wohneinheiten, für die kein Beitrag gezahlt werden muss.

Die Vergabe der Fondsmittel wird durch die Regionalkonferenz entschieden. Anerkannte Leitprojekte sollen dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Kommunen zu stärken und regional bedeutsame Probleme zu lösen. Mit Vorrang gefördert werden insbesondere Projekte und Maßnahmen, die zur Verbesserung bzw. Stärkung der von beiden beteiligten Städten vorzuhaltenden Infrastruktureinrichtungen von überörtlicher Bedeutung dienen. Anerkannte Projekte sollen weiterhin einen räumlichen oder funktionalen Bezug zum Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg haben und im Einklang mit den Entwicklungszielen des Raumes stehen.

Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn: Stimmen zu einer Erfolgsgeschichte

Wolfgang Borchert-Koschany, Bürgermeister der Gemeinde Altenmoor:

„Für unsere Gemeinde ist es toll, dabei zu sein. Wir haben nur 270 Einwohner, keine Gewerbeflächen und auch sonst keine Infrastruktur, von der unsere großen Nachbargemeinden profitieren können, ganz im Gegenteil: Wir sind eher Nutznießer. Trotzdem werden wir in der Kooperation als gleichberechtigt angesehen und können im Verbund mit den anderen Gemeinden der SUK Elmshorn z.B. im Bereich Tourismus, Naherholung und Klimaschutzfond teilhaben und uns im Rahmen unserer Möglichkeiten entwickeln.“

Volker Lützen, Stadtrat der Stadt Elmshorn:

„Es ist bereits ein hoher Wert, dass man miteinander redet. Bei der Priorisierung von Flächen wurde die Diskussion, wo sofort, wo mittelfristig und wo später begonnen werden soll, dadurch entschärft, dass nur tatsächliche Gegebenheiten berücksichtigt wurden. Die Fragen, wie gut Flächen erschlossen sind, welche allgemeine Anbindung sie haben und welche Größen wichtig sind, haben dazu beigetragen, dass Forderungen zurückgestellt wurden. Dass Elmshorn mit seiner großen Einwohnerzahl bei Abstimmungen das gleiche Stimmrecht hat, wie kleinere Gemeinden, war uns bewusst, störte aber nicht. Wichtig war, dass die Landesplanung bei den Beratungen gleich mit im Boot saß und so gesonderte Abstimmungen mit einzelnen Kommunen überflüssig wurden.“

Ernst-Wilhelm Mohrdiek, Bürgermeister der Gemeinde Horst:

„Dieses Ergebnis entstand rein aus sachlichen Überlegungen heraus. Wir haben uns die vorgeschlagenen Flächen angeschaut und anhand von verschiedenen Kriterien wie vorhandener Infrastruktur oder ökologischen Folgen eine Prioritätenliste zur Gebietsentwicklung aufgestellt. Jeder war zu Kompromissen bereit – wir alle können stolz sein.“

Jens-Andreas Bieber, Bürgermeister der Gemeinde Kiebitzreihe:

„Die Zusammenarbeit hat perfekt geklappt. So ein Austausch und eine Abstimmung sind absolut sinnvoll.“

Hans-Barthold Schinckel, Bürgermeister von Klein-Nordende:

„Die Zusammenarbeit ist gut, weil wir uns sehr lange kennen. Jeder hat zwar seine Meinung, aber das wird nicht zu Reibungspunkten. Wichtig war, dass jede Kommune nur eine einzige Stimme hat – ob Dorf mit ein paar hundert oder unsere große Schwester Elmshorn mit 48.000 Einwohnern. Und ein wesentliches Ergebnis ist, dass wir alle Planungssicherheit darüber bekommen, was die jeweilige Nachbarkommune an Flächenentwicklung plant.“

Petra Gebhardt, Bürgermeisterin der Gemeinde Klein Offenseth-Sparrieshoop:

„Verzicht zu üben, ist nicht einfach. Denn jeder möchte doch gern neue Einwohner haben. Aber man muss über den Tellerrand hinausgucken. Und wenn der erste Eindruck auch eine Nachfrage nach Bauplätzen ungebremst erscheinen lässt, so sprechen die Fakten zur Bevölkerungsentwicklung eindeutig für ein abgestimmtes Handeln.“

Lothar Hachmann, zweiter Bürgermeister der Gemeinde Klein Offenseth-Sparrieshoop:

