

Kommunale Handlungsmöglichkeiten für zukunftsfähigen und bedarfsgerechten Wohnraum

Handungsleitfaden 1

Bausteine einer kommunalen Strategie für das Wohnen

Gefördert durch das Land Schleswig-Holstein



Inhalt

1.	Einleitung: Kommunale Handlungsmöglichkeiten für zukunftsfähigen und bedarfsgerechten Wohnraum	3
2.	Strategie: Das Baulandmodell als strategisches Instrument der Kommunen	6
3.	Planungs- und Prozesskultur: Integriert und kooperativ handeln	16

Impressum

Herausgeber:
Städteverband Schleswig-Holstein
Reventlouallee 6
24105 Kiel
Tel.: 0431/57 00 50 - 30
e-mail: info@staedteverband-sh.de

Ansprechpartner: Peter Krey
e-mail: peter.krey@staedteverband-sh.de

in Kooperation mit dem Forum Stadt&Land.SH und mit
Hilfe der Förderung des Landes Schleswig-Holstein,
vertreten durch das Ministerium für Inneres, Kommunales,
Wohnen und Sport
Website: www.forumstadtundland.sh

Konzeption und Inhalt:
Technische Hochschule Lübeck
Fachgruppe Stadt
Mönckhofer Weg 239
23562 Lübeck

- Marcus Menzl
- Frank Schwartz
- Eric Aßmann
- Kai Michael Dietrich
- Nora Ebbers
- Marie Reitz
- Mats Söhrnsen

Gestaltung / Satz / Layout:
Satzpartner Dienstleistungs GmbH,
Kanalstraße 70, 23552 Lübeck
e-mail: info@satzpartner.de

Fotos Titelseite von links: iStock, Pixabay, ARGE

Vervielfältigung – alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter.

Stand 08/2023

1. Einleitung: Kommunale Handlungsmöglichkeiten für zukunftsfähigen und bedarfsgerechten Wohnraum

Wohnraumschaffung als Herausforderung

Die Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum ist ein zentrales Aufgabengebiet kommunalen Handelns. Für die Städte und Gemeinden in Schleswig-Holstein hat diese Aufgabe in den letzten Jahren massiv an Bedeutung gewonnen. Gleichzeitig haben sich **Komplexität und Herausforderungen** für das kommunale Handeln erhöht:

- Die **Preisentwicklung** für Grundstücke, Baumaterial, Energie und Arbeitskosten verteuert das Bauen und Wohnen. Insbesondere der für breite Bevölkerungsschichten wichtige sogenannte preisgedämpfte Wohnraum zwischen gefördertem und freifinanziertem Wohnungsbau kann mit Neubau kaum bedient werden. Gleichzeitig nimmt gerade die Zahl an zweckgebundenen Wohnungen beständig ab.
- Die **Knappheit verfügbarer Wohnungsbaugrundstücke** und der Vorrang der Innenentwicklung erfordern neue, bislang wenig eingeübte Wege der Baulandmobilisierung.
- Die Umsetzung einer wirksamen **Umwelt- und Klimapolitik** erhöht die Anforderungen und die Komplexität von Bau- und Entwicklungsvorhaben.

Diesen Herausforderungen steht anders als vor einigen Jahren noch prognostiziert ein Einwohnerwachstum in vielen Teilen des Landes Schleswig-Holstein gegenüber. Dieses basiert zum einem auf Migrationsbewegungen, die den Kommunen zusätzliche Versorgungsaufgaben auferlegen, die kurzfristig und mit hoher Flexibilität bewältigt werden müssen. Zum anderen führt eine „neue Landlust“ – verstärkt durch die Erfahrungen der Corona-Pandemie und neue Arbeitsmodelle – zu einem Zuzug in die ländlichen Gemeinden. Auch wenn damit die negative Geburtenrate in den meisten Fällen nicht ausgeglichen wird, entstehen doch neue Anforderungen an Wohnraum (Berlin-Institut 2020).

Den daraus entstehenden Nachfragen kann vor dem Hintergrund einer ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung weder im ländlichen Raum noch in den urbanen Zentren ausschließlich im Neubau begegnet werden. Der Bestand kann und muss einen wesentlichen Beitrag zur Deckung

zukünftiger Wohnbedarfe leisten. Er befindet sich jedoch häufig in weniger nachgefragten Lagen und entspricht nicht heutigen Anforderungen. Seine Ertüchtigung für heutige Bedürfnisse ist eine weitere Herausforderung für Kommunen und Wohnungswirtschaft.

Den Flächenansprüchen stehen neue Ansprüche an die Wohngebäude selbst gegenüber. Die zunehmende Zahl älterer Menschen erhöht den Bedarf an kleineren und barrierefreien Wohnungen sowie betreutem Wohnen. Kleinere Wohnungen werden aber ebenso für jüngere Singles, Wochenendpendlerinnen und -pendler und andere Lebensentwürfe, die nicht auf einen dauerhaften Wohnort beschränkt sind, benötigt. Starterwohnungen und bezahlbare Wohnungen für junge Familien mit weniger Einkommen jenseits des Einfamilienhauses fehlen vor allem in kleineren Städten und Gemeinden. Auch eine stärkere Multifunktionalität der Grundrisse und eine Ausdifferenzierung zwischen preisbewusstem und reduziertem Wohnen einerseits und hohen Ansprüchen an Ausstattung und Service andererseits sind zu erwartende Trends. Schließlich lösen auch die Digitalisierung und die damit einhergehenden Möglichkeiten der Haustechnik neue Anforderungen an das Wohnen und Bauen im Neubau wie im Bestand aus.

Als Konsequenz steigen die Kosten des Wohnens fast flächendeckend. Bezahlbarer Wohnraum fehlt in vielen Gemeinden sowohl im preisgedämpften Segment wie auch im geförderten Wohnungsbau. Als Folge dessen steigen die Anteile am Haushaltseinkommen, die für das Wohnen aufgebracht werden müssen, und es weiten sich die Suchradien der Menschen, die eine Wohnung suchen. Es entstehen starke Pendlerströme mit allen verkehrlichen Nachteilen. Gemeinden mit geringem Angebot an günstigem Wohnraum laufen Gefahr, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abwandern. Da dies insbesondere auch Berufe betrifft, die der öffentlichen Daseinsvorsorge dienen (z. B. Krankenpflege, Feuerwehr), laufen diese Gemeinden Gefahr, in diesen Bereichen in eine Unterversorgung zu geraten.

Die Kommunen als zentrale Akteure der Wohnraumentwicklung

Die Kommunen in Schleswig-Holstein stehen vor der Frage, wie sie für diese Herausforderungen in ihrem Verantwortungsbereich gute und passende Lösungen finden. Hierfür verfügen sie grundsätzlich über zahlreiche Instrumente, mit denen sie diese Herausforderungen proaktiv angehen können. Diese Handlungsleitfäden sollen die Gemeinden dabei unterstützen:

- die **vorhandenen Kompetenzen zu nutzen**,
- die für ihre **Aufgaben- und Problemlagen passenden Instrumente** zu finden und
- eine **aktive Bodenpolitik** für zukunftsfähigen und bedarfsgerechten Wohnraum zu entwickeln.

Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung beruht darauf, dass die Gemeinden am besten informiert sind über die sozialen, räumlichen und wirtschaftlichen Begebenheiten in ihrem Gemeindegebiet. Die Gemeinden – so die Idee – verfügen über die Fähigkeit zur Beurteilung der kommunalen Herausforderungen und möglicher Lösungswege. Aus diesem Grund steht ihnen auch die Kompetenz zur Regelung von Angelegenheiten in ihrem Gemeindegebiet zu. Im Bereich des Planens und Bauens stehen ihnen hierfür primär die **planungsrechtlichen Instrumente des Baugesetzbuches** zur Verfügung.

Die Handlungsleitfäden zeigen auf, wie die Gemeinden diese **Kompetenzen zur Steuerung und Entwicklung einsetzen** können, um ihre Ziele bestmöglich zu erreichen. Diese Fähigkeit ist von großer Bedeutung, weil der Mangel an günstigem Wohnraum, der Klimaschutz und viele weitere Aspekte gemeinwohlorientiert sind. Mit einer passiven Rolle, die das Handeln der Marktkräfte und Entwicklungen auf dem Bodenmarkt nur begleitet, die Baurecht schafft und organisatorische und bauliche Infrastruktur bereitstellt, lässt sich eine gemeinwohlorientierte Entwicklung aber nur begrenzt erreichen.

Viele Kommunen setzen Instrumente wie städtebauliche Verträge bereits selbstverständlich ein und treffen darüber Regelungen z. B. zu Quoten für den geförderten Wohnungsbau oder die Übernahme von Kosten für Kitas und sonstige Infrastruktur. Die Möglichkeiten der Gemeinden zur Steuerung ihrer Entwicklung gehen jedoch darüber hinaus. Gemeinden können zum Beispiel auf die Mobilisierung von Flächen hinwirken, indem sie selbst auf dem Bodenmarkt tätig werden, Einfluss auf Flächen in privatem Eigentum ausüben oder mit Nachbargemeinden kooperieren. Auch im Rahmen der Vergabe haben Gemeinden mit Konzeptvergabe und Erbbaurecht weitere Optionen, die konkrete Entwicklung auf einer Fläche zu steuern.

Grundlage der Handlungsleitfäden ist die neue und alte Erkenntnis, dass der Boden das zentrale Gut ist, über das die Gemeinden Einfluss auf ihre Siedlungsentwicklung gewinnen können (difu 2017). Während vor zwanzig Jahren noch vor einer Vorratsplanung gewarnt und die privaten Investitionen als letztentscheidende Faktoren in der Siedlungsentwicklung verstanden wurden (Innenministerium Schleswig-Holstein 2010), steht nun die Steuerungsfähigkeit der Gemeinden im Vordergrund. Die größtmögliche Steuerungsfähigkeit erlangen Gemeinden mit einer aktiven Bodenpolitik, die vorausschauend plant, frühzeitige Erwerbungen durchführt und die Flächen qualifizierend entwickelt. Diesen Perspektivwechsel zu vollziehen soll durch die Handlungsleitfäden unterstützt werden.

Handlungsleitfäden zur Unterstützung kommunalen Handelns

Die vorliegenden Handlungsleitfäden sind in enger Zusammenarbeit mit Kommunen, Ämtern und Kreisen sowie weiteren Akteuren wie Entwicklungsgesellschaften, Verbänden und öffentlichen Institutionen entstanden. Die Vernetzung erfolgte vor allem über das **Forum Stadt & Land**, das eine offene Plattform für den Austausch und die Fortbildung im Bereich der Stadt- und Ortsentwicklung bietet (<https://forumstadtundland.sh/>). Im Gespräch mit den verschiedenen Akteuren in Schleswig-Holstein wurde deutlich: Es herrscht kein Erkenntnisdefizit. Auch die vorhandenen Instrumente werden überwiegend als ausreichend zur Bewältigung der kommunalen Aufgaben betrachtet. Häufig sind jedoch personelle und finanzielle Kapazitäten sowie Ressourcen für Weiterbildung knapp. Vor allem muss Erfahrung in der Anwendung verschiedener Instrumente vielfach (wieder) aufgebaut werden. Dies stellt insbesondere für die etwa 900 ehrenamtlich geführten Gemeinden in Schleswig-Holstein eine große Herausforderung dar.

Die **Handlungsleitfäden sind als Arbeitshilfen angelegt**. Sie ermuntern die Gemeinden, ihre Ziele für die Wohnraumentwicklung langfristig festzulegen und geben Hinweise für die Anwendung von planungsrechtlichen Instrumenten zum Erreichen dieser Ziele. Mit einer aus Zielen und Instrumenten zusammengestellten kommunalen Strategie reduzieren die Gemeinden die Komplexität, mit der Politik und Verwaltung konfrontiert sind und geben sich Leitlinien für den Einsatz von Ressourcen. Das notwendige Wissen kann so gezielt für die benötigten Instrumente und Verfahren aufgebaut werden. Auch die weiteren an der Baulandentwicklung beteiligten Akteure profitieren von einem klaren strategischen Vorgehen der Gemeinden, indem Aufwendungen für Aushandlung und Entwicklung von konkreten Zielen reduziert werden.

In den Handlungsleitfäden werden die Potenziale, aber auch die Grenzen der planungsrechtlichen Instrumente zur Umsetzung einer passgenauen kommunalen Strategie für die Wohnraumentwicklung aufgezeigt. Die Gemeinden sollen damit unterstützt werden, ihre eigenen Wege und Konzepte zu entwickeln, um auf ihre individuellen Herausforderungen in der Wohnraumbereitstellung zu reagieren und zukunftsfähige Lösungen hervorzubringen.

Aufbau der Handlungsleitfäden

Die Handlungsleitfäden betrachten die kommunale Steuerungsfähigkeit über die Entwicklung auf Grundstücken in ihrem Gemeindegebiet im Rahmen der drei Themen: „Bausteine einer kommunalen Strategie für das Wohnen“, „Flächenmobilisierung zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit“ und „Qualifizierung von Wohnbauflächen und Sicherung von Entwicklungszielen“.

Die drei Handlungsleitfäden bauen inhaltlich aufeinander auf und können als durchgängige Publikation von der Strategiefindung bis zur Sicherung kommunaler Ziele gelesen werden. Da sie Themen behandeln, die in der kommunalen Praxis verschiedene Bereiche in Politik und Verwaltung betreffen, sind aber auch die Einzelteile als in sich abgeschlossen konzipiert. So wird zu jedem Teilthema zunächst die aktuelle Hintergrundproblematik dargestellt, bevor mögliche Lösungsansätze inhaltlich vorgestellt und ihre Anwendungsmöglichkeiten beleuchtet werden. Praxisbeispiele und Literaturverweise runden die Teilthemen ab.

Folgende Themen werden behandelt

Handlungsleitfaden 1 (HLF1)

Die Grundlage: Entwicklung und Umsetzung einer kommunalen Strategie.

Der erste Handlungsleitfaden fokussiert auf kommunale Strategien zur Wohnraumschaffung. Es werden bodenpolitische Aspekte und mögliche Inhalte einer kommunalen Strategie erörtert sowie ihre Verfahrensweisen und räumliche Handlungsebenen.

- Entwerfen einer kommunalen Strategie im Rahmen eines Baulandmodells
- Interne Organisation und Prozesse zur Umsetzung eines Baulandmodells
- Interkommunale Kooperation als Handlungsebene der Wohnraumentwicklung

Handlungsleitfaden 2 (HLF2)

Das Handwerkszeug: Methoden und Instrumente einer aktiven Bodenpolitik.

