

Region ist Solidarität

Gespräche über Stand und Perspektiven
interkommunaler Kooperation in der Region München

Impressum

Herausgeber:

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

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

Gestaltung: Deniz Ucar

Studentische Mitarbeit: Lilly Schnell

Auftraggeber

Landeshauptstadt München,

Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Bereich Regionales

Blumenstraße 31, 80331 München

Kristof Hofmeister (Projektleitung)

plan.regionales@muenchen.de

muenchen.de/regionales

Projektpartner

Landkreis Dachau

Landkreis Ebersberg

Bildnachweis

Seite 4: Landeshauptstadt München

Stand: März 2022

Inhalt

Vorwort	4
1. Das Projekt „Region ist Solidarität“	6
2. Interkommunale Zusammenarbeit in der Region München – vom Austausch in der Kaffeepause zum regionalen Radwegekonzept	8
3. Patchwork Region München – interkommunale Netzwerke und regionale Institutionen	16
4. Fokus 1: Umland-Stadt-Verhältnis	21
5. Fokus 2: Perspektive Lasten-Nutzen-Ausgleich	29
6. „Die Region ist in den Köpfen angekommen“ – Erfahrungen und Hemmnisse	33
7. Ergebnisse – auf einen Blick	37

Vorwort

Arne Lorz

Leiter der Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung
Referat für Stadtplanung und Bauordnung
Landeshauptstadt München



Die vergangenen Monate und Jahre mit ihren alten und sich überlagernden neuen Herausforderungen haben uns einmal mehr das Erfordernis von Solidarität in Gesellschaft und Politik klar vor Augen geführt. Die solidarische Zusammenarbeit über die Verwaltungs- und Parteigrenzen hinweg halte ich aber nicht nur in Zeiten von Krisen und Klimawandel für eine absolute Notwendigkeit. Sie ist das Fundament einer starken Region. Es ist ein großer gemeinsamer Verdienst, dass diese Zusammenarbeit in der Metropolregion München immer mehr zur Selbstverständlichkeit wird. Als geeignete Plattform hierfür hat sich das Regionale Bündnis für Wohnungsbau und Infrastruktur mit seinen Regionalen Wohnungsbaukonferenzen fest etabliert. Und so war es auch die Wohnungsbaukonferenz in Ebersberg, auf der das Projekt „Region ist Solidarität“ geboren wurde.

Dahinter steckt die Idee, Standorte für die unterschiedlichen Raumnutzungsansprüche interkommunal abzustimmen, auf den aus gemeindeübergreifender Sicht optimalen Flächen zu realisieren und die daraus resultierenden Auswirkungen, Aufgaben und Positiveffekte gerecht unter den Beteiligten auszugleichen. Diese ganzheitliche, gemeindeübergreifende Koordinierung der Nutzungsansprüche spart Flächen und Ressourcen, vermeidet Verkehr und schont das Klima.

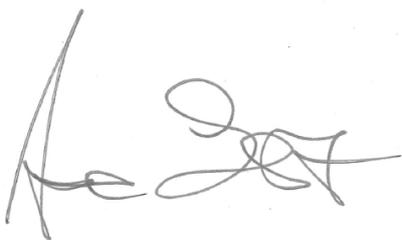
Nachdem in einem ersten Schritt das bestehende Instrumentarium für solche ausgleichsorientierten Ansätze analysiert, bewertet und veröffentlicht wurde, werden nun einzelne Instrumente anhand konkreter interkommunaler Pilotprojekte auf Herz und Nieren geprüft. Dabei geht es beispielsweise um die Realisierung eines multimodalen Mobilitätsknotens am Rand der Metropolregion oder um die Entwicklung und Umsetzung einer gemeinsamen Mobilitätsstrategie im stadtreionalen Umfeld.