„Die Zusammenarbeit hat sehr gut geklappt. Davon, dass alle Beteiligten von Anfang an gleich mitlaufen, war nicht auszugehen. Aber im Laufe der Gespräche haben sich alle weiterentwickelt.“

Karin Röder, Bürgermeisterin der Gemeinde Kölln-Reiseck:

„Die Zusammenarbeit ist sachlich, wir wurden auch von der großen Stadt Elmshorn ernst genommen und es wurden gute Kompromisse erzielt.“

Thorsten Rockel, Bürgermeister der Gemeinde Seestermühe:

„Im Rahmen der Aufstellung des Flächennutzungsplanes haben wir unsere Flächen begutachtet – und freuen uns, dass externe Fachleute, die durch die SUK hinzugekommen sind, unsere Sicht der Dinge bestätigen. Der Prozess ist für die Gemeinde sehr informativ.“

Michael Rosenthal, Bürgermeister, der Gemeinde Seeth-Ekholt:

„Wenn jede Gemeinde nur für sich plant, ist das Stückwerk. Mit der SUK kann es überwunden werden und die Beteiligten gucken über den Tellerrand hinaus. Das alles beherrschende Thema war bislang die Gebietsentwicklung. Wir wünschen uns, dass auch andere Themen wie der ÖPNV oder die Belegung und bessere Auslastung der Kindertagesstätten zum Thema der SUK werden.“

8 Umsetzungsphase und Verstetigung des Prozesses

Ein Zentralproblem aller interkommunalen Kooperationsmodelle ist die Verbindlichkeit der erzielten Arbeitsprozesse. Im Prinzip bleibt die Umsetzung eines Konzeptes immer in der Verantwortung der beteiligten Kommunen: Erst durch deren Beschlüsse – bei der Siedlungsentwicklung durch die Bauleitplanung – tritt Verbindlichkeit ein. (Dieses Problem lässt sich auch nicht durch eine „Verpflichtung zu freiwilliger Kooperation“ lösen.)

Dennoch belegen die Erfahrungen eine hohe Übereinstimmung von Konzepten und Umsetzung. Dafür sind folgende Aspekte ausschlaggebend:

- Die Kombination gutachterlicher Vorbereitung und dialogorientierter Erarbeitung sichert ein hohes Maß an Akzeptanz.
- Der Abschluss mit einer interkommunalen Vereinbarung beinhaltet eine Selbstverpflichtung der Gemeinden.
- Durch die Mitwirkung der Landesplanung gehen die Konzeptinhalte in die landesplanerischen Bewertungsmaßstäbe – oder direkt in die Regionalpläne – ein.

8.1 Entstehung von Verbindlichkeit

Ein Stadt-Umland-Konzept ersetzt nicht die kommunale Planungshoheit und insbesondere nicht die alleinige Kompetenz der Gemeinden für eine verbindliche Bauleitplanung. Die Gemeinden haben die Verantwortung, die Ziele und Maßnahmen umzusetzen.

Eine mit dem Beschluss über das Konzept eingegangene Selbstverpflichtung hat durchaus rechtliche Relevanz u. a. hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit von Planungen (jedenfalls soweit Landesplanung und Kreis an dem Konzept mitgewirkt haben). Bei harten Konfliktfällen wird sich jedoch in der Regel die kommunale Planungshoheit gegenüber den freiwilligen Vereinbarungen durchsetzen können – im Rahmen der landesplanerischen Vorgaben.

Die Verantwortung, die Ziele und Maßnahmen der gemeinsamen Planung im Spannungsfeld zwischen den Interessen der einzelnen Gemeinden und dem gemeinsamen regionalen Nutzen umzusetzen, muss allen Partnern jedoch bewusst sein.

8.2 Umsetzung der Maßnahmen

Durch eine Vereinbarung kann das gerade bei entwicklungspolitischen Zielsetzungen entscheidende aktive Handeln von Gemeinden nicht ersetzt werden. Die effiziente Umsetzung des Konzeptes ist durch die Vereinbarung allein nicht gesichert, sondern erfordert spezifische Regelungen für die Kooperation während der Umsetzungsphase. Dementsprechend sollten Kooperationsstrukturen für die Umsetzungsphase aufgebaut werden.

Alle bundesweiten Erfahrungen mit der interkommunalen Kooperation belegen, dass nur eine „organisierte“ Kooperation, also eine mit festen Arbeitsstrukturen (vor allem Gremien und fester Sitzungsrhythmus), erfolgreich sein kann und dabei sowohl die Chefebene als auch die Arbeitsebene mitwirken muss.