- Methoden zum Flächenerwerb durch die Kommune
- Instrumente zur Steuerung der Entwicklung auf privaten Flächen

Handlungsleitfaden 3 (HLF3)

Qualifizierung von Wohnbauflächen und Sicherung von Entwicklungszielen

- Kommunale Wohnungsunternehmen – Engpässe auf dem Wohnungsmarkt in staatlicher Eigenregie lösen?
- Konzeptvergabe – Vorfahrt für kreative Ideen und gut durchdachte Nutzungskonzepte
- Erbbaurecht – ein Gestaltungswerkzeug mit kurz- und langfristig positiven Effekten
- Städtebaulicher Vertrag – Kooperative Stadtentwicklung durch die Nutzung städtebaulicher Verträge

2. Strategie: Das Baulandmodell als strategisches Instrument der Kommunen

Stadtentwicklung mit dem Baulandmodell

Als Baulandmodell (auch: Baulandbeschluss) wird die Gesamtheit des planvollen Vorgehens einer Gemeinde zur Entwicklung von (Wohn-)Bauland bezeichnet. Hierzu zählen die Entwicklungsziele der Gemeinde ebenso wie mögliche Mittel zu ihrer Umsetzung. Im Baulandmodell können z. B. Aussagen zum Bodenerwerb durch die Gemeinde und zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum getroffen werden. Ebenso können Entscheidungen zum Einsatz von planungsrechtlichen Instrumenten für diese Ziele festgehalten werden.

Die Verabschiedung eines Baulandmodells ist auch ein **politisches Bekenntnis** zu einem bestimmten Kurs der Boden- und Wohnungspolitik. Eine Herausforderung liegt somit darin, die langfristige Geltung der Inhalte eines Baulandmodells herzustellen. Gelingt die Einrichtung eines Baulandmodells, ergeben sich für die Gemeinde daraus vielfältige Wirkungen: Es entsteht ein langfristig abgestimmtes Vorgehen zur Entwicklung von (Wohn-)Bauland mit klaren Wegen und Zielen, das allen Beteiligten als Leitlinie für Einzelmaßnahmen dient. Es stellt Sicherheit her und hilft, die häufig aufwendigen und zeitraubenden Abstimmungsprozesse im Einzelfall zu reduzieren. Davon profitieren nicht nur Politik und Verwaltung. Die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde und die Akteure der Wohnungswirtschaft wie Investorinnen und Investoren finden **klare Rahmenbedingungen** für ihr Handeln in den Gemeinden vor und können sich in ihren Erwartungen und Entscheidungen daran ausrichten.

Das Baulandmodell einfach erklärt

Das kommunale Handeln ist mit komplexen Herausforderungen zwischen Flächenverbrauch, Kosten des Wohnens, besonderen Wohnbedarfen und vielen anderen Themen konfrontiert. Ein Schlüssel für ein planvolles und integriertes Vorgehen und zur Herstellung von kommunaler Handlungsfähigkeit, ist die Fähigkeit zur Steuerung des Umgangs mit Wohnbauflächen im Gemeindegebiet. Grundlage hierfür sind zwei miteinander verknüpfte Bausteine: eine klare Zielvorstellung der gemeindlichen Entwicklung und eine aktive Bodenpolitik.

Ausgangspunkt für ein kommunales Baulandmodell ist die **Definition des Entwicklungsziels** der Gemeinde:

- Will die Gemeinde wachsen und wenn ja in welchen Gebieten?
- Will sie Wohnraum in einem bestimmten Preissegment anbieten und wie viel?
- Welche Aufgaben in der Innenentwicklung sind zu bewältigen und wie ist das Verhältnis zur Neuausweisung von Flächen?

Es sind Fragen dieser Art, die Kommunen diskutieren und mit ihrem kommunalen Selbstverständnis und den jeweiligen Rahmenbedingungen abgleichen sollten, um Ziele der künftigen Gemeindeentwicklung definieren zu können.

Neben den Zielen ihrer Entwicklung hält die Gemeinde im Baulandmodell auch fest, welche Instrumente und Verfahren sie zur Baulandmobilisierung anwenden will und welche Anforderungen sie an einzelne Bauvorhaben stellt. Das Ziel einer Vermehrung des geförderten Wohnungsbaus kann zum Beispiel durch die Festlegung von Quoten und deren Festschreibung in städtebaulichen Verträgen realisiert werden. Größere Bauvorhaben mit mehreren Wohneinheiten sind dann verpflichtet, einen bestimmten Anteil (in der Praxis meist 30 %) geförderter Wohnungen zu bauen. Wichtig und nicht zu vernachlässigen ist: Auch die **Grenzen des eigenen Handlungsvermögens** werden durch die Beschäftigung mit den Zielen und Anforderungen an zukünftige Entwicklung deutlich.

Als ein Instrument, das in starker Weise die Ausrichtung kommunalen Handelns prägt, muss das Baulandmodell **politisch beschlossen** werden. Häufig wird daher auch der Begriff Baulandbeschluss verwendet. Der Baulandbeschluss muss langfristig auch über Legislaturperioden hinaus tragfähig sein, um seine Wirkung zu entfalten. Ein enges Zusammenwirken der Fraktionen untereinander sowie eine starke fachliche Begleitung der beteiligten Verwaltungsbereiche – insbesondere Planung, Liegenschaften und Finanzen – ist daher von großer Bedeutung.

Ein Baulandmodell kann im Außen- wie im Innenbereich zum Einsatz kommen und kann gerade Entwicklungen im Innenbereich auch aktiv fördern. Damit ein Baulandmodell effektiv gefasst und umgesetzt werden kann, bedarf es auf kommunaler Seite der Erarbeitung einiger klarer Vereinbarungen und Grundlagen:

- ein Bekenntnis zur aktiven Bodenpolitik
- eine Debatte über Ziele, Inhalte und Verfahrensschritte zum Baulandmodell
- die Definition und Einhaltung von Erfolgsfaktoren für die Umsetzung des Baulandmodells

Bekenntnis zur aktiven Bodenpolitik

Auf eigenen Flächen haben Gemeinden den stärksten Hebel, ihre Ziele im Rahmen eines Bauvorhabens zu realisieren. Nachdem viele Gemeinden in der Vergangenheit ihre Liegenschaften veräußert haben, erfährt der Boden heute vor allem vor dem Hintergrund der Flächensparziele, der Knappheit der Ressource Boden und den damit verbundenen Preissteigerungen wieder eine vermehrte Anerkennung als Wertanlage. Als bedeutsam wird dabei nicht nur der monetäre Wert von Flächen erachtet, sondern auch ihre Bedeutung als **Grundlage für die Verwirklichung kommunaler Ziele**. Eine strategische Ausrichtung der kommunalen Entwicklungspolitik setzt zudem eine langfristige Planungsperspektive voraus, für die eine aktive Baulandpolitik mit vorausschauendem Flächenerwerb hilfreich ist (Pätzold 2022). Wege zur Mobilisierung von Flächen durch eigene Erwerbungen oder auf fremden Flächen werden im → *zweiten Handlungsleitfaden* dargestellt.

Debatte über Ziele, Instrumente und Verfahrensschritte zum Baulandmodell

Im Vorfeld der Aufstellung eines Baulandmodells sind Fragen zu den Entwicklungszielen der Gemeinde zu beantworten. Wichtig ist, dass die Feststellung von Zielen auf einer **fundierten Analyse** beruht. Liegt in einer Gemeinde bereits ein Integriertes Entwicklungskonzept vor, sind darin in der Regel bereits Grundlagen und Ziele der Entwicklung ermittelt worden. Aus den kommunalen Entwicklungszielen lassen sich die notwendigen Instrumente zu ihrer Umsetzung ableiten. Der nachfolgende Fragenkatalog bietet Hinweise zur Ermittlung dieser Ziele und der notwendigen Instrumente. Zugleich kann er als Leitfaden für die einzelnen Verfahrensschritte zur Aufstellung des Baulandmodells genutzt werden.

Erfolgsfaktoren für die Umsetzung des Baulandmodells

Während die inhaltlichen Ziele und Mittel eines Baulandmodells frei gewählt werden können, sollten einige **Grundsätze** bei der Umsetzung immer berücksichtigt werden. Diese Grundsätze sollen sicherstellen, dass das Baulandmodell bei allen Akteuren Akzeptanz findet und langfristig angewendet werden kann. Sie sind somit Erfolgsfaktoren für die Umsetzung des Baulandmodells.

INFOBOX: Fragen zur inhaltlichen Ausgestaltung eines Baulandmodells

1. Welche Probleme am Bauland- und Wohnungsmarkt sollen mit dem Baulandmodell bewältigt werden?
2. Welche ökonomischen, sozialen, ökologischen und städtebaulichen Ziele sollen erreicht werden?
3. Wer soll am Prozess der Entwicklung eines Baulandmodells beteiligt werden?
4. Welche Anwendungsvoraussetzungen müssen erfüllt sein?
5. Wie hoch ist das Potenzial einer Kostenüberwälzung auf die Planungsbegünstigten?
6. Wie soll die Angemessenheit der vertraglichen Regelungen überprüft werden?
7. Wie sollen die Prioritäten hinsichtlich der übertragbaren Kosten und Maßnahmen gesetzt werden?
8. Wie soll die Abwicklung von Vorhaben im Rahmen des Baulandmodells erfolgen und welche Instrumente, Verfahren und Regelungen sollen eingesetzt werden? Zum Beispiel:
 - a. Auf welchem Weg soll die Baulandbereitstellung erfolgen? (Zwischenerwerb, Kooperationsverfahren, ...)
 - b. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit die Planung/Bauleitplanung beginnen kann?
 - c. Nach welchen Kriterien sollen Grundstücke vergeben werden (z. B. Einkommensgrenzen, Anzahl der Kinder, Ortsansässigkeit etc.)?
9. Welche Organisationsstruktur ist verwaltungsseitig erforderlich, um das Baulandmodell umzusetzen? Können die Verfahren in die vorhandene Ämterstruktur integriert werden oder wird eine neue Organisationsform benötigt, z. B. eine ämterübergreifende Projektgruppe, ein neues Amt, eine kommunale Entwicklungsgesellschaft oder ein Eigenbetrieb?
10. Wie und in welchem Rhythmus (z. B. alle fünf Jahre) soll eine Evaluierung der Wirkungen des Modells erfolgen?

(vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2017: 47 f.; MIL 2020: 142)

Beispiele für mögliche Ziele und Inhalte eines Baulandmodells finden Sie im nachfolgenden Abschnitt über den Regelungsgehalt von Baulandmodellen.

Die Erfolgsfaktoren:

1. Transparenz
 2. Einheitlichkeit
 3. Verbindlichkeit
 4. langfristige angelegte Perspektive
 5. breiter politischer Konsens
 6. einfache und klare Regelungen
 7. aktive Kommunikation der Inhalte und Ziele des Beschlusses
 8. regionale Abstimmung der Regelungsinhalte
- (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2017: 75 f.; MIL 2020: 152)

Im Kern zielen die Erfolgsfaktoren darauf ab, allen Beteiligten eine umfassende und verlässliche Informationsbasis zu bieten. Regelungen müssen transparent sein, damit sich alle Beteiligten über die geltenden Spielregeln im Klaren sind. Auf dieser Grundlage können gegenseitiges Vertrauen und Fair Play im Rahmen der Projekte aufgebaut und unvorhergesehene Forderungen ausgeschlossen werden. Hierzu tragen auch einfache und klar formulierte Regelungen bei. Dabei müssen alle Akteure, insbesondere verschiedene Investoren, gleichbehandelt werden:

Das **Baulandmodell** gilt für alle. Abweichungen sind weder innerhalb eines Verfahrens in einzelnen Punkten, noch verfahrenübergreifend sinnvoll. Eine Gemeinde muss darauf bestehen, dass bei einzelnen Projekten die gleichen Bedingungen gestellt werden, um ihre Ziele dauerhaft verfolgen zu können. Auch aus praktischen Gesichtspunkten sollten Nachverhandlungen und Sonderregelungen vermieden werden, weil das Baulandmodell sonst seine Funktion verliert, langfristige Verhandlungen über Einzelfälle zu verhindern.

Die Akteure müssen sich zudem auf die **Dauerhaftigkeit** des Baulandmodells verlassen können. Dies dient der Gleichbehandlung von Akteuren im zeitlichen Verlauf und verhindert, dass Entwicklungen in der Hoffnung auf veränderte Vorgaben zurückgehalten werden. Eine offensive Kommunikation unterstützt Information und Gleichbehandlung, indem Regeln bekannt gemacht werden und die Beteiligten sich damit einer möglichen Überprüfung der jeweils konkreten Bedingungen aussetzen. Eine regionale Abstimmung unter benachbarten Gemeinden kann zudem die interkommunale Konkurrenz verringern und sogar Synergien schaffen.

Ein breiter **politischer Konsens** ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg eines Baulandmodells, da dieses so stark auf langfristiger Verbindlichkeit beruht. Das Baulandmodell sollte daher so gestaltet sein, dass es auch bei wechselnden politischen Mehrheiten Bestand hat. Um dies zu ermöglichen und auch um eine Verbindlichkeit unter sich ändernden Rahmenbedingungen herzustellen, ist ein entsprechendes Fingerspitzengefühl bei der Formulierung notwendig.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Ziele und Inhalte eines Baulandmodells sich nie ändern dürfen. Vielmehr ist auch ein kontinuierliches Monitoring mit regelmäßiger Evaluierung und bei Bedarf einer Änderung des Beschlusses wichtig, um seine Relevanz zu erhalten. So können die Prozesse und die erzielten Ergebnisse auf ihre Wirkung hin untersucht und wenn nötig modifiziert werden. Wichtig ist dabei jedoch, dass Änderungen aufgrund langfristiger Effekte erfolgen und auf übergeordneten gemeindlichen Bedarfen beruhen und nicht Einzelinteressen der Projektentwickler folgen.