Begleitend geht es bei „Region ist Solidarität“ aber auch darum, grundsätzliche Perspektiven interkommunaler Aktivitäten in der Region München zu diskutieren, um darauf aufbauend das gemeinsame Handeln passgenau justieren zu können. Wie solidarisch ist die Region München also tatsächlich? Welche Strategien und Bilder der Zusammenarbeit existieren? Welche Rolle spielt die Landeshauptstadt, welche die Gemeinden, Städte und Landkreise der Region? Wie wirkungsvoll sind die bestehenden

regionalen Gremien und Institutionen und was sollte die Zukunft diesbezüglich bringen? Zu diesen und anderen Fragestellungen hat das Deutsche Institut für Urbanistik eine Befragung von Expert*innen aus Städten, Gemeinden, Landkreisen und regionalen Institutionen durchgeführt. Als Vertreter der Landeshauptstadt München hatte auch ich die Möglichkeit, mich in die Befragung einzubringen.

Mein besonderer Dank gilt an dieser Stelle den 21 Expert*innen. Sie haben nicht nur Zeit und Ressourcen in die Gespräche investiert, sie haben vor allem in aller Offenheit und Klarheit über den Status Quo der regionalen Zusammenarbeit in der Region München gesprochen. Die gewonnenen Erkenntnisse sind für die weitere Ausrichtung der gemeinsamen regionalen Bemühungen von großem Wert. Sie bieten wichtige Anhaltspunkte für Strategien, Maßnahmen und Projekte auch der Landeshauptstadt, beispielsweise für den Stadtentwicklungsplan 2040 oder die Internationale Bauausstellung (IBA). Bedanken möchte ich mich außerdem bei den Interviewerinnen, die die Themen mit der nötigen Sensibilität aber auch mit dem erforderlichen Nachdruck auf den Tisch gebracht haben.

Die Ergebnisse der Expertengespräche geben die Einschätzung einiger auf dem Gebiet der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit besonders Aktiver wieder. Für eine repräsentative Aussage werden wir diese Einschätzung zusammen mit den Zwischenergebnissen der Pilotprojekte in einem nächsten Schritt mit den Erfahrungen der Kommunen und Landkreise der Region München im Rahmen einer umfassenden Kommunalbefragung spiegeln. Auch auf diese Ergebnisse bin ich gespannt.



Arne Lorz

Leiter der Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung

1. Das Projekt „Region ist Solidarität“

Rechtliche und planerische Instrumente der interkommunalen Kooperation sowie zum Ausgleich von Lasten und Nutzen zwischen den Kommunen sind vorhanden. Angewendet werden sie aber bisher nur punktuell. Interkommunale Kooperation wird häufig immer noch als nachrangige Strategie und Zusatzaufgabe wahrgenommen. Entsprechend ist auch in der Region München die Zahl konkreter interkommunaler Projekte überschaubar, so dass trotz der insgesamt prosperierenden Entwicklung in der Region das Potenzial einer gerechteren Verteilung von Wachstumsgewinnen und Wachstumslasten noch besser ausgeschöpft werden könnte.

Daran setzt das Forschungsprojekt „Region ist Solidarität“, das von der Landeshauptstadt München gemeinsam mit den Landkreisen Dachau und Ebersberg getragen wird, an. Angesichts der vorhandenen Unsicherheit bezüglich der Organisation möglicher Kooperationen in der Region München wurden in einem ersten Modul (planerische) Instrumente, mit denen die interkommunale Zusammenarbeit unterstützt, umgesetzt und organisiert werden kann, zusammengetragen, geprüft und in Steckbriefen aufbereitet (vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) 2020). In einem zweiten Modul werden bis Mitte 2023 einzelne dieser Instrumente in konkreten interkommunalen Pilotprojekten auf ihre Praxistauglichkeit hin überprüft (vgl. Landeshauptstadt München (LHM)).

Gespräche mit regionalen Expertinnen und Experten

Um im Rahmen dieses Projekts Erkenntnisse über Chancen, Risiken, Möglichkeiten und Hemmnisse interkommunaler Aktivitäten und Projekte in der Region München zu gewinnen, wurden von März bis November 2021 sechs Einzelinterviews und vier Gruppengespräche mit insgesamt 22 Gesprächspartner*innen aus Städten, Gemeinden, Landkreisen und regionalen Institutionen der Region München sowie mit Expert*innen aus anderen Regionen geführt. Leitend waren folgende Fragestellungen:

- ▶ Welche konkreten Erfahrungen mit interkommunaler Kooperation (Körnigkeit, Akteure, Themen, Reichweite) liegen in der Region München vor?
- ▶ Welche positiven Erfahrungen gibt es, welche gescheiterten Ansätze?