Es ist deshalb dringend zu empfehlen, in der Vereinbarung zum Konzept Regelungen für die weitere Zusammenarbeit festzulegen. Diese sollten die Strukturen der Erarbeitungsphase fortschreiben.

Die Einbindung oder zumindest regelmäßige Information der politischen und anderer Gremien sollte ebenfalls festgelegt werden. Ggf. kann hier mittelfristig ein eigenes, aus den kommunalen Vertretungen besetztes Gremium gebildet werden. Die Kooperation braucht auch bei der Umsetzung eine Federführung, eine Geschäftsführung und möglichst einen Organisationsetat.

Checkliste: „Wie geht es weiter?“

- Sind Regelungen für den Fortbestand von Beratungsgremien auf Chef- und Arbeitsebene getroffen?
- Ist die künftige Einbindung der Politik gewährleistet?
- Sind Federführung und Geschäftsführung geregelt?
- Steht für die Umsetzung ein Mindestetat für die Organisationsarbeit zur Verfügung?

8.3 Fortschreibungsbedarf

Es wird kein Stadt-Umland-Konzept geben, bei dem im Planungszeitraum nicht Konflikte auftreten oder Fortschreibungsbedarf entsteht. Dafür ist Vorsorge zu treffen.

Es sind zwei Ansätze – ggf. auch in Kombination – zu empfehlen:

1. Es können bestimmte Zeitabschnitte oder Ereignisse (auch Controllingergebnisse) für eine Überprüfung festgelegt werden.
2. Es kann verabredet werden, dass eine Gemeinde, die entsprechenden Bedarf sieht, den Anspruch darauf hat, dass dieser in den Kooperationsgremien behandelt wird.

Für die Entscheidung darüber, ob ein Fortschreibungsbedarf besteht, sind drei Lösungen möglich, nämlich

1. Konsensprinzip wie bei der Erarbeitung des Konzeptes, verbunden mit einer sehr großen Starrheit des Konzeptes,
2. Qualifizierte Mehrheiten für entsprechende Entscheidungen,
3. Einführung eines Mediationsverfahrens bei fehlendem Konsens (ggf. auch als Vorbedingung für eine Mehrheitsentscheidung): Dabei kann die Moderation/Mediation durch einen externen Dienstleister und/oder die Landesplanung vorgesehen werden. Es sollten Regelungen vorgesehen werden, wann und mit welcher Methodik Entscheidungen zu Zielabweichungs- bzw. Fortschreibungsbedarfen zu beraten und zu treffen sind.

Checkliste: „Wie wird angepasst?“

- Ist geregelt, wann bzw. bei welchen Anlässen über Fortschreibung und/oder Abweichungen von den Aussagen des Stadt-Umland-Konzepts zu beraten ist?
- Ist geregelt, wie die Entscheidung getroffen wird (welche Mehrheiten)?
- Ist geprüft, ob ein Moderations- / Mediationsverfahren zu empfehlen wäre?

8.4 Monitoring und Controlling

Bei der Frage der Umsetzung und des Controllings sind zwei Ebenen zu unterscheiden, nämlich ein externes Controlling durch Dritte und eine interne Umsetzungs- und Controllingorganisation.

Auf der ersten Ebene steht das systematische Controlling in Form eines periodischen Abgleichs von vereinbarter Planung und tatsächlichen Bauleitplanungen der Gemeinden. Dieses Controlling erfolgt regelmäßig durch die Landesplanung sowie ebenfalls in aller Regel in Regie der Kreise. Es beschränkt sich allerdings schon zuständigkeitshalber auf den Bereich Siedlungsentwicklung.

Die zweite Ebene betrifft die eigenständige Organisation von Umsetzungs- sowie Controllingstrukturen und Verfahren durch die beteiligten Kommunen.

Monitoring und Controlling bei Stadt-Umland-Konzepten unterscheiden sich in zwei Punkten vom allgemeinen Controlling kommunalen Handelns:

1. Bei der Siedlungsentwicklung bilden die Vereinbarungen des Konzeptes auch den Bewertungsmaßstab für die laufende landesplanerische Begleitung. Die Wirksamkeit des Controllings hat immer Auswirkungen auf mehrere Gemeinden.
2. Das Controlling kann deshalb nicht zielgerichtet von den einzelnen Gemeinden durchgeführt werden, sondern muss zentral erfolgen oder zumindest abgestimmt werden.

Abbildung 14
Bürgermeister der SUK Elmshorn nach Unterzeichnung der Kooperationsvereinbarung