Da ein Baulandmodell auf die individuellen Gegebenheiten in einer Gemeinde reagieren muss, werden seine konkreten Inhalte im Detail frei bestimmt. Grundlegende Bestandteile, über die im Baulandmodell eine Aussage getroffen werden sollte, sind:

- Strategische Ziele des Baulandmodells
- Prozessuale Aspekte
- Sachliche Inhalte des Baulandmodells

Strategische Ziele des Baulandmodells

Die Gemeinden definieren ihre strategischen Entwicklungsziele unter Berücksichtigung ihrer individuellen Herausforderungen in der Wohnraumbereitstellung und ihren lokalen Rahmenbedingungen (Siedlungsstruktur, Wohnungsmarkt, Bevölkerungsentwicklung, geografische Aspekte ...). Dennoch gibt es Themen, die viele Gemeinden gleichermaßen betreffen. Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum gehört derzeit zu diesen Themen. Mögliche strategische Ziele könnten daher lauten:

- Erstellung einer bestimmten Anzahl preisgünstiger oder geförderter Wohnungen in einem bestimmten Zeitraum
- Aufbau einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft
- Bodenbevorratung mit einer bestimmten Menge an Flächen
- Halten einer bestimmten durchschnittlichen Angebotsmiete

Prozessuale Aspekte

Nachdem strategische Ziele festgelegt worden sind, können darauf abgestimmte kommunale Vorgehensweisen entworfen werden. Der Prozess der Baulandentwicklung erfolgt in der Praxis vor allem durch Zwischenerwerbsstrategien und Kooperationsstrategien. Eine reine Angebotsplanung wird dagegen kaum noch angewandt.

- **Zwischenerwerbsstrategien** bezeichnen ein Vorgehen, bei dem die Gemeinde eine Fläche zunächst selbst erwirbt, um sie im Anschluss an einen Investor/Entwickler zu verkaufen oder auch selbst zu entwickeln und direkt an zukünftige Bewohnerinnen und Bewohner zu veräu-

bern. Durch den Erwerb der Fläche erhält die Gemeinde umfassende Gestaltungsmöglichkeiten zur Steuerung der Entwicklung auf der Fläche. So kann sie z. B. den Verkaufspreis niedrig ansetzen und im Gegenzug preisgünstigen Wohnungsbau verlangen oder im Rahmen der Vergabe eine Auswahl möglicher Käuferinnen und Käufer treffen. Im Grundstückkaufvertrag können zusätzliche Bestimmungen festgehalten werden, die bei der Bebauung einzuhalten sind.

- **Kooperationsstrategien** basieren auf der Verfügung des Investors/Entwicklers über ein Grundstück. Die Gemeinde stellt hier das Baurecht her und hält gemeinsam mit dem Investor im Rahmen eines → *städtebaulichen Vertrags* (s. HLF3 K.5) die Anforderungen an das zu entwickelnde Projekt fest.

Eine Gemeinde muss sich nicht auf eine Strategie der Baulandentwicklung festlegen. Vielmehr können in unterschiedlichen Anwendungsfällen auch **unterschiedliche Strategien** zum Einsatz kommen. Für Grundstücke in entwicklungsstrategisch besonders wichtiger Lage kann der → *Zwischenerwerb* (s. HLF2 K.2.1) sinnvoll sein. Mit ihm kann die Gemeinde Einfluss darauf nehmen, welche Akteure die Flächen unter welchen Bedingungen erwerben. Möglich ist auch, die Flächen nur im → *Erbbaurecht* (HLF3 K.4) zu vergeben, um auch langfristig eine Steuerungsmöglichkeit zu behalten. Bei einem größeren zusammenhängenden Gebiet, bspw. bei einem Konversionsprojekt, kann sich dagegen das Kooperationsmodell als praktikabler erweisen. Die Gemeinde hat hier keine finanziellen Aufwendungen für den Erwerb der Fläche. Zugleich verfügt sie allerdings in den Entscheidungen über die Entwicklung der Fläche über weniger eigene Gestaltungsfreiheit, sondern muss diese mit dem Investor abstimmen.

Zusätzlich zum strategischen Vorgehen und den inhaltlichen Regelungen können auch Regelungen zur internen Vorgehensweise, beispielsweise der Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungsfachbereiche, insbesondere Planung, Finanzen und Liegenschaften festgelegt werden. Aufgrund der rein internen Wirkung werden derartige Formulierungen jedoch selten in Baulandbeschlüssen veröffentlicht.

Sachliche Inhalte des Baulandmodells

Aufbauend auf Strategien und Prozessen der Baulandentwicklung hat die Gemeinde bei der Flächenentwicklung die Möglichkeit, Bedingungen an das jeweilige Vorhaben zu stellen. Das Baulandmodell fasst diese Bedingungen allgemeingültig zusammen, sodass sie ohne langwierige Verhandlungen im jeweiligen Vorhaben angewandt werden können.

Typische Inhaltskategorien eines Baulandmodells sind:

- Anwendungsvoraussetzungen sowie sachlicher und räumlicher Anwendungsbereich
- Aufgaben und Leistungen der Gemeinde
- Kostentragungen und Maßnahmen des Grundstückseigentümers bzw. Vorhabenträgers
- Regelungen zum Wohnungsbau mit Mietpreis- und Belegungsbindungen
- Bau- und Kostenstandards für die technische und soziale Infrastruktur
- Instrumente der Planung und Bodenordnung
- Konzept zur Prüfung von Angemessenheit und Kausalität
- Verfahrensablauf zur Koordination von Bauleitplanung und Abschluss städtebaulicher Verträge (vgl. MIL 2020: 141)

Obwohl die Gemeinden die Inhalte ihres Baulandmodells frei bestimmen können, finden sich dennoch häufig vergleichbare Regelungen in bestimmten Sachbereichen. Nachfolgende Beispiele aus der Praxis listen einige Sachthemen und Regelungsinhalte auf.

- Bindung der Einleitung eines Bauleitplanverfahrens an den Erwerb eines bestimmten Anteils der Flächen im Plangebiet durch die Gemeinde: Gemeinden können festlegen, dass sie das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans erst dann beginnen, wenn sie einen bestimmten Anteil (bis zu 100 %) der Flächen im Plangebiet selbst erworben haben. Damit haben die Flächeneigentümerinnen und eigentümer einen starken Anreiz, Teilflächen an die Gemeinde zu verkaufen und die Gemeinde gelangt an Flächen, die sie nach eigenen Vorstellungen entwickeln kann. Die Bodenordnung des Plangebiets kann anschließend im Rahmen eines Umlegungsverfahrens durchgeführt werden.
- Nutzung kommunaler Flächen zur Wohnraumentwicklung für (eine) bestimmte Personengruppe(n): Die Gemeinde kann sich eine Selbstbindung auferlegen, auf eigenen Flächen ausschließlich oder vorrangig Wohnraum für bestimmte Personengruppen zu entwickeln, z. B. Ortsansässige oder Menschen mit besonderen Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung.
- Schaffung und Erhaltung stabiler Sozialstrukturen: Durch Mietpreisgestaltung, Quotenregelungen für geförderten oder preisgedämpften Wohnungsbau oder die Vergabe an gemeinwohlorientierte Träger kann eine soziale Mischung von Quartieren gefördert werden.
- Festlegung eines einheitlichen Kaufpreises für Bauerwartungsland: Zur Verhinderung von Spekulation und zur Gleichbehandlung aller Grundstückseigentümer kann die Gemeinde einen einheitlichen Ankaufspreis für Bauerwartungsland festlegen. Dieser kann sich z. B. am Verkehrswert orientieren und diesen auch zu einem bestimmten Prozentsatz unterschreiten.
- Beteiligung der Eigentümerinnen und Eigentümer an

Infrastrukturfolgekosten: Mit der Entwicklung von Wohngebieten entstehen technische und soziale Infrastrukturbedarfe, für die ohne entsprechende Regelungen häufig die Kommune aufkommen muss – sei es für Erschließung, öffentliche Einrichtungen wie Kitas oder Grünflächen. Mit Regelungen zur Kostenverteilung können die finanziellen Aufwendungen verursachungsgerecht auf die Vorhabenträger umgelegt werden.

- **Finanzielle Ausgleichsmechanismen zur Beteiligung der früheren Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer:** Um einen Anreiz zum Verkauf von Flächen zu setzen und den initialen Ankaufspreis für die Gemeinde gering zu halten, können Vereinbarungen zur nachträglichen Beteiligung der verkaufswilligen Eigentümerinnen und Eigentümer an der Planwertsteigerung getroffen werden. Die Gemeinde muss in diesem Fall nicht zu stark in Vorleistung gehen, sondern kann den Ankauf aus den späteren Erlösen finanzieren.
- **Berücksichtigung ökologischer Ziele in der Planung:** In der Vergabe können ökologische Aspekte entweder als verpflichtende Bestandteile im Rahmen von Verträgen festgeschrieben oder als Konzeptbausteine eines Vergabeverfahrens positiv bewertet werden.
- **Bauverpflichtung, Selbstnutzungspflicht und Veräußerungsgebot:** Für vergebene Grundstücke kann festgeschrieben werden, dass diese innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu bebauen sind und nur durch die Eigentümerinnen und Eigentümer selbst zu nutzen sind bzw. nur an Einheimische veräußert werden dürfen.

(vgl. MIL 2020: 153 ff.)

Ziele und Interessen bei der Gestaltung eines Baulandmodells

Das Baulandmodell wendet sich sowohl an Kommunalpolitik und Verwaltung, als auch an potentielle Investoren sowie Bürgerinnen und Bürger. Es bietet Orientierung für alle an der Planung beteiligten Akteure.

Der Entscheidung für ein Baulandmodell muss eine in der Kommunalpolitik fraktionsübergreifend getragene Einsicht in die kommunalen Herausforderungen und mögliche Lösungsansätze zugrunde liegen. Zu den Eckpfeilern eines Baulandmodells können ein **verstärktes kommunales Engagement** in der Bodenpolitik und im Wohnungsbau gehören. Wie dieses Engagement auszugestalten ist, kann je nach politischer Grundhaltung schon sehr unterschiedlich beantwortet werden. Insbesondere die Fragen nach finanziellem Engagement der Kommune, nach dem Detaillierungsgrad kommunaler Vorgaben bei privater Wohnbauentwicklung, nach der Art des zu schaffenden Wohnraums und nach dem Verhältnis von Innenentwicklung und Neuausweisung können politisch umstritten sein.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung bekommen mit einem Baulandmodell eine Richtschnur für ihr planerisches Handeln, auf die sie sich in der Aushandlung mit Investoren und Projektentwicklern berufen können. Planungsziele werden verständlich gemacht, und ein klar abgesteckter Verhandlungsrahmen wird etabliert. Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden können darin selbstbewusst auftreten. Die häufig ermüdend langen Planungsprozesse können durch klare kommunale Ziele verkürzt werden, wenngleich eine begleitende Kommunikationsstrategie weiterhin ein hilfreiches Instrument zur Förderung gemeinsamer Lösungen und zur Reduzierung von Konflikten ist. Zudem vermeiden die Gemeinden eine angebotsorientierte Entwicklungspolitik, die sich im Wesentlichen an den Ideen von Projektentwicklern und Investoren ausrichtet.

Für diese wiederum wird von vornherein deutlich, welche **Anforderungen** eine Gemeinde projektübergreifend **an Vorhaben** in ihrem Gemeindegebiet stellt, sodass Bauvorhaben in einem frühen Stadium besser berechnet werden und Grundsatzdiskussionen über einzelne Projekte entfallen können. Die Haltung einzelner Investoren, Projektentwickler und weiterer Unternehmen der Wohnungswirtschaft ist dabei abhängig von ihren jeweiligen Leitbildern und Selbstverständnissen. Im Rahmen ihrer legitimen Renditeorientierung können die Haltungen in Bezug auf Quoten im geförderten Wohnungsbau, die Bereitstellung von Infrastruktur und öffentlichen Flächen oder die Bereitschaft zu Entwicklungen im Erbbaurecht unterschiedlich ausfallen. Viele Gemeinden kennen die lokal tätigen Entwicklungsgesellschaften bereits, aber gerade in nachgefragten Wohnungsmärkten treten immer wieder auch neue Gesellschaften auf. Vorgespräche und der Erfahrungsaustausch mit anderen Gemeinden können hier einen Beitrag zur besseren gegenseitigen Einschätzung liefern.

Auch gegenüber der **Öffentlichkeit** hat das Baulandmodell eine vermittelnde und aufklärende Funktion. Indem Ziele der gemeindlichen Entwicklung festgeschrieben und feste Bestandteile von Bauvorhaben definiert werden, werden Bürgerinnen und Bürger sprachfähiger in der gemeindlichen Entwicklung, und Beteiligungsverfahren können stets auf einer Basis aufsetzen. Für private Eigentümerinnen und Eigentümer von Flächen erweitert ein Baulandmodell die Möglichkeit, aktiv an der Stadtentwicklung mitzuwirken, indem ihnen eine Nutzungsperspektive eröffnet wird und sie ihre persönlichen Ziele mit den bekannt gemachten kommunalen Zielen in Einklang bringen können. Sie können von einem Baulandmodell aber auch dadurch betroffen sein, dass die Gemeinde feste Ankaufspreise für Grundstücke festlegt und Vorgaben für die Bebauung macht. Die Interessen privater Eigentümerinnen und Eigentümer können nicht allgemeingültig beschrieben werden. Wesentlich ist jedoch, dass die Regelungen des Baulandmodells für alle gleichermaßen gelten.

Praxisbeispiele

Böblinger Baulandmodell

Die ca. 20 km südwestlich von Stuttgart liegende Stadt **Böblingen** mit ca. 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern hat ein nach den oben aufgeführten Kriterien beschriebenes Baulandmodell umgesetzt. Die Stadt hat sich aufgrund des starken Bevölkerungswachstums (10 % in den vergangenen 10 Jahren), der begrenzten entwickelbaren Gemeindeflächen (kaum Außenbereich, natürliche Barrieren) und der dort besonders starken Nutzungskonkurrenz zwischen Gewerbe und Wohnen für ein effektives Flächenmanagement entschieden. Das Spannungsfeld zwischen städtebaulich erforderlicher Expansion und dem notwendigen sparsamen Umgang mit Boden ist hier besonders sichtbar. Als Lösung wurde 2020 vom Stadtrat ein Konzept der Wohnraumoffensive beschlossen, das hauptsächlich auf drei Handlungsbe-
reichen beruht, in die das Baulandmodell integriert ist.

Den ersten Bereich bildet eine Anmietstrategie der Stadt von privaten Wohnungen, um diese an auf dem Woh-

nungsmarkt benachteiligte Personengruppen (Obdachlose, Asylsuchende, Einkommensschwache) weiterzuvermieten. Im zweiten Handlungsfeld werden die häufig langwierigen bauplanungsrechtschaffenden Aktivitäten nach Bedeutung für die Wohnraumbereitstellung priorisiert und durchgeführt. Auf diese Weise können die städtischen Ressourcen am effektivsten genutzt werden, was jedoch teilweise zum Nachteil punktueller Nachverdichtungsprojekte geschieht.