- ▶ Wie gestaltet sich das Verhältnis der Umlandkommunen zur Landeshauptstadt München?
- ▶ Wo liegen Anknüpfungspunkte für die Umsetzung eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs? Bei welchen Themen, welchen Ausgangsbedingungen, welchen Zielen stellt sich die Frage nach einem Lasten-Nutzen-Ausgleich?
- ▶ Welche organisatorischen Rahmenbedingungen sind notwendig, um einen Lasten-Nutzen-Ausgleich zu etablieren?

Die eineinhalb- bis zweistündigen online geführten Einzel- und Gruppeninterviews wurden transkribiert und anschließend themenbezogen ausgewertet.

Mit Unterstützung der Auftraggeberin wurden Gesprächspartner*innen ausgewählt, die Erfahrungen mit Initiativen und Projekten interkommunaler Kooperation aufweisen und/oder eine aktive Rolle in regionalen Netzwerken der Region München spielen. Ihr Know-how und ihr Erfahrungswissen sollte zusammengetragen und reflektiert werden. Kommunale Akteure, die interkommunalen Aktivitäten eher zurückhaltend oder kritisch gegenüberstehen, wurden hingegen nicht einbezogen, da es nicht um die Sinnhaftigkeit oder Machbarkeit von Kooperation ging, sondern um konkrete Erfahrungen damit. Die Befunde der Interviews stellen somit keine repräsentative Bewertung interkommunaler Aktivitäten in der Region München dar. Die Studie fokussiert auf bisher Erreichtes und fragt nach möglichen Kooperationsperspektiven in der Region. Eine repräsentative Befragung der Städte und Gemeinden zu kommunalen Kooperationen ist zu einem späteren Zeitpunkt des Projekts geplant.

In diesem Bericht stellen wir ausgewählte Ergebnisse der Gespräche vor und leiten erste Schlussfolgerungen für regionale und interkommunale Zusammenarbeit in der Region München ab. Dabei kommen vor allem unsere Gesprächspartner*innen zu Wort, eine wissenschaftliche Einschätzung rundet diesen Bericht ab. Den Einstieg bildet ein Überblick über vorhandene interkommunale Aktivitäten und Projekte. Anschließend wird der Blick auf die Netzwerke und institutionellen Bausteine der Region München gerichtet. Vertieft wurden in den Gesprächen zwei Aspekte der Kooperation: das Verhältnis der Umlandgemeinden zur Landeshauptstadt München sowie der Lasten-Nutzen-Ausgleich als potenzieller Türöffner einer Kooperation. Die Einschätzungen der Gesprächspartner*innen zu Motiven, Rahmenbedingungen,

aber auch Stolpersteinen der Zusammenarbeit leiten über zu einer abschließenden ersten Bewertung des Status quo und der Ableitung möglicher Perspektiven durch die Autorinnen.

2. Interkommunale Zusammenarbeit in der Region München – vom Austausch in der Kaffeepause zum regionalen Radwegekonzept

Interkommunale Kooperation ist in der Region München langjährig gelebte Praxis – so die übereinstimmende Einschätzung der Gesprächspartner*innen aus den Gemeinden, Städten und Landkreisen. Die Themen und Formate, die Zahl der jeweils kooperierenden Kommunen, die Verbindlichkeiten und Organisationsstrukturen variieren dabei erheblich. Angesichts der Vielzahl an Gemeinden und Landkreisen, die um die Landeshauptstadt München liegen (vgl. Abbildung 1), ist dies kaum verwunderlich.