Das dritte Aktionsfeld ist das Baulandmodell, das sowohl Ziele als auch Strategien und Grundsätze der Baulandentwicklung formuliert. Die Ziele gliedern sich in soziale (z. B. Ausbau des Wohnraumangebots, leichter Zugang, Verhinderung von Verdrängung/Segregation), ökonomische (z. B. Dämpfung der Baulandpreise, angemessene Beteiligung der Eigentümer an Wertschöpfung unter Teilverzicht, Wertssteigerung) und ökologische Ziele (Verringerung von Pendlerströmen, Vermeidung von Baulücken). Um diese Ziele zu

Konzept Wohnraumoffensive
→ Grundlage städtisches Flächenmanagement

1. Anmietstrategie
- Stadt als Mieterin
- Wohnungsvermittlung an benachteiligte Personengruppen
- Sozialbetreuung und Wohnungsverwaltung
→ Erhöht Wohnraumbereitstellung durch ansonsten zögerliche Vermieter

2. Baurechtschaffung
- Priorisierung Großprojekte mit viel Wohnraum in Bauleitplanung
- Intensive Ansprache von Grundstückseigentümer/innen bezüglich Verkaufsbereitschaft

3. Aktive kommunale Bodenpolitik (Baulandmodell)
- Ziel: Aktive Steuerung der Flächenentwicklung
- Soziale, ökonomische und städtebauliche Zielsetzungen
- Umsetzung: Hoheitliche Instrumente und kooperative Ansätze

Abbildung 1: Inhalte des Konzepts für die Wohnraumoffensive in Böblingen. Quelle: eigene Darstellung

erreichen, kann die Stadt auf eine Vielzahl an hoheitlichen Instrumenten oder kooperativen Ansätzen zurückgreifen. Einige Grundsätze bei der Baulandentwicklung werden somit fixiert, etwa der Flächenerwerb durch die Gemeinde unter anderem mithilfe von Vorkaufsrechten in Form eines Zwischenerwerbs. Die anschließende Weitergabe des Baulandes soll durch Konzeptvergaben oder im Erbbau-recht geschehen und auch die Rechte und Pflichten aller Verfahrensbeteiligter sind im Baulandmodell festgehalten. Böblingen zeigt erfolgreich, wie eine ganzheitliche Strategie

zur Wohnraumversorgung und zu Fragen des Flächenmanagements ausgestaltet werden kann und wie vielseitig die Inhalte dieser Strategie konzipiert sein können (vgl. BBSR 2022, Stadt Böblingen 2020).

Leitlinien Baulandmodell → <https://service.boeblingen.de/buergerinfo/getfile.php?id=218068&type=do>

Baulandbeschluss für die Garbsener Stadtentwicklung

Die Stadt **Garbsen** (60.000 Einwohnerinnen und Einwohner) in der Region Hannover hat im Jahr 2020 einen Baulandbeschluss verabschiedet. Er beruht auf der Grundlage eines zuvor erstellten Wohnraumversorgungskonzepts und des Wohnbauflächenprogramms. Sein Ziel ist es, die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten in Garbsen abzusichern. Zu diesem Zweck sind Quoten für den geförderten Wohnraum von 30 % in verdichteten Stadtteilen und 15 % in eher ländlich geprägten Gebieten vorgeschrieben. Dabei setzt die Stadt aktiv auf die Entwicklung von Wohnbauflächen als städtisches Bauland. Im Rahmen der Vergabe wird die Konzeptvergabe für Mehrfamilienhäuser und Reihenhäuser vorgeschrieben. Darüber hinaus kommen städtebauliche Verträge zur Anwendung, für die der Baulandbeschluss verpflichtende Inhalte vorgibt, wie z. B. zu Kostenübernahmevereinbarungen, Erschließungsleistungen von Investorinnen und Investoren und zur Förderfähigkeit und Umsetzbarkeit der zu erstellenden Wohnungen. Darüber hinaus gehören ein fachbereichsübergreifendes Verfahrensmanagement und eine regelmäßige Evaluation zu den Bestimmungen des Baulandbeschlusses (vgl. Stadt Garbsen 2020).

Baulandbeschluss Garbsen → <https://www.garbsen.de/portal/meldungen/baulandbeschluss-fuer-die-garbsener-stadtentwicklung-2019812559-21200.html>

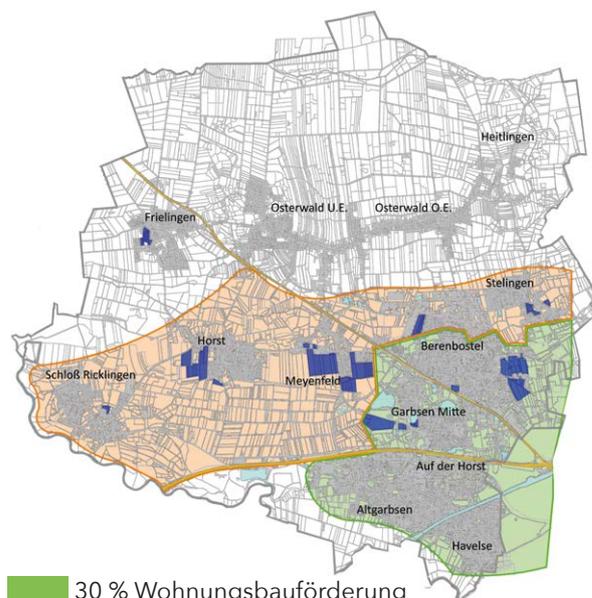


Abbildung 2: Grafische Darstellung der räumlichen Verteilung von Quoten des geförderten Wohnungsbaus im Rahmen des Garbseners Baulandbeschlusses. Quelle: Stadt Garbsen

Baulandbeschluss Bergisch Gladbach

Einen sehr knapp gehaltenen Baulandbeschluss hat die Stadt **Bergisch Gladbach** in Nordrhein-Westfalen im Januar 2023 gefasst. Dieser lautet im Wortlaut:

„Im Rahmen der Baulandstrategie Bergisch Gladbach wird die verpflichtende Quote für den geförderten Wohnungsbau auf 30 % (Förderweg A mindestens zu zwei Drittel, Förderweg B bis zu einem Drittel) der geplanten Geschossfläche für Wohnnutzungen mit einer Bindungswirkung von mindestens 30 Jahren bei Bebauungsplanverfahren eingefordert. Zusätzlich zu diesen 30 % wird die Übernahme der Kosten der Baulandentwicklung (Planungskosten, Erschließungskosten, ggf. der zusätzliche Bedarf an sozialer Infrastruktur sowie Kinderspielplätzen und Grünflächen) im Rahmen der Angemessenheit eingefordert. Die verpflichtende Quote von 30 % gilt nicht für Projekte bis einschl. 12 WE bzw. bis 1.000 qm Wohnfläche.“

Bei der Umsetzung will Bergisch Gladbach auf den Zwischenerwerb und das Kooperationsmodell der Baulandentwicklung zurückgreifen. Dabei setzt auch Bergisch Gladbach auf die → *Konzeptvergabe* (s.HLF3 K.3). Neben dem Handlungskonzept Wohnen beruht der Beschluss auch auf einer Analyse der Vorgehensweisen zur Baulandbereitstellung anderer Gemeinden, die hilfreiche Hinweise auf mögliche Inhalte und Regelungen eines Baulandbeschlusses gibt (vgl. Stadt Bergisch Gladbach 2023).

Website Bergisch Gladbach → <https://www.bergischgladbach.de/baulandbeschluss-bergisch-gladbach.aspx>

Für weitere Beispiele von Baulandstrategien in kleinen Städten und Gemeinden, siehe MIL 2020: 153 ff.

Offene Fragen, Bedenken, Unklarheiten - und Antworten dazu

◦ Können Baulandmodelle flexibel auf verschiedene räumliche Situationen reagieren?

Ein Beispiel für ein situationsangepasstes Vorgehen beim Wohnungsbau stellt die Stadt Forchheim dar. **Forchheim** ist eine Große Kreisstadt in Oberfranken mit rd. 32.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Sie hat sich mit dem Flexiblen Baulandmodell ein Verfahren gegeben, in dem unterschiedliche Modelle je nach Anwendungsfall zum Einsatz kommen. So gibt es ein Verfahren für Neuausweisungen, eines für Neuplanungen in bereits überplanten bzw. bebauten Gebieten und eines für kleinteilige Nachverdichtungen.

◦ Legt man sich als Kommune nicht viel zu sehr fest mit einem Baulandmodell?

Gemeinden sollten ihre Kernanliegen selbstbewusst und unumstößlich formulieren und sie allgemeingültig für jedes Projekt und gegenüber jedem Investor vertreten. Dabei sollten aber genug „**kreative Spielräume**“ bleiben, um Ideen externer Akteure (Investoren) einbeziehen zu können. Insbesondere können Zielvorgaben gemacht werden, ohne dabei die Wege zur Erreichung dieser Ziele von vornherein festzulegen. → *Konzeptvergabe (s. HLF3 K.3)*

◦ Gibt es auch ein Baulandmodell light, das mehr Spielräume zulässt?

Aufgrund der informellen Natur eines Baulandmodells sind die Grenzen zwischen ihm und anderen informellen Planwerken fließend. Die Stadt Husum (ca. 22.000 Einwohner) hat ein Strategiepapier zur Steuerung des sozial geförderten und bezahlbaren Wohnraumes verfasst, in dem verschiedene Ziele und Strategien der Wohnflächenentwicklung genannt werden. Dazu gehören z. B. die Festsetzung von Quoten des sozial geförderten Wohnungsbaus, ein Einheimischenmodell auf Grundlage städtischer Verträge zur Sicherstellung von sozialem Wohnraum auch in Einfamilienhaus-Gebieten, sowie eine Konzeptpflicht bei Verkauf und Tausch von städtischen Grundstücken. Das **Strategiepapier** dient der Konkretisierung des im städtischen Leitbild und in den strategischen Zielen genannten Ziels der zukunftsfähigen Wohnraumentwicklung, insbesondere der Schaffung von bezahlbarem, innenstadtnahem Wohnraum.

Diese Vorgaben werden etwa bei der Entwicklung des südwestlichen Stadtentrées in Form eines hochbaulichen Realisierungswettbewerbs und einer Quote von 35 % für sozial geförderten Wohnraum umgesetzt. Dort soll ein Bereich mit viel Altbestand und Leerflächen überplant werden und neuer Wohnraum, Büros und Einzelhandels-

flächen sowie ein attraktiver öffentlicher Raum entstehen. Das Strategiepapier bietet für derartige Projekte eine Entwicklungsgrundlage und ermöglicht die einfachere Integration städtischer Interessen.

◦ Verschreckt man mit einem Baulandmodell Investoren?

Auch Investorinnen und Investoren profitieren von klaren Zielvorstellungen und einer Lasten-Pflichten-Verteilung; dies erleichtert ihnen die Arbeit, weil es die Komplexität eines Vorhabens einschließlich der erforderlichen Abstimmungen reduziert. Die Inhalte des Baulandmodells sollten dabei wie zuvor erläutert grundsätzlicher Art sein und individuelle Lösungen zulassen. Wenn sich eine Investorin oder ein Investor dennoch gegen ein Vorhaben entscheidet, muss die Gemeinde dem nicht hinterhertrauern – die Kernanliegen der eigenen Entwicklung sollten nicht einer schnellen Lösung geopfert werden. Ein anderer wird sich finden – zuletzt vermehrt auch solche, die in der Gemeinde oder der Region bisher nicht bekannt sind.

◦ Kann eine Gemeinde auch Forderungen stellen, wenn es nur einen Interessenten für die Entwicklung gibt?

Anknüpfend an den vorherigen Punkt ist ein Baulandmodell grundsätzlich unabhängig von konkret zu entwickelnden Einzelfällen zu verstehen. Die in ihm festgelegten Ziele der Baulandentwicklung sollten so abgestimmt sein, dass sie dem Interesse zur Entwicklung einer Fläche übergeordnet sind. Wenn ein(e) potentielle(r) Investorin /Investor mit den daraus resultierenden Bedingungen nicht einverstanden ist, sollte die Fläche daher vorerst nicht entwickelt werden. Es werden sich auch andere Investorinnen oder Investoren dafür interessieren.

Variationsmöglichkeiten, Kombierbarkeiten

Bündnisse für das Wohnen

Bündnisse für das Wohnen sind informelle Zusammenschlüsse von Akteuren aus verschiedenen Bereichen des Themenfelds „Wohnen“. Sie dienen der Förderung des Wohnens, wobei in der Regel eine mengenmäßige Unterversorgung mit Wohnungen allgemein und ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum im Zentrum der Bemühungen der Bündnisse stehen. Dabei können sie ihrem **informellen Charakter** entsprechend unterschiedliche Ausrichtungen aufweisen. So gibt es Bündnisse, die dem Wissensaustausch dienen („Informationsbündnis“), solche, die geeignete Instrumente zur Umsetzung bestimmter Maßnahmen erarbeiten

(„Instrumentenbündnis“) oder politische Bündnisse mit dem Zweck, mit den Akteuren des Wohnungsmarkts gemeinsame Ziele zu erarbeiten und deren Umsetzung vorzubereiten.

Entsprechend ihrer jeweiligen Ausgestaltung und Zielsetzung können Bündnisse unterschiedlich besetzt sein. Beteiligt sind in den meisten Fällen die kommunale Verwaltung und Akteure der privaten Wohnungswirtschaft. Hinzu kommen je nach Ausgestaltung des Bündnisses die kommunale Politik und kommunale Unternehmen, aber auch Banken, Verbände und Vereine oder andere zivilgesellschaftliche Institutionen. Soll z. B. das generationengerechte Wohnen gefördert werden, kann auch ein Seniorenbeirat beteiligt sein.

Bündnisse können ein **Baulandmodell vorbereiten**, indem die einzelnen Akteure sich über Ziele und Wege austauschen und eine auf einer breiten Basis beruhende Vorlage erarbeiten, die anschließend politisch beschlossen wird. Gelingt eine Übereinkunft über die Entwicklungslinien der Gemeinden und über den Beitrag der einzelnen Akteure dazu, kann ein Bündnis gerade in kleinen Gemeinden mit weniger komplexen Herausforderungen auch so weit ausformuliert werden, dass eine detaillierte kommunale Strategie mit einem formellen politischen Beschluss als nicht notwendig erachtet wird. Hierbei ist allerdings auf tragfähige Selbstverpflichtungen zu achten.

Die Gemeinden sind in der Regel die federführenden Akteure in Bündnissen, meist vertreten durch die Verwaltungen. Sie leiten die inhaltliche Ausrichtung gemäß der erwünschten kommunalen Entwicklung, setzen die notwendigen Themen auf die Agenda und bringen Akteure zusammen. Damit Bündnisse erfolgreich arbeiten können, sollten folgende Faktoren berücksichtigt werden:

- Das Bündnis sollte in der kommunalen Hierarchie hoch angesiedelt sein, z. B. bei der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister.
- Seitens der Verwaltung sollten alle betroffenen Fachbereiche teilnehmen, z. B. Planung, Bauen und Liegenschaften, Finanzen und Soziales.
- Einflussmöglichkeiten des Bündnisses müssen über die Dauer des Bestehens gewahrt bleiben, z. B. durch klar formulierte Zwischenziele und entsprechende Entscheidungen, damit alle Akteure regelmäßig und dauerhaft mit entscheidungsfähigen Vertreterinnen und Vertretern teilnehmen.
- Vorhandene Wohnungsmarktkonzepte stellen eine analytische Grundlage für die Bündnisarbeit dar und vermitteln die benötigten Informationen zur Entscheidungsfindung im Bündnis.
- Die Stärke von Bündnissen liegt in ihrem informellen Charakter. Schriftliche Fixierungen können den Prozess hemmen und Akteure von einer Teilnahme abhalten.

Mit dem Bündnis für bezahlbares Wohnen bringt der Kreis Stormarn seit 2018 Wohnungsbauunternehmen und die beteiligten Gemeinden zusammen und fördert damit den Wohnungsbau in diesen Gemeinden. Hintergrund für die Gründung des Bündnisses war der Mangel an Wohnraum und insbesondere an bezahlbarem Wohnraum. Zur Unterstützung des Wohnungsbaus arbeitet das Bündnis auf zwei Ebenen. Zum einen wirkt das Bündnis als **Instrument zur Öffentlichkeitsarbeit** für den Geschosswohnungsbau und für geförderten Wohnraum. Gerade in kleineren Gemeinden gibt es gelegentlich noch skeptische Haltungen, ob dieser ortsbildverträglich integriert werden kann und zudem Bedarfe aus der Mitte der ortsansässigen Bevölkerung bedient. Zum anderen dient das Bündnis als Vermittlungsinstanz für Wohnbauflächen. Insbesondere weniger gut marktgängige Grundstücke in kleineren Gemeinden können über das Bündnis an Entwicklungsgesellschaften vermittelt werden.

Das Bündnis ist **unverbindlich** und belastet die kommunalen Haushalte nicht. So konnte erreicht werden, dass sich die meisten Gemeinden im Kreis dem Bündnis angeschlossen haben und somit ein Bekenntnis für den bezahlbaren Wohnraum abgeben. Mit geringem Aufwand konnte das Bündnis seit Bestehen etwa 2.000 Wohnungen realisieren, weitere 1.000 sind in Planung.

Abschließende Abwägung und Handlungsempfehlung

Kernanliegen dieser Handlungsleitfäden ist es, die Gemeinden zu einer aktiven Rolle in der Gestaltung ihrer eigenen Entwicklung zu ermutigen. Mit einer kommunalen Steuerungsfähigkeit über das (bauliche) Geschehen in ihrem Gemeindegebiet kann nicht nur heutigen Herausforderungen begegnet werden, sondern sie ermöglicht auch eine bessere Reaktion auf zukünftige Entwicklungen.

Um dies zu realisieren, bietet sich das Baulandmodell als „Behälter“ für Strategien und Instrumente gleichermaßen an. Den Gemeinden steht jedoch eine **große Bandbreite** an Optionen zur Verfügung, mit denen ähnliche Inhalte festgehalten werden können. Die Entscheidung, ob dies als detailliertes Programm ausgearbeitet werden soll oder als internes Strategiepapier erstellt wird, hängt wesentlich von den jeweils gegebenen Rahmenbedingungen ab, insbesondere der Frage, ob ein breiter Konsens über die kommunalen Ziele und Wege gefunden werden kann.

Es ist in jedem Fall lohnenswert, sich als Gemeinde auf den Weg zu machen! Schon Überlegungen über strategische kommunale Ziele können weitere Denkprozesse anstoßen und thematische Schwerpunkte von Herausforderungen ebenso aufdecken wie mögliche Lösungsansätze. Im Aus-

tausch mit anderen Akteuren lassen sich mögliche Synergien aufdecken und Allianzen schmieden, die Vorhaben zum Vorteil aller umsetzen und entwickeln können.

Vertiefende Literatur und Quellen

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2016): Lokale Bündnisse für bezahlbares Wohnen und Bauen, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2017/lokale-buendnisse-dl.pdf>, letzter Zugriff: 24.04.2023.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-11-2022.html>, letzter Zugriff: 30.05.2023.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2019): Gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik. Stiftungen und weitere gemeinwohlorientierte Akteure: Handlungsfelder, Potenziale und gute Beispiele, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2019/gemeinwohlorientierte-wohnungspolitik-dl.pdf>, letzter Zugriff: 12.05.2022.

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DV) (Hrsg.) (2021): Onlinekonferenz Gemeinwohlorientierte Boden- und Baulandpolitik für resiliente und lebendige Neubauquartiere, DV [online], <https://www.youtube.com/watch?v=zTjtab4DHvY>, letzter Zugriff: 25.04.2023.

Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.) (2017): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand, <https://www.forum-bauland.nrw/wp-content/uploads/2018/07/kobolipo.pdf>, letzter Zugriff: 08.08.2022.

Investitionsbank Schleswig-Holstein (Hrsg.) (o.J.): Soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein. Mietwohnungsbau Arbeitshilfe Wohnraumförderung, https://www.ib-sh.de/fileadmin/user_upload/downloads/immobilienkunden/soziale_wohnraumfoerderung_fuer_mietwohnungsmassnahmen/soziale-wohnraumfoerderung-fuer-mietwohnungsm_leitfaden_arbeitshilfe-fuer-kommunen-und-investoren.pdf, letzter Zugriff: 16.05.2022.

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg (MIL) (Hrsg.) (2020): Baulandstrategien im Brandenburger Maßstab, https://mwae.brandenburg.de/media_fast/4055/Kurzfassung_Arbeitshilfe-Baulandstrategien_final.pdf, letzter Zugriff: 18.10.2022.

3. Planungs- und Prozesskultur: Integriert und kooperativ handeln

Integrierte Prozesskultur als Vorbereitung für kooperatives Handeln

Um eine dauerhaft aktive Rolle in der Steuerung ihrer Siedlungsentwicklung einzunehmen, müssen die Organisations- und Arbeitsstrukturen einer Gemeinde auf diese Aufgabe ausgerichtet sein. Eine Strategie kann nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn auch die Arbeitsweisen und das Selbstverständnis der Organisation und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dies unterstützen. Dies betrifft sowohl interne Strukturen auf der **Ebene der Prozesserstellung** als auch die Zusammenarbeit mit externen Akteuren auf der **Ausführungsebene**. Darüber hinaus sind die Herausforderungen der kommunalen Wohnraumbereitstellung durch vielfältige funktionelle Verflechtungen auch innerhalb einer Region gekennzeichnet. So enden Wohnungsmärkte nicht an kommunalen Grenzen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer pendeln in die nächste Mittelstadt und besorgen in der Nachbargemeinde ihre Einkäufe. Um diese Faktoren und die damit verbundene Bodennutzung nachhaltig und zukunftsfähig steuern zu können, braucht es insbesondere in Regionen, in denen starke Stadt-Umland-Verflechtungen oder starke interkommunale Konkurrenzen bestehen, immer auch eine regionale bzw. interkommunale Perspektive auf die Steuerung der Entwicklung. So lassen sich die Potenziale der einzelnen Partnerkommunen (Standortgunst, Flächenreserven, Infrastruktur, zentralörtliche Funktionen) bestmöglich für die Region bündeln, nutzen und langfristig sichern.

Dieses Kapitel gibt daher Anregungen,

- wie Gemeinden eine selbstbewusste Haltung als treibende Kräfte der Wohnraumentwicklung einnehmen können,
- warum die Verwaltungsorganisation und Kooperation mit Externen die Umsetzung eines Baulandbeschlusses erleichtern,
- welche Vorteile die Anwendung von Strategien und Prozesskultur bei der Wohnraumentwicklung haben kann,
- wie interkommunale Aushandlungen und Kooperationen die Planungssicherheit erhöhen und durch Zusammenarbeit eine integrierte räumliche Entwicklung ermöglicht wird.

Integrierte Prozesskultur einfach erklärt

Als Trägerinnen der Planungshoheit sind die Gemeinden verantwortlich für ihre eigene Entwicklung. In der Umsetzung sind sie jedoch auf verschiedene externe Akteure angewiesen. Im Umgang mit diesen Akteuren brauchen die Gemeinden ein entsprechendes Selbstbewusstsein und Handlungsfähigkeit, um ihre Ziele gegen andere Interessen durchsetzen zu können. Grundvoraussetzung hierfür ist (vgl. *Strategie Baulandmodell – HLF1 K.2*) eine klare Vorstellung davon, welche Ziele überhaupt erreicht werden sollen. Dies gilt sowohl für einzelne Projekte, langfristige Entwicklungsperspektiven wie auch für die gemeinsamen Ziele in der Region.

Damit Ziele erreicht und wirksam werden, müssen diese übergeordnet festgelegt und von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Verwaltungen in Gesprächen mit Entwicklern und Entwicklerinnen, Bürgerinnen und Bürgern und anderen Partnern vertreten werden. Dies ist nicht nur inhaltlich, sondern auch praktisch zu verstehen, denn Verhandlungsführung erfordert neben inhaltlicher Expertise auch den Aufbau von Vertrauen und Kompetenzen. Dies ist nicht nur eine Herausforderung in der strategischen Wohnraumentwicklung in Kommunen. In vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung stellt sich die Frage, wie das regelbasierte, **standardisierte Vorgehen** mit wenigen individuellen Entscheidungsspielräumen des Verwaltungshandelns so **weiterentwickelt** werden kann, dass der Spagat zwischen begründeter Stabilität und notwendiger Beweglichkeit gelingt. Ob das mit den Begriffen „Change Management“, „agilen Strukturen“ oder „Verwaltung in der heutigen volatilen, unsicheren, komplexen und mehrdeutigen Arbeitswelt der sogenannten VUCA-Welt“ bezeichnet wird – die Herausforderung zeigt sich auch in diesem Kontext. Die Übernahme einer aktiven Verhandlungsposition durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung in der strategischen Umsetzung der kommunalen Ziele kann nur gelingen, wenn die Ziele und damit der inhaltliche Entscheidungsspielraum klar sind. Dies setzt außerdem voraus, dass eine **Fehlerkultur** zwischen Politik und Verwaltung etabliert ist, in der eine aktive, offene und gemeinsame Auseinandersetzung mit Scheitern und Fehlern möglich ist.

Schließlich ist nicht nur ein Wissen um verwaltungsinterne Themen wichtig. Die Gemeinden sollten auch die Arbeitsweisen ihres Gegenübers verstehen. Insbesondere im Umgang mit Investoren und Entwicklungsgesellschaften ist ein Verständnis der wirtschaftlichen Zusammenhänge wichtig, um Verhandlungsspielräume erkennen zu können und betriebswirtschaftliche Notwendigkeiten zuzugestehen. In jedem Fall sollte aber allen Beteiligten klar sein, dass die Baulandentwicklung kein Wettbewerb um das größere Stück des Kuchens sein sollte, sondern eine gemeinschaftliche Anstrengung zum Vorteil aller Beteiligten.

Ein **integratives Projektdenken** ist auch verwaltungsintern eine sinnvolle Methode zur Sicherung eines abgestimmten und inhaltlich integrierten Vorgehens. Planungsverfahren sind heute komplexe Projekte, die nicht von einem Fachbereich allein abgehandelt werden können. Insbesondere die Abteilungen Planung, Liegenschaften und Finanzen sollten in derartige Verfahren eingebunden sein. Fachbereichsübergreifend erarbeitete und abgestimmte Konzepte und gemeinsame Ziele helfen der Verwaltung, diese geschlossen nach außen zu vertreten und geben Orientierung über Einzelprojekte hinaus. Hilfreich kann es für das Management solcher Projekte sein, Erfahrung in der Projektsteuerung ein-

zuholen, sei es durch externe Expertise oder verwaltungsinterne Weiterbildung.

Die Interessen von Gemeinde, Vorhabenträger und Öffentlichkeit sowie ggf. weiterer Akteure der Baulandentwicklung weichen häufig voneinander ab. Um sie zum Zweck einer erfolgreichen Projektentwicklung in Einklang zu bringen, sind kooperative Prozesse zwischen allen Beteiligten wesentlich. Insbesondere zwischen Gemeinde und Vorhabenträger sind frühzeitige transparente Gespräche auf Augenhöhe geeignet, um die gegenseitigen Handlungslogiken sowie Ziele und Interessen zu verstehen. Diese Interessen können in einem ersten Schritt abgeglichen und die gemeinsamen Ziele herausgearbeitet werden und in der Folge als Grundlage für die Zusammenarbeit und Gradmesser für den Erfolg des Projekts herangezogen werden. Gemeinsame Ziele können z. B. sein: ein flüssiges Verfahren ohne Verzögerungen, das Erreichen gesetzter (Zwischen-) Ziele, ein erfolgreicher Abschluss und grundsätzlich der Aufbau einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit Aussicht auf Folgeprojekte.

Kooperative Prozesskultur bedeutet auch die Einbindung anderer Akteure wie der Öffentlichkeit, den Kreisen und anderer Träger öffentlicher Belange. Um Kooperation zu

Praxisbeispiele

AG Öffentlicher Raum - Wiesbaden

Wie integrierte Stadtentwicklung aussehen kann, zeigt **Wiesbaden** in Hessen mit seinen ca. 291.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Dort wurde mithilfe der Arbeitsgruppe „Öffentlicher Raum“, bestehend aus verschiedenen Ämtern (Stadtplanungsamt, Tiefbau- und Vermessungsamt, Grünflächenamt), eine Struktur geschaffen, die unklare Zuständigkeiten im Planungsprozess und isolierte Fachämtermeinungen aufricht. Das Ziel ist, die übergreifende interdisziplinäre Kooperation zu stärken und die Verwaltung effizienter und schneller zu machen.