Abb. 1: Die Region München (Quelle: Eigene Darstellung,, © GeoBasis-DE / BKG 2019)

Kooperation beginnt mit Kommunikation und Austausch

Interkommunale Kooperation beginnt mit dem Austausch von Informationen zwischen Gemeinden, Städten und Landkreisen. Die Weitergabe von Informationen und der Austausch von Erfahrungen mit den Nachbargemeinden oder mit Gemeinden, die sich mit den gleichen Problemen und Themen befassen, werden als wichtiger und wertvoller Bestandteil des „Tagesgeschäfts“ bewertet und bereits als eine Form interkommunaler Zusammenarbeit bezeichnet. Diese niedrighschwellige Zusammenarbeit findet zu meist im Rahmen von Gremientreffen auf Ebene des Landkreises statt – dort „wird interkommunal gedacht“. Dabei sind es neben den eigentlichen Sitzungen vor allem die informellen Gelegenheiten, wie die Kaffeepausen, die zur Vernetzung genutzt werden. Vor allem für neu ins Amt gekommene Bürgermeister*innen ist der Erfahrungsaustausch mit erfahrenen Kolleg*innen wichtig und wertvoll, da sich von ihnen am besten lernen lässt.

Auf diesen ersten Schritt können weitere und dann konkrete Formen der Zusammenarbeit folgen: „Wenn sie einmal am Tisch sitzen, ist der Weg vorbereitet“ und „Aus einem kleinen Impuls kann eine dauerhafte Zusammenarbeit werden“. Wachsende Erfahrungen mit guter Zusammenarbeit verstärken das Vertrauen zueinander und somit das regionale Miteinander. Wichtig sind für die Gesprächspartner*innen deshalb Gelegenheiten und Formate, an denen Bürgermeister*innen und Verwaltungsmitarbeitende zusammenkommen. Es reicht dabei auf Dauer nicht aus, zu informieren bzw. informiert zu werden. Wichtig sind Foren, in denen frühzeitig regionale Themen besprochen bzw. auch Projekte für die Region gedacht und entwickelt werden können. Frühzeitig Projekte miteinander zu besprechen und ihre Chancen sowie Auswirkungen auf einzelne Städte und Gemeinden zu diskutieren, geschieht bisher viel zu selten – hierzu fehlen die entsprechenden Routinen.

Die unterschiedlichen Formen einer vertieften Zusammenarbeit spiegeln sich in den von den Interviewpartner*innen geschilderten Beispielen wider. Diese reichen von bilateralen Verwaltungskooperationen über etablierte Zweckverbände bis hin zu interkommunalen Allianzen, Konzepten und Projekten.

Pragmatischer Einstieg: Zusammenlegung von Verwaltungsaufgaben

Eine von zwei oder mehreren Gemeinden gemeinsam finanzierte Personalstelle für IT, die gemeinsame Anschaffung von Straßenbaumaschinen, die gemeindeübergreifende Organisation der Bauhöfe oder die Zusammenlegung von Standesämtern – diese Anlässe können einen Ausgangspunkt der interkommunalen Kooperation (nicht nur) in der Region München bilden. Geleitet von Zielen wie einer verbesserten Effizienz der Verwaltung, Kostenersparnis und geteiltem Know-how profitieren vor allem kleinere Verwaltungen von dieser Form der Aufgabenteilung. Nicht selten bilden diese Kooperationen das Fundament für weitergehende gemeinsame Projekte.

Förderung durch den Freistaat Bayern

Beim Aufbau interkommunaler Kooperationen kann das Bayerische Förderprogramm zur interkommunalen Kooperation¹ unterstützend wirken. Es dient als Anschubfinanzierung interkommunaler Projekte, z. B. für rechtliche und organisatorische Beratung, und zielt vorrangig auf eine Verbesserung der Verwaltungseffizienz. „Die Kreativität kann nicht angekurbelt werden“, so werden beispielsweise interkommunale Planungsprojekte nur sehr selten finanziert. Die verpflichtende Laufzeit eines geförderten Projekts beträgt fünf Jahre, die Fördersumme liegt durchschnittlich zwischen 30.000 und 50.000 Euro. In der Regel wird kein Personal finanziert. Die geförderten Projekte reichen von der interkommunalen Anschaffung von Geräten über gemeinsame Datenvorhaltung bis zu Zusammenlegung von Verwaltungseinrichtungen. Mehrheitlich geht es um Pflichtaufgaben und weniger um freiwillige Aufgaben. In Oberbayern – Ansprechpartner für die Fragen interkommunaler Zusammenarbeit sind die jeweiligen