Ein erstes Pilotprojekt ist die Neugestaltung des Kochbrunnenplatzes, der aufgrund seiner vielfältigen, thematisch sich unterscheidenden Aufgaben ein komplexes Planungsgebiet darstellt. Hierzu gehören etwa alte und nicht erfasste unterirdische Leitungen, fehlende Ausgleichsflächen für Bäume, die Neugestaltung eines Spielplatzes und die umfassende Bürgerbeteiligung. Nach bisheriger Vorgehensweise würde ein Flickenteppich der Zuständigkeit auf der Fläche vorliegen, mit daraus resultierendem langwierigem Austausch und Absprachen. Durch gebündelte Ressourcen und einen

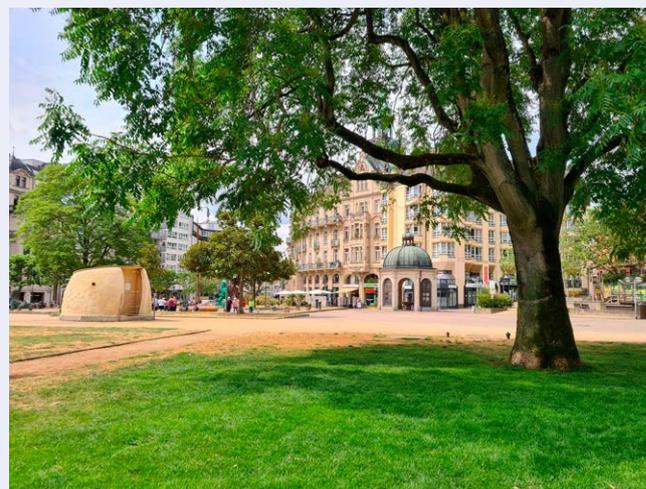


Abbildung 3: Pilotprojekt Kochbrunnenplatz der AG öffentlicher Raum. Quelle: Stadtplanungsamt Wiesbaden

unkomplizierten Austausch in der Arbeitsgruppe können diese Probleme besser und effizienter angegangen werden. Insgesamt soll die Arbeitsgruppe für größere Projekte im öffentlichen Raum eingesetzt werden und damit aufzeigen, wie eine fortschrittliche und integrierte Organisationsstruktur aussehen könnte (vgl. Bock 2023, Wiesbaden aktuell 2023).

Agile Kommune - Ängelholm Schweden

Die kleine, im Südwesten Schwedens gelegene Stadt **Ängelholm** mit ca. 41.000 Einwohnerinnen und Einwohnern hat durch einen umfassenden Umstrukturierungsprozess in der Verwaltung seit 2015 eine komplett neue Organisationsstruktur und Leitlinien in der Stadtverwaltung. Ziel war es, eine schnellere, leichter anpassbare und bewegliche Verwaltung aufzubauen. Vor allem aber standen der Service und das Endprodukt für die Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt.

Kernelement der Umstrukturierung war die Integration eines Servicecenters mit einer Telefonnummer für ganz Ängelholm. Dort werden bereits 70 % der leichteren Anliegen direkt bearbeitet, sodass die prozessorientierte Stammverwaltung dahinter entlastet wird. Bei besonders komplexen Anliegen haben die Beschäftigten die Möglichkeit, sogenannte „Arenen“ auszurufen, bei denen in crossfunktionalen Teams in wenigen Sitzungen Lösungen erarbeitet werden. Auf diese Weise wird die Arbeit in Silos und Workflows punktuell überwunden. Diese Strukturen und weitere agile Arbeitsmethoden wurden zusammen mit den Beschäftigten entworfen, und es zeigt sich bereits jetzt, dass dadurch kritisches Denken und das Hinterfragen von Arbeitsprozessen gefördert werden.

Ängelholm zeigt, wie sich Mut und innovatives Denken positiv auf die Organisationsstruktur und Handlungsfähigkeit einer Gemeinde auswirken können. Es wurde eine Win-Win-Situation für die Beschäftigten (höhere Zufriedenheit) und die Bürgerinnen und Bürger (schnellerer und besserer Service) geschaffen und der komplexen Realität und den wachsenden Anforderungen eine flexible Verwaltungsstruktur entgegengesetzt (vgl. Steinbrecher et al. 2017, Kommune Ängelholm 2023).



Abbildung 4: Integration agiler Methoden in bestehende Strukturen am Beispiel Ängelholm. Quelle: Lizenz CC BY-NC-SA - Wolf Steinbrecher

Servicebüro Bauen - Herrenberg

Ein Beispiel für einen erfolgreichen und sogar ausgezeichneten Veränderungsprozess innerhalb der Verwaltungsorganisation und -struktur stellt das Servicebüro Bauen in **Herrenberg** in Baden-Württemberg dar. Aufgrund lange dauernder Bauantragsverfahren und damit einhergehender Unzufriedenheit bei allen Beteiligten sollte der Prozess über einen ganzheitlichen Ansatz inklusive Digitalisierungsspekten optimiert werden. Für diese Umstrukturierung wurde ein Verfahren gewählt, bei dem diverse Akteure wie Bauwillige, Architektinnen und Architekten und Beschäftigte von Bauämtern ihre Sichtweisen und Lösungsvorschläge einbringen konnten. Begleitet wurde das Verfahren von Studierenden, die über Design-Thinking-Ansätze das Konzept mitentwickelten.

Das Ergebnis war, dass interne Prozesse überdacht und modernisiert wurden. Dazu zählen etwa eine elektronische Aktenführung, ein Homepage-Relaunch und neue digitale Kommunikationskanäle. Aber auch die Verwaltungsstruktur hat sich verändert, wodurch Erstanfragen häufig direkt gelöst werden können und Bauherrinnen und Bauherren direkteres Feedback erhalten. Das Beispiel zeigt, wie durch die Offenheit für Veränderungen seitens der Gemeinde in

einem integrierten Prozess unter Einbezug der Öffentlichkeit neue Wege der Verwaltungsorganisation gefunden werden konnten (vgl. Public Service Lab, studivorort, HTW Berlin 2023, Stadt Herrenberg 2023).



Abbildung 5: Servicedesk als Ergebnis der Prozessumstrukturierung in Herrenberg. Quelle: Stadt Herrenberg

erreichen, ist es ratsam, bestehende Handlungsmuster zu überdenken. Von einem Zuständigkeitsdenken, das Aufgaben in viele Einzelhäppchen verteilt und so Zuständigkeiten regelt, hin zu einem Ansatz, der Verantwortungen für Prozessverläufe festlegt. Hierzu werden zu Beginn eines Projektes ämter- und aufgabenübergreifend Teams gebildet, die für die einzelnen Vorgänge zuständig sind und im regelmäßigen Kontakt Lösungen für auftretende Probleme suchen. Voraussetzung hierfür ist eine auf Vertrauen und Kompetenz basierende Prozesskultur.

Interkommunale Kooperationen einfach erklärt

Interkommunale Kooperationen in unterschiedlichen Ausprägungen dienen der Nutzung von Chancen und der gemeinsamen Bewältigung von Effekten, die durch die Verflechtung benachbarter Kommunen in verschiedenen Themenfeldern entstehen. In Schleswig-Holstein wird interkommunale Zusammenarbeit in oft gut eingespielter Form durch die **Struktur der Ämter** praktiziert, also Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit, welche die durch die Mitgliedsgemeinden übertragenen Aufgaben umsetzen. In den folgenden Ausführungen geht es jedoch um Formen interkommunaler Kooperation, die über die Ämterstruktur hinausreichen.

Bei der Bereitstellung von Wohnraum können kooperierende Gemeinden z. B. verkehrsgünstig gelegene und flächenschonend entwickelbare Flächen bevorzugt überplanen und zugehörige Infrastrukturaufwendungen gemeinsam finanzieren oder eine ausgeglichene Verteilung von Wohnformen (Einfamilienhaus und Geschosswohnungsbau) anstreben. Die konkreten Aufgaben einer Kooperation orientieren sich an den jeweiligen Herausforderungen einer Region. Folglich können sie sich von Region zu Region und im Laufe der Zeit verändern.

Grundsätzlich basieren interkommunale Kooperationen auf Freiwilligkeit, Gleichberechtigung, dem Konsensprinzip und einvernehmlichen Vertragsregelungen. Als erster Schritt muss ein **Bewusstsein für gemeinsame Herausforderungen** geschaffen und der Wille zu deren Lösung entwickelt werden. Darauf aufbauend können Entwicklungsziele und Handlungsfelder für den Kooperationsraum – z. B. in einem Wohnentwicklungskonzept – vereinbart werden. Interkommunale Kooperationen können **informell oder formell** ausgestaltet sein. Zu den informellen Kooperationen gehören beispielsweise Regionale Wohnentwicklungskonzepte, Gebietsentwicklungsplanungen (GEP), Regionalkonferenzen, Städtenetze oder auch kommunale Arbeitsgemeinschaften. Diese Formate eignen sich besonders für den Austausch, flächenbezogene Abstimmungen und die Entwicklung ge-

meinsamer Zielvorstellungen für die Region. Ihre Wirksamkeit entfaltet sich durch die Selbstbindung der beteiligten Akteure.

Durch ihren niedrighwelligen Ansatz eignen sich informelle Formen der Kooperation, um gegenseitiges Vertrauen schrittweise aufzubauen und so den Weg für weitere formalisierte Kooperationen zu ebnet. Zu diesen zählen z. B. die kooperative Siedlungsflächenentwicklung oder eine gemeinsame Flächennutzungsplanung, die von Planungs- oder Nachbarschaftsverbänden sowie Gemeinde-, Zweck- oder Stadt-Umland-Verbänden durchgeführt werden kann. In allen Kooperationsformen kommt dem Vorteil-Lasten-Ausgleich eine wichtige Rolle zu, da eine faire Aufgabenteilung Voraussetzung für die Mitwirkungsbereitschaft in der Kooperation ist. Die Aushandlung hierzu ist zugleich ein wichtiger Lernprozess.

Ein Vorteil-Lasten-Ausgleich wird vertraglich geregelt bzw. in den einschlägigen Satzungen von Körperschaften festgehalten. In der Praxis haben sich Projektausgleichs- oder Strukturfonds bewährt. Sie ermöglichen einen Ausgleich in anderen Themen- und Handlungsfeldern als der Flächenentwicklung. So können kooperationseigene oder sogenannte Leitprojekte für die Region (ko-) finanziert werden. Dies kann bspw. die Leistungsfähigkeit der Region stärken und den Nutzen der Kooperation für die Öffentlichkeit sichtbar machen. Die Einzahlung in einen Fonds orientiert sich i. d. R. am Steueraufkommen und an der Einwohnerzahl.

Zentrale Erfolgsfaktoren der Zusammenarbeit sind gegenseitiges Vertrauen, eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe und ein geteiltes Verständnis der verschiedenen Interessen. Um dies zu erreichen, sollte in einer ersten Phase dem Abstimmungs- und Findungsprozess ausreichend Zeit zugestanden werden. Wichtig ist hier auch die direkte und **kontinuierliche Einbeziehung von Verwaltung und Politik**, ggf. auch der Landes- und Kreisplanung, um die Kooperation auf eine breite Basis zu stellen und alle relevanten Informationen einholen zu können. Weiter braucht es die Bereitschaft, lokale Egoismen zu überwinden, Zugeständnisse zu machen, Kompromisse einzugehen und eine gewisse Ergebnisoffenheit. Hierfür ist unverzichtbar, dass die Initiative auf hoher kommunaler Ebene getragen wird. Beschlüsse der kommunalen Selbstverwaltungsgremien müssen in der Initiierungsphase hingegen noch nicht vorliegen.

Operativ bedürfen Kooperationen einer belastbaren Datengrundlage zur Bestimmung der Herausforderungen und zur Entscheidungsfindung. Die Organisation sollte dabei ermöglichen, dass regelmäßige Kommunikation stattfindet und strukturiert auf erreichbare (Teil-) Ziele hinarbeitet. So können die Mitwirkungsbereitschaft der Beteiligten und eine produktive Arbeitsweise unterstützt werden. Es empfiehlt

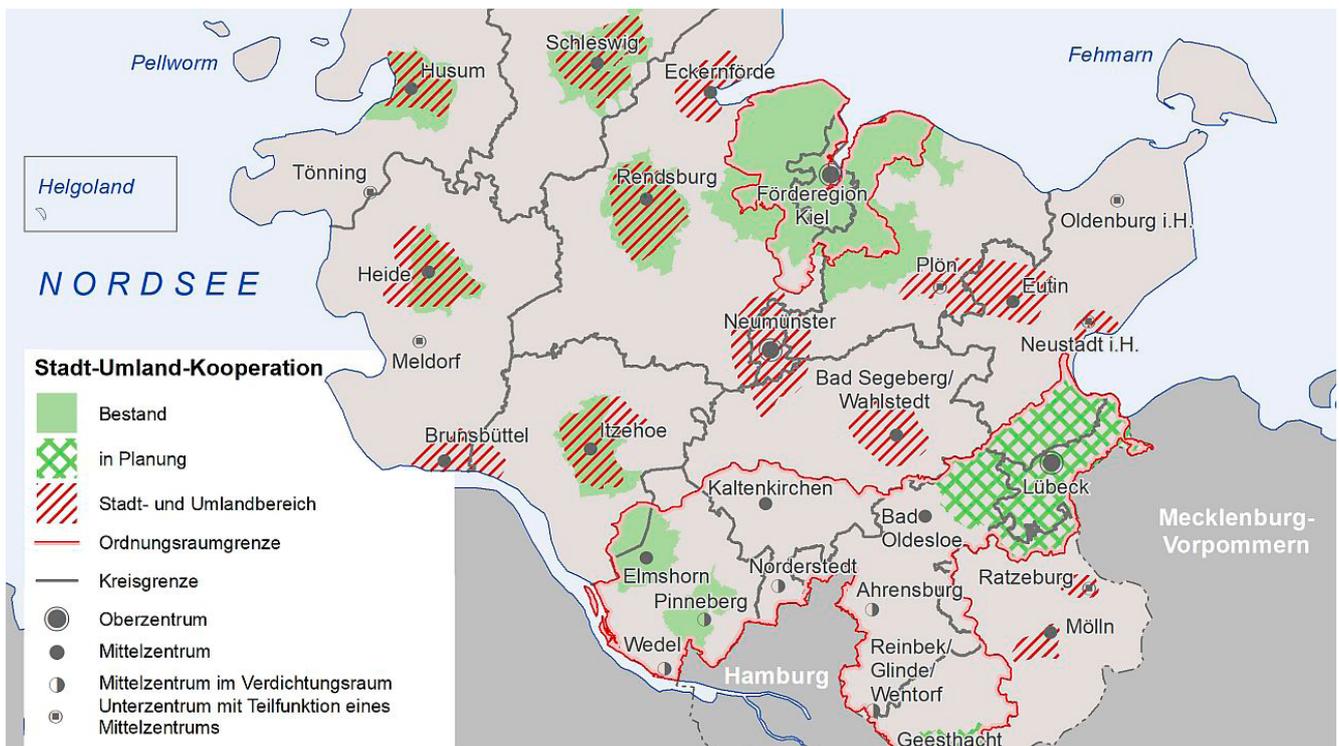


Abbildung 6: Übersicht über Stadt-Umland-Kooperationen in Schleswig-Holstein. Quelle: Innenministerium des Landes Schleswig Holstein

sich weiter, die Zusammenarbeit flexibel zu gestalten, um auf Anpassungsbedarfe reagieren zu können. Für erfolgreiche Ergebnisse braucht es aber auch eine gewisse Verbindlichkeit der Konzepte und Vereinbarungen. Insbesondere ein Vorteil-Lasten-Ausgleich sollte von allen Parteien getragen werden und muss zuverlässig und verbindlich wirken.