1 Mit dem Förderprogramm wird ein Zuschuss für neue und vorbildhafte Projekte in interkommunaler Zusammenarbeit gewährt (auf der Grundlage der nach dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit vorgesehenen Formen, der Art. 54 ff. Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz sowie der Art. 2 und 3 des Gesetzes zur Ausführung des Personenstandsgesetzes). Antragsberechtigt sind alle bayerischen kommunalen Gebietskörperschaften und deren Zusammenschlüsse in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts sowie die von ihnen geführten Unternehmen und Einrichtungen. Zur Intention: Gemeinsam lassen sich zahlreiche kommunale Aufgaben besser, schneller, wirksamer, in größerer Vielfalt und wirtschaftlicher erledigen, so dass nicht nur die Kommunen durch Synergieeffekte profitieren, sondern auch die Bürgerinnen und Bürger durch ein verbessertes Leistungsangebot (vgl. Freistaat Bayern).

Regierungen – werden im Jahr etwa 15 bis 20 Projekte neu bewilligt, die Zahl der Vorab-Anfragen liegt ca. doppelt hoch. 2021 waren ca. 45 Projekte in der Förderung. Da bisher keine Evaluation vorliegt, lassen sich die Bedeutung des Förderprogramms sowie seine längerfristigen Wirkungen noch nicht einschätzen. In den Gesprächen wurden sie dahingehend bewertet, dass Förderprogramme oftmals Auslöser für den Aufbau weitergehender Kooperationen sind, da anfängliche Hürden abgedeutet werden können. Allein die Aussicht auf Förderung ist kein ausreichend starkes Motiv für die Zusammenarbeit.

Von Zweckverbänden und anderen Formen der organisierten Zusammenarbeit

Thematische Kooperationen sind seit vielen Jahren in der Region München erprobte Praxis. Eine verbreitete und vertraute Organisation sind Zweckverbände. Als selbstverwaltete Körperschaften des öffentlichen Rechts übernehmen sie für die beteiligten Kommunen die Durchführung definierter Aufgaben. Auf die Frage nach Kooperationsbeispielen werden sie jedoch nur am Rande erwähnt, so selbstverständlich scheint den Gesprächspartner*innen die organisierte Zusammenarbeit zu Trinkwasser, Abwasser, Öffentlichem Personennahverkehr und anderen Feldern der Daseinsvorsorge zu sein. Diese „funktionieren bestens“, werden im kommunalen Zusammenschluss „sinnvoll erledigt“ und arbeiten seit Jahrzehnten „geräuschlos“. Die Zusammenarbeit zu traditionellen Aufgaben der Daseinsvorsorge wie z. B. Energie- und Wasserversorgung, Straßenreinigung, Abwasser- und Müllentsorgung ist längst erprobt und gestaltet sich in der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit mittlerweile problemlos: „Kein Kirchturmdenken wegen Kläranlagen.“

So selbstverständlich interkommunale Zweckverbände im Bereich technischer Infrastruktur arbeiten, so zurückhaltend wird dieses Modell gedanklich auf andere Bereiche der Daseinsvorsorge übertragen. In den Gesprächen werden auf die Frage nach thematisch in einem anderen Bereich verorteten Zweckverbänden u. a. ein Zweckverband für ein staatliches Gymnasium, gebildet von zwei Kommunen und einem Landkreis, und die gemeindeübergreifende Organisation einer Volkshochschule angeführt. Perspektivisch könnte jedoch, so die Einschätzung, über die interkommunale Organisation weiterer Verwaltungsaufgaben nachgedacht werden. Zukunftsmusik ist zum Beispiel ein interkommunal organisiertes Personalmanagement oder eine gemeinsame Haus-

haltsführung, in deren Rahmen die Verwaltung eines Landkreises definierte Aufgaben für die Kommunen umsetzen und auf diesem Weg die Professionalisierung der Verwaltung vorantreiben könnte.

Positiv hervorgehoben wird in diesem Zusammenhang die langjährige Zusammenarbeit in der Verwaltungsgemeinschaft Glonn. Diese wurde im Zuge der Gebietsreform am 1. Mai 1978 mit sechs Gemeinden (Baiern, Bruck, Egming, Glonn, Moosach, Oberpfraamern) gegründet. Zuständig ist sie für ca. 14.000 Menschen, die auf einer Fläche von 127,7 km² leben (VG Glonn). Die sechs beteiligten Gemeinden konnten so trotz Gebietsreform ihre Eigenständigkeit bewahren. Gleichzeitig wurden Verwaltungsbereiche (u. a. Bauamt, Standesamt, Bürgerbüro) zusammengelegt, diese arbeiten seitdem professioneller. Diese Erfahrungen werden jedoch als kaum übertragbar und weitere Schritte zu einer umfassenderen Verwaltungskooperation als anderenorts nicht umsetzbar eingeschätzt, da „nur wenige loslassen können und erst schmerzhaft Erfahrungen machen müssen, bevor sie sich auf interkommunale Projekte einlassen.“

Eine Besonderheit: Wohnungsbaugesellschaften der Landkreise

In der Region München engagieren sich – in Ergänzung zu kommunalen Wohnungsbauunternehmen – einige Landkreise (u. a. Ebersberg und Fürstenfeldbruck) über Kreis-Wohnungsbaugesellschaften in der Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum. Vor allem die Neugründungen werden in den Gesprächen als wichtige Schritte in Richtung interkommunaler Zusammenarbeit oder gar als Leuchttürme der Kooperation bewertet. Sie könnten als Blaupause für die Organisation gemeinsamer Verwaltungsaufgaben dienen.

Die Gründung der Wohnungsbaugesellschaften geht entweder, wie im Landkreis Ebersberg, auf den Landkreis zurück, der, obwohl eigentlich nicht zuständig, angesichts der Wohnraumproblematik in den landkreisangehörigen Kommunen den bezahlbaren Wohnungsbau anschieben wollte. Oder es wurde – wie im Landkreis Fürstenfeldbruck – ein Zusammenschluss mehrerer Kommunen initiativ. Der Wohnungsneubau erfolgt bisher auf die Kommunen bezogen und weniger interkommunal. Wo gebaut wird, entscheidet die jeweilige Kommune, die auch das Grundstück oder ein Erbbaurecht einbringt. Die Trennung zwischen der Finanzie-

rung der gemeinsamen Verwaltung (Stammeinlage) und der Finanzierung eines Projekts wird angesichts des derzeitigen „jungen“ Status der Unternehmen als unverzichtbar bewertet, damit weitere Städte und Gemeinden für das Unternehmen gewonnen werden können. Die Kooperation beschränkt sich somit bisher auf Verwaltungsaufgaben. Eine gemeindeübergreifende Planung der Wohnstandorte ist – zumindest bisher – nicht angedacht. An der Gründung der gemeinsamen Unternehmen zeige sich, dass eine gute Idee alleine nicht ausreicht, benötigt würden Akteure, die die Projektidee stützen und als Treiber auftreten. Trotz der auf der Hand liegenden Vorteile für die beteiligten Gemeinden (Personalressourcen, Know-how) konnten in den Landkreisen nicht alle Kommunen überzeugt werden.

Wohnbaugesellschaft Ebersberg (WBEGKU)

Der Kreistag des Landkreises Ebersberg gründete im Dezember 2016 zusammen mit der Stadt Grafing die Wohnbaugesellschaft Ebersberg WBEGKU, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. In der WBEGKU sind mittlerweile die beiden Gemeinden Anzing und Moosach, die Stadt Grafing und der Landkreis Ebersberg vertreten. Bei den Wohnbauprojekten stellen die Kommunen das Grundstück zur Verfügung, behalten es aber in ihrem Eigentum. Das gemeinsame Kommunalunternehmen baut und verwaltet die Wohnungen. Die Wohnbaugesellschaft Ebersberg ist als kommunales Unternehmen (Anstalt des öffentlichen Rechts) organisiert. Bisher wurden sieben Wohneinheiten in Moosach und 21 in Grafing errichtet. Geplant sind ein weiteres Bauvorhaben in der Gemeinde Anzing sowie Personalwohnungen für die Kreisklinik Ebersberg.