Ziele und Interessen

Konkret empfiehlt es sich, die zuvor genannten Verfahrensgrundsätze einer integrierten und kooperativen Prozesskultur für den Wohnungsbau in einem engen räumlichen Zusammenhang und in konkreten Projekten anzuwenden. Dieser räumliche Zusammenhang kann entweder als Quartier verstanden werden - z. B. als Ortskern, Siedlung, Wohngebiet oder andere räumliche Einheit, wie ein Entwicklungsgebiet - oder auch als Region.

Bei Quartieren ist es wichtig, dass der räumliche Zusammenhang mit anderen Gemeinsamkeiten innerhalb des Gebiets einhergeht, z. B. einer ähnlichen Baualtersstruktur, einer homogenen Ausstattung mit städtischer Infrastruktur etc. Aufgrund der oft ähnlich gelagerten Bedingungen und Herausforderungen werden Quartiere bereits als Handlungsebenen bestimmter Sachthemen genutzt. Bekanntestes Beispiel ist die energetische Quartierssanierung, in der die vergleichbaren energetischen Gebäudestandards innerhalb eines Quartiers mit dessen passendem räumlichen Umfang

für dezentrale Versorgungskonzepte kombiniert werden. Ähnliche Synergien ergeben sich z. B. beim Seniorenwohnen oder für Mobilitätskonzepte.

In einer Region bestimmen die konkreten Verflechtungsbeziehungen den Umfang. Hier kann in einem regionalen Wohnungsmarkt die gemeinsame Erarbeitung einer tragfähigen Strategie zur Verteilung der Wohnbedarfe und -formen den interkommunalen Wettbewerb abbauen. Überangebote und Fehlentwicklungen können frühzeitig erkannt und vermieden sowie die Region im Ganzen gestärkt werden. Durch die **Bündelung von gemeinsamen Kapazitäten** und Ressourcen können u. a. Flächenknappheit einzelner Gemeinden begegnet und raumplanerisch optimale Standorte entwickelt werden.

Idealtypisch sollte die Initiative von den Kommunen ausgehen. Dabei ist das Erlangen eines **gemeinsamen Aufgaben- und Problemverständnisses** und eines gemeinsamen Nutzens eine wichtige Triebfeder. Hilfreich kann ein externer Anstoß sein, beispielsweise durch Initiativen der Kreise, durch die Regional- und Landesplanung oder durch Modell- oder Förderprogramme.

Es empfiehlt sich ein Herantasten an die Zusammenarbeit über Themen, bei denen gemeinsame Interessen überwiegen. Niedrigschwellige Kooperationsformen (z. B. Dialoge oder Konferenzen zum Thema Wohnen) und kleinere gemeinsame Projekte mit hohen Erfolgchancen können

Praxisbeispiele

Interkommunales Wohnraumentwicklungskonzept Region Itzehoe

In **Itzehoe** gibt es seit 2002 eine Stadt-Umland-Kooperation (SUK Region Itzehoe), die einen Schwerpunkt auf die Wohnraumentwicklung legt. Die Kooperation aus dem Mittelzentrum Itzehoe, dem ländlichen Zentralort Hohenlockstedt und 16 weiteren ländlichen Umlandgemeinden gründet auf einer themenübergreifenden regionalen Entwicklungsstrategie, in der u. a. quantitative und qualitative Wohnbauflächenbudgets sowie der zeitliche Realisierungskorridor vereinbart wurden. Die vereinbarten Kontingente können dabei in Teilräumen unter den Gemeinden verschoben werden. Um die vereinbarten Zielsetzungen an tatsächliche Entwicklungen und geänderte Bedarfe anpassen zu können, beobachtet eine Arbeitsgruppe Wohnen fortlaufend die regionalen wie

überregionalen Rahmenbedingungen der Baulandentwicklung und die Aktualisierung der Wohnungsprognose.

Als Basis für eine neue Wohnvereinbarung für den Zeitraum 2019 bis 2030 wurde ein Interkommunales Wohnentwicklungskonzept für die Region Itzehoe erarbeitet. In diesem Konzept werden u. a. Fragen hinsichtlich des Realisierungszeitraumes, der möglichen Bautypologien und der Mobilisierung von Flächenpotenzialen beantwortet (ALP 2020).

Wohnraumentwicklungskonzept: → https://www.itzehoe.de/fileadmin/Stadt_Itzehoe/Dateien/Wirtschaft_und_Stadtentwicklung/Stadtentwicklung/Wohnentwicklung/2020-10-23_ALP-Abschlussbericht_-_Interkommunales_Wohnentwicklungskonzept_fuer_die_Region_Itzehoe_.pdf

Entwicklungsagentur Rendsburg

Ebenfalls 2002 wurde in **Rendsburg** eine interkommunale Zusammenarbeit mit 13 Umlandgemeinden beschlossen. Die informelle Kooperation umfasste die Durchführung einer Gebietsentwicklungsplanung (GEP) für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg und die Aufstellung eines Entwicklungsplans. Als Handlungsfelder der Zusammenarbeit wurden u. a. die Flächen- und Siedlungsentwicklung sowie die Entwicklung und Sicherung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus im Kooperationsvertrag festgeschrieben. Die Flächen- und Siedlungsentwicklung sollte auf der Grundlage der GEP, u. a. abgestimmte F-Planung, interkommunale Flächenentwicklung, Flächenqualifizierung und einen Flächenpool umfassen.

Die Zusammenarbeit wurde zwischen 2004 und 2007 als Modellvorhaben der Raumentwicklung vom Bund gefördert. Als Weiterentwicklung der Kooperation folgte 2012 die Gründung einer Entwicklungsagentur als Kommunalunternehmen. Einer ihrer Aufgabenschwerpunkte besteht in der Aufstellung, Fortschreibung und inhaltliche Weiterentwicklung des GEP als Grundlage der gemeinsamen Flächenentwick-

lung, darunter fällt z. B. ein Monitoring der wohnbaulichen Flächenentwicklung. Zudem verwaltet sie den Strukturfonds, der in der Kooperation als Vorteil-Lasten-Ausgleich genutzt wird. Der Fonds setzt sich aus Beiträgen der Partnerkommunen zusammen. Dabei wird zwischen zwei Beiträgen unterschieden: Der erste ist von allen Kommunen zu zahlen und richtet sich nach der individuellen Leistungs- und Wirtschaftskraft, der zweite Beitrag berücksichtigt ausschließlich die wohnbaulichen Entwicklungen auf den Flächen des GEP. Je realisierter Wohneinheit wird ein einmaliger Festbetrag eingezahlt. Auch können Fördermittel Dritter in den Fonds aufgenommen, verwaltet und ausgezahlt werden. Mit dem Strukturfonds werden vorrangig eigene Projekte der Entwicklungsagentur und der AktivRegion gefördert, aber auch Leitprojekte unter kommunaler Kontrolle (vgl. Entwicklungsagentur für den Lebens- und Arbeitsraum Rendsburg 2023). Kooperationsvereinbarung, Satzung, Interessenausgleich etc.: → <http://www.entwicklungsagentur-rendsborg.de/wir-ueberuns/vertragliche-grundlagen.html>

Stadt-Umland Kooperation Stadtregion Elmshorn

In **Elmshorn** ist 2009 eine Stadt-Umland-Kooperation (SUK Stadtregion Elmshorn) im Rahmen des „REFINA“ Förderprogramms entstanden. Zentraler Bestandteil der SUK ist ein Entwicklungsplan, der alle Potenzialflächen für die Wohn- und Gewerbeentwicklung in den 12 Partnerkommunen darstellt. Zu der Verortung der Flächen werden auch Zeithorizonte - äquivalent zum Wohnungsmarktkonzept Elmshorn - genannt, in denen diese entwickelt werden können. Alle Bauprojekte müssen auf Konformität mit dem Entwicklungsplan geprüft werden. Die umliegenden Kreise Pinneberg

und Steinburg sowie die Landesplanung treten in dieser Kooperation als Partner auf, die die beteiligten Kommunen in ihren Abstimmungen beraten. Sie sind jedoch nicht selbst Teil der SUK (vgl. Stadt Elmshorn et al. 2021).

Wohnungsmarktkonzept Elmshorn und SUK Elmshorn u.Umland:

→ https://www.elmshorn.de/media/custom/3302_3494_1.PDF?1629793525

→ <https://suk.elmshorn.de/>

nützlich sein, um die Motivation für eine kontinuierliche Kooperation zu steigern.

Auch können sich neue Entwicklungsoptionen und Fördermöglichkeiten ergeben. Durch eine verbesserte Kommunikation, Transparenz und klare Bezugsrahmen kann die Effizienz des Verwaltungshandelns gestärkt werden. Weiter besteht die Möglichkeit, **kostengünstige arbeitsteilige Strukturen** in der Region zu entwickeln. Finanzielle Vorteile können sich auch bei einer interkommunalen Wohngebietsentwicklung ergeben - Erschließungskosten, Kosten für den Bau und Betrieb sozialer Infrastruktur sowie die Einnahmen aus dem Grundstücksverkäufen und durch zuzugewogene Bewohnerinnen und Bewohner können zwischen den Kooperationspartner geteilt werden.

Offene Fragen, Bedenken, Unklarheiten - und Antworten dazu

◦ Wie sollen diese Ansätze bei der akuten Aufgabenlast und dem Personalmangel umgesetzt werden?

Es ist vollkommen klar, dass eine Änderung der Verwaltungskultur nicht für ein Thema alleine umgesetzt werden kann. Für die über Jahrzehnte gewachsene, traditionell inputorientierte deutsche Verwaltung stellt der Übergang zur stärkeren prozess- und ergebnisorientierten Verwaltungssteuerung einen tiefgreifenden Wandel dar. Die ohnehin stark belasteten Beschäftigten sind dabei der wichtigste Faktor. Die notwendigen Prozesse müssen transparent und mit Teilhabemöglichkeiten gestaltet und durch Weiterbildung begleitet werden. Die Umsetzung braucht **zwei Ebenen**: Auf der einen Seite die offene **Diskussion** der möglichen und machbaren Veränderungen. Diese muss von den wichtigen Akteuren sowohl der Politik als auch der Verwaltung geführt werden, um so ein gemeinsames Verständnis der Aufgaben zu schaffen. Auf der anderen Seite sollte mit **konkreten Beispielprojekten und -prozessen** gestartet werden, an denen prototypisch neue Verfahrensweisen entwickelt und getestet werden. Die Entwicklung des Wohnraums könnte ein solches Testfeld sein. Dessen ungeachtet lässt sich die Personalknappheit nicht wegdiskutieren, auch nicht mit Verweisen auf fortschreitende Prozesse der Digitalisierung. Die Identifikation von personalressourcenintensiven Prozessen im aktuellen Handeln kann ein Weg sein, Ressourcen zu heben. Zusätzlich können externe Personalressourcen wie z. B. die Flächenmanagementangebote des Landes genutzt werden, um neue Wege anzustoßen.

◦ Mehr Entscheidungsfreiräume können auch zu Fehlern führen. Wie kann das notwendige Fachwissen bereitgestellt werden?

Die Bereitstellung von Fachwissen insbesondere für die Ausgestaltung und Umsetzung formeller bauplanungsrechtlicher Instrumente oder vertraglicher Regelungen einer steuernden kommunalen Wohnbaulandpolitik ist eine notwendige und unerlässliche Voraussetzung für rechtssichere und auch finanziell abgesicherte Prozesse. Gerade in kleineren kommunalen Verwaltungen ist es nicht möglich, das Wissen in der notwendigen Breite vorzuhalten. Hier kann einerseits die stärkere Nutzung externer Dienstleister für juristische Beratung Abhilfe schaffen. Budgets sind entsprechend im Vorfeld der Projektdurchführung einzuplanen und haushaltstechnisch abzusichern. Sinnvoll ist in diesem Zusammenhang auch ein engerer **Erfahrungsaustausch** zwischen den Kommunen über Kompetenzen und Leistungsfähigkeit der Anbieter. Zusätzlich kann die Organisation kommunenübergreifender Beratungs- und Austauschgremien zu einzelnen fachlichen Schwerpunkten dazu beitragen, vorhandenes Wissen zu bündeln und anderen zur Verfügung zu stellen. Dieser Austausch kann durch digitalgestützte Foren begleitet werden, in denen Fallkonstellationen und Lösungsansätze bereitgestellt werden oder in der direkte Austauschmöglichkeiten angeboten werden.

◦ Wie initiiert man eine interkommunale Kooperation?

Da interkommunale Kooperationen keine Selbstläufer sind, braucht es treibende Kräfte und ein hohes Maß an Einsatz. Eine Zusammenarbeit bedeutet Verwaltungsaufwand, Abstimmungsverfahren und kann auch mit Kosten verbunden sein. Für die Etablierung einer Stadt-Umland-Kooperation müssen mindestens ein bis zwei Jahre zuzüglich vorbereitender Maßnahmen zur Anbahnung und Vertrauensbildung eingeplant werden. Der Nutzen einer interkommunalen Kooperation wird dagegen oft erst nach dem Anfallen der Kosten sichtbar und messbar. Für eine Lasten-Nutzen-Betrachtung bedarf es daher fast immer einer längerfristigen und auch ressortübergreifenden Perspektive. Erfolge sollten dokumentiert und transparent kommuniziert werden (Raum & Energie 2009).

◦ Was sind die Kosten einer interkommunalen Kooperation?