Wohnungsbaugesellschaft im Landkreis Fürstfeldbruck

Im Oktober 2019 gründeten 17 kommunale Gesellschafter die Wohnungsbaugesellschaft im Landkreis Fürstfeldbruck GmbH. Die operative Phase startete im September 2020. Die Gesellschaft setzt Wohnungsbauprojekte schwerpunktmäßig im Rahmen der Einkommensorientierten Förderung (EoF) sowie des Kommunalen Wohnraumförderungsprogramms (KommWFP) um. Die jeweilige Entscheidung für die konkreten Bauvorhaben und ihre Umsetzung erfolgen im satzungsgemäßen Zusammenspiel zwischen der betroffenen Kommune und der Gesellschaft. In der ersten Phase soll zunächst der von den kommunalen Gesellschaftern gemeldete Grundstücksbestand bebaut und verwaltet werden.



Ob die optimistische Einschätzung „In den nächsten Jahren lernen wir das Fliegen“ eintreten wird und die Unternehmen zu einer interkommunal und damit auch regional wirksamen Institution werden, wird sich erst noch zeigen müssen, denn die regionale Perspektive auf den Wohnungsmarkt ist derzeit kein Thema der Neugründungen. Ihre Stärke liegt eher darin, dass die Landkreise diese freiwillige Aufgabe übernehmen und damit vor allem kleinere Gemeinden unterstützen. Die gemeinsamen Diskussionen der Bürgermeister*innen in den jeweiligen Gremien könnten jedoch perspektivisch zu einer Stärkung des Vertrauens untereinander und einer gemeinsamen Perspektive führen.