Interkommunale Kooperation erzeugt Kosten und ist mit personellen und finanziellen Ressourcen verbunden. Insbesondere für größere und komplexere Kooperationen müssen durchaus erhebliche finanzielle und zeitliche Ressourcen bereitgestellt werden (Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2020). Eine mögliche Organisationsform zur effektiveren Umsetzung sind die angesprochenen Ämter, bei denen

durch die Bündelung von Personal und der konkreten Zuweisung von Aufgabenbereichen kommunale Grenzen überwunden werden und Effizienzsteigerungen erreicht werden können. Darüber hinaus haben sich in der Praxis verschiedene erfolgreiche Modelle herausgebildet, um eine **Kooperation zu finanzieren:**

- Einbringen personeller Ressourcen aus bestehenden Behörden und/oder Institutionen (z. B. Entsendungsprinzip)
- Übernahme von Aufgabenbereichen durch die Beteiligten im operativen Geschäft
- Anteilige Finanzierung der Beteiligten (z. B. nach Einwohneranteil)
- Institutionalisierte Finanzierung (z. B. bei formellen Planungsverbänden)

o Welche Kooperationsform ist geeignet und wer sollte beteiligt sein?

Diese Frage lässt sich nicht pauschal beantworten. Die Wahl der Kooperations- und Rechtsform sollte individuell und auf Grundlage der Problemwahrnehmung und -bewertung der beteiligten Akteurinnen und Akteure erfolgen. Dabei sollten der Zweck, die Größe und die vorgesehenen Aufgaben der Kooperation berücksichtigt werden. Generell gilt: Genauso unterschiedlich wie die Regionen sind auch die geeigneten Wege zur Kooperation und deren Ausgestaltung und je besser die Zusammenarbeit an die lokalen Gegebenheiten angepasst ist, desto mehr Akzeptanz findet sie. Generell können Kommunen, Landkreise, Regionen, Bundesländer, aber auch Unternehmen, Kammern oder weitere regional aktive Institutionen als Kooperationspartner auftreten. Die Einbindung von Externen – beispielsweise für Moderation, Beratung oder die Erstellung von Bestandsaufnahmen und Analysen – kann ebenfalls zielführend sein.

Variationsmöglichkeiten, Kombierbarkeiten

Die Etablierung einer integrativen und kooperativen Prozesskultur kann sich auch auf andere Verfahren in der Gemeinde auswirken. Frühzeitige **Öffentlichkeitsbeteiligung** ist bereits ein etabliertes Instrument zur Einbindung der Interessen von Bürgerinnen und Bürgern zu einem Zeitpunkt, an dem Planungen noch flexibel und anpassbar sind, sind aber in der Regel kein Garant, die entstehenden Konflikte zu erkennen und aktiv begleiten zu können. Eine bekannte Herausforderung ist in diesem Zusammenhang das Beteiligungsparadoxon, nach dem der Wunsch nach Einflussnahme an einem Projekt zu Beginn sehr gering ausgeprägt ist, aber dann, wenn das Projekt in die Realisierung geht, Mitsprachebedarfe und Protest deutlich anschwellen – zu einem Zeitpunkt, der eigentlich nur noch begrenzte

Grundsatzdebatten erlaubt. Durch die **frühzeitige Zusammenführung unterschiedlicher Interessen und Belange** in einem Verfahren und transparente Kommunikation kann dieser Effekt verringert werden.

Als Zwischeninstanz und Begleitung für die Entwicklung von kommunalen Strategien und deren Abstimmung mit den Interessen von benachbarten Kommunen können die Kreise quasi als Vorstufe zu eigenständigen interkommunalen Kooperationen mit Informationen aus anderen Projekten oder grundsätzlichen Daten zur Bevölkerungsentwicklung und Vorgängen auf dem Wohnungsmarkt unterstützend zur Seite stehen.

Interkommunale Kooperationen bieten die Grundlage, um weitere städtebauliche Instrumente abgestimmt innerhalb der einzelnen Kommunen anzugliedern. Hier sind insbesondere die Vergabeverfahren zu nennen. Gemeinsame Kriterien für die → **Konzeptvergabe** (s. HLF3 K.3) ermöglichen eine weitere Reduktion von Faktoren, unter denen die Gemeinden in Konkurrenz zueinanderstehen. Ebenso kann ein abgestimmter Einsatz von → **Erbbaurechten** (HLF3 K.4) den Wettbewerb zwischen den Gemeinden mildern, indem die Bedingungen für Wohnraumentwicklung vereinheitlicht werden.

Fließend sind zudem die Grenzen zwischen informellen interkommunalen Kooperationen und Bündnisformaten → **Baulandmodelle** (HLF1 K.2), wobei erstere die Vernetzung über Gemeindegrenzen hinweg betonen, während Bündnisse ein breiteres Akteursfeld aufweisen. Beide Formate können ähnliche Themen behandeln und können sich auch weiterentwickeln. Wo es bereits eine etablierte Zusammenarbeit zwischen einer Gemeinde und Wohnungsbauunternehmen, Verbänden etc. gibt, ist dies eine gute Grundlage für die Ausweitung auf interessierte Nachbargemeinden.

Abschließende Abwägungen und Handlungsempfehlungen

Dieses Kapitel hat sich weniger mit konkreten Instrumenten und ihrer Anwendung beschäftigt und stark auf sogenannte ‚weiche‘ Fragen der Planungs- und Prozesskultur fokussiert. Diese Fragen lassen sich nur schwer auf die konkreten Bedürfnisse und Problemlagen in Form von konkreten Handlungshinweisen anpassen. Es bleibt also unklar und vielleicht auch unbefriedigend. Ziel war es, dafür zu werben oder besser zu sensibilisieren, dass eine erfolgreiche Umsetzung einer Wohnraumentwicklung in der Gemeinde neben der Strategie auch ein anderes Verständnis davon braucht, wie in einer Gemeinde innerhalb und mit externen Akteuren außerhalb zusammengearbeitet wird. Dies betrifft viele Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge. Eine Um-

setzung wird nicht einfach, und in vielen Bereichen sind die machbaren Lösungen noch nicht entwickelt. Was wir wissen ist aber, dass die erfolgreiche Umsetzung einer Strategie immer auf einer dazu passenden Kultur beruht. ‚Kultur isst Strategie zum Frühstück‘ (*Culture eats strategy for breakfast*) so die bekannte Zusammenfassung von Peter F. Drucker zu der Erkenntnis, dass alle Strategie nichts nützt, wenn sie nicht von einer geeigneten (Unternehmens-/Verwaltungs-) Kultur getragen wird. Wenn der Befund richtig ist, dass die bisherigen Strategien der Wohnbaulandbereitstellung nicht mehr zielführend sind, dann ist es notwendig, sich zur erfolgreichen Umsetzung neuer Strategien auch mit dem Thema der **Prozesskultur** auseinanderzusetzen. Dies betrifft alle beteiligten Akteure in der Kommune – in erster Linie Politik und Verwaltung, aber auch Bürger und Entwickler.

Dieses Verständnis, über eigene Grenzen hinwegzugehen und bisherige Praktiken in Frage zu stellen, ist eine wesentliche Voraussetzung für interkommunale Kooperationen. Ihre grundsätzliche Herausforderung liegt in der Überwindung lokaler Egoismen. Die Akteure befinden sich in einem

Spannungsfeld zwischen gemeinsamen Zielen und eigenen kommunalen Interessen – letztere geben die Möglichkeiten und Grenzen einer Kooperation vor. Durch die Überlagerung bestehender Strukturen kommt es immer auch zu einer Umverteilung von Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten. Ziel interkommunaler Zusammenarbeit ist aber niemals die Nivellierung der individuellen Möglichkeiten und Fähigkeiten einzelner Kommunen, sondern das Abmildern von Schwächen und der Ausbau von Stärken im Verbund. Die kommunale Planungshoheit (insbesondere die Kompetenz der verbindlichen Bauleitplanung) wird durch eine Zusammenarbeit nicht eingeschränkt. Eine verbindliche interkommunale Zusammenarbeit kann nicht alle herausfordernden Situationen in schleswig-holsteinischen Kommunen lösen. Sie kann aber ein Fundament bilden für das Bewusstsein einer gemeinsamen Steuerung von Flächen, Bedarfen und Wohnbaupotenzialen in identifizierbaren Räumen, wie sie Regionen darstellen.

Vertiefende Literatur und Quellen

ALP – Institut für Wohnen und Stadtentwicklung GmbH (2020): Interkommunales Wohnentwicklungskonzept für die Region Itzehoe. Ergebnisbericht 2020.

Bock, Oliver (2023): Mehr Schwung für die Verwaltung, FAZ, [online], <https://zeitung.faz.net/faz/rhein-main/2023-03-17/ccca580fcb68b103dc1751148fb039a8b/?GEPC=s5>, letzter Zugriff: 28.04.2023.

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) Landesverband Schleswig-Holstein e. V. (2020): Weniger ist mehr. Leitfaden für einen flächensparenden Wohnungsbau in der Kommune, https://www.bund-sh.de/fileadmin/sh/Materialien/Themen_LGST/Flaechenverbrauch/BUND_SH_Weniger_ist_mehr.pdf, letzter Zugriff: 06.04.2023.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2009): Change Management. Anwendungshilfe zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Presse_Archiv/20100224_anwendungshilfe_change_management.pdf, letzter Zugriff: 28.04.2023.

Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg (o.J.): Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg, <http://www.entwicklungsagentur-rendsborg.de/index.html>, letzter Zugriff: 28.04.2023.

Kommune Ängelholm (Hrsg.) (2023): Agila Ängelholm, <https://www.engelholm.se/kommun-och-politik/kommunens-organisation/agila-angelholm.html>, letzter Zugriff: 28.04.2023.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (Hrsg.) (2020): Wachsende Städte und ihr Umland. Wie kann Kooperation gelingen? Ein Leitfaden für die Praxis, https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/Leitfaden_Regionale-Kooperationen_Einzelseiten.pdf, letzter Zugriff: 06.04.2023.

Public Service Lab und studivort und HTW Berlin (2023): *Zukunftsfähige Bauberatung im Baubüro Herrenberg. – Preis für gute Verwaltung (verwaltungspreis.org)*, letzter Zugriff: 28.04.2023.

Raum & Energie. Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH (2009): 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“, https://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/Stadt-Umland-Modellkonzept_Elmshorn_und_Pinneberg/Gesamt_Webversion.pdf, letzter Zugriff: 04.04.2023.

Ruprecht, Mei-Ing, Böttcher, Judith Marie (Hrsg.) (2018): Wohnen in städtischen Räumen – Ansätze für eine integrierte Entwicklung, Arbeitsberichte der ARL 24, https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/ab/ab_024/ab_024_gesamt.pdf, letzter Zugriff: 06.04.2023.

Stadt Herrenberg (Hrsg.) (2023): Servicebüro Bauen, <https://www.herrenberg.de/de/Rathaus/Buergerservice/Servicebuero-Bauen>, letzter Zugriff: 28.04.2023.

Stadtmanagement Itzehoe GmbH (o.J.): Region Itzehoe, <https://mein-itzehoe.de/region-itzehoe/>, letzter Zugriff: 28.04.2023.

Stadt-Umland-Kooperation (SUK) für die Stadtregion Elmshorn (o.J.): Stadt-Umland-Kooperation (SUK) für die Stadtregion Elmshorn, <https://suk.elmshorn.de/>, letzter Zugriff: 28.04.2023.

Stadt Elmshorn, Gemeinde Altenmoor, Bookholt- Handredder, Horst, Kiebitzreihe, Klein Nordende, Klein Offen-

seth Sparrieshoop, Kölln Reisiel, Raa-Besenbek, Seester, Seeth-Ekholt, Seestermühle (2021): Kooperationsvereinbarung des Stadt-Umland-Konzeptes für die Stadtregion Elmshorn.

Steinbrecher W., Lévesque V. und Baumkircher P. (2017): Die Bürger stehen im Fokus. In: Innovative Verwaltung, Ausgabe 10/2017.

Umweltbundesamt (UBA) (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/instrumente-zur-reduzierung-der>, letzter Zugriff: 04.04.2023.

Wiesbadenaktuell (Hrsg.) (2023): Öffentlicher Raum in Wiesbaden soll lebenswerter werden, Wiesbadenaktuell.de, [online], <http://www.wiesbadenaktuell.de/startseite/news-detail-view/article/oeffentlicher-raum-in-wiesbaden-soll-lebenswerter-werden.html>, letzter Zugriff: 28.04.2023.

Notizen

Notizen

FORUM SH STADT & LAND.

Zukunftsfähige Städte und Gemeinden - für ein lebenswertes Schleswig-Holstein!

Das Forum Stadt&Land.SH ist eine gemeinsame Plattform und freiwilliger Verbund verschiedener Akteure aus der Stadt- und Ortsentwicklung, den kommunalen Planungs-verwaltungen, aus Hochschulen und fachpolitischen Ver-bänden. Das Forum versteht sich als offene Plattform, bei der weitere Partnerinnen und Partner herzlich willkommen sind, sich zu Fragen der Stadt- und Ortsentwicklung in Schleswig-Holstein auszutauschen und fortzubilden.

Partnerinnen und Partner des Forums sind:

ARCHITEKTEN- UND INGENIEURKAMMER
SCHLESWIG-HOLSTEIN



ARGE//eV
Arbeitsgemeinschaft
für zeitgemäßes Bauen e.V.



VEREINIGUNG
FÜR STADT-,
REGIONAL- UND
LANDESPLANUNG



DIE STÄDTEENTWICKLER
BUNDESVERBAND

Diakonie
Schleswig-Holstein

Haus & Grund®
Eigentum. Schutz. Gemeinschaft.

IHK Schleswig-Holstein
Flensburg-Kiel-Lübeck

SH
Schleswig-Holstein
Ministerium für Inneres,
Kommunales,
Wohnen und Sport

SHGT
Schleswig-Holsteinischer
GEMEINDETAG

SHLKT
Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag

Städteverband
Schleswig-Holstein



VNW - Verband norddeutscher
Wohnungsunternehmen e. V.



Deutsche Akademie für Städtebau
und Landesplanung (DASL)



IB.SH
Ihre Förderbank

Die Geschäftsstelle des Forums ist bei der Investitionsbank Schleswig-Holstein angesiedelt. Diese nimmt Fragen, Anregungen oder Interesse zum vertieften Austausch gerne entgegen:

Geschäftsstelle Forum Stadt&Land.SH
Bei der
Investitionsbank Schleswig-Holstein
Wohnquartiersentwicklung / Städtebauförderung
Zur Helling 5-6
24143 Kiel

Quartiersfoerderung@ib-sh.de
0431 / 9905 -3315

IB.SH
Ihre Förderbank