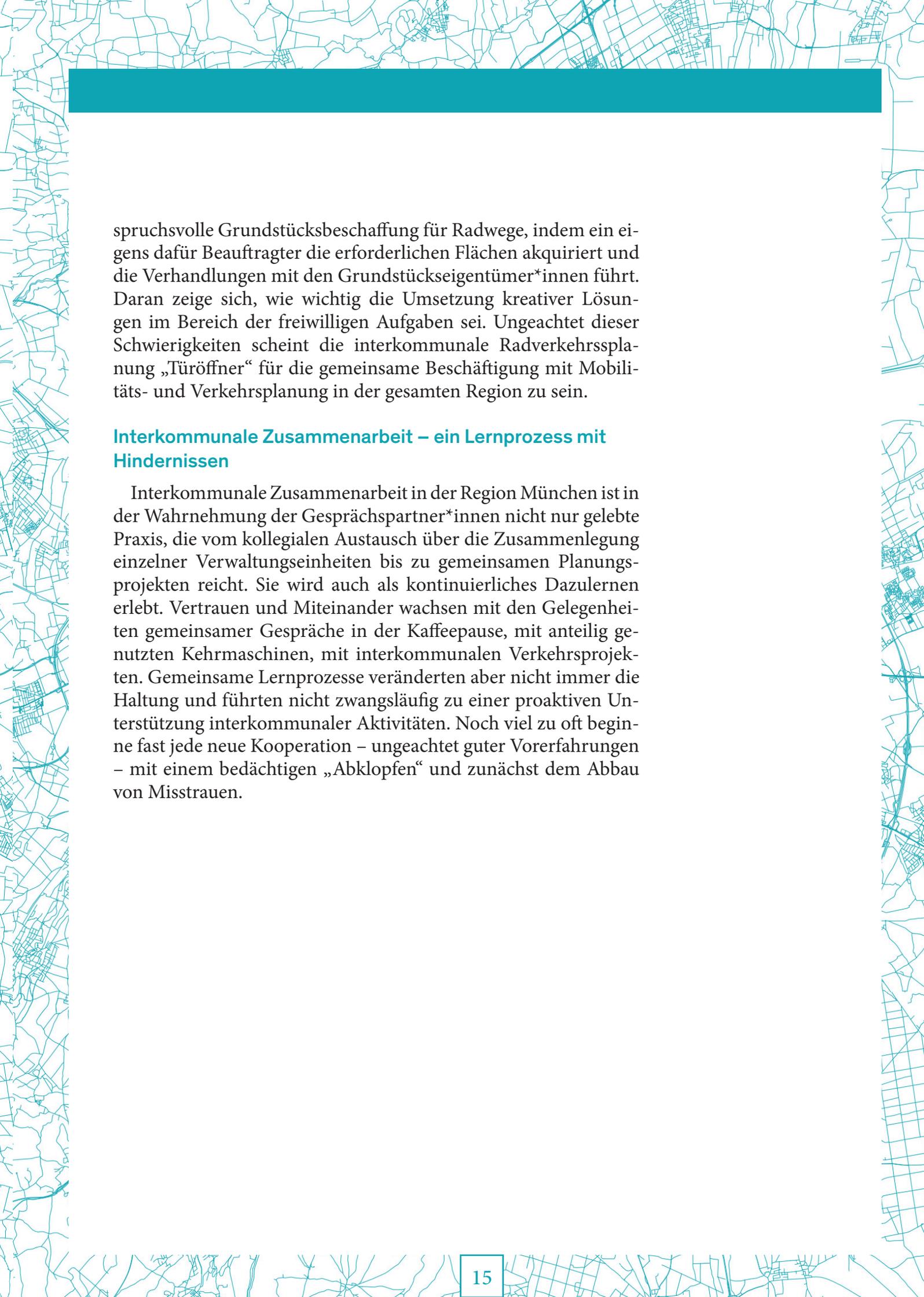
Baugesellschaft München-Land

Die bereits 1953 gegründete Baugesellschaft München-Land GmbH erstellt und verwaltet in 26 Städten und Gemeinden des Landkreises München 2.627 (2020) öffentlich geförderte (551) und freifinanzierte Mietwohnungen. Die Vergabe der Mietwohnungen erfolgt ausschließlich über die jeweilige Kommunalverwaltung. Der größte Bestand findet sich mit 443 Wohnungen in der Stadt Garching. Die Miethöhe im Bestand sowie bei Neubaumaßnahmen ist gedeckelt und liegt bei maximal 9-10 Euro pro Quadratmeter (BML 2021, S. 4).



Ein Schritt zu mehr Kooperation: interkommunale Radverkehrsplanung

Ob Runder Tisch „Rad“, einheitliche Beschilderung des Radwegenetzes, Fern- und Pendlerradwege oder das „Radschnellwegenetz Münchner Umland“ – der Ausbau des Radverkehrs bringt die Kommunen an einen Tisch, er wird als „Musterbeispiel“ der interkommunalen Kooperation in den Landkreisen beschrieben. Radverkehrsplanung funktioniert nur über die Gemeindegrenzen und eröffnet als freiwillige Aufgabe – ohne definierte Zuständigkeit – Spielräume der Kooperation. Dazu müssten nur die richtigen Partner, d. h. Gemeinden und Landkreis, auf Augenhöhe zusammenarbeiten. Aber – und auch darin sind sich die Gesprächspartner*innen einig – zusammenkommen und die Konzepte erarbeiten, sei nur die eine Seite. Die Konkretisierung (Streckenverlauf) und Umsetzung die andere, die sich weitaus anstrengender und in Teilen „schrecklich“ gestaltet. Als Gründe dafür werden die hohen Bodenpreise in der Region, der schwierige Grundstückserwerb und die fehlende Möglichkeit angeführt, die Routen mit einem Planfeststellungsverfahren zu sichern. Ein Landkreis löst die an-



spruchsvolle Grundstücksbeschaffung für Radwege, indem ein eigens dafür Beauftragter die erforderlichen Flächen akquiriert und die Verhandlungen mit den Grundstückseigentümer*innen führt. Daran zeige sich, wie wichtig die Umsetzung kreativer Lösungen im Bereich der freiwilligen Aufgaben sei. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten scheint die interkommunale Radverkehrsplanung „Türöffner“ für die gemeinsame Beschäftigung mit Mobilitäts- und Verkehrsplanung in der gesamten Region zu sein.

Interkommunale Zusammenarbeit – ein Lernprozess mit Hindernissen

Interkommunale Zusammenarbeit in der Region München ist in der Wahrnehmung der Gesprächspartner*innen nicht nur gelebte Praxis, die vom kollegialen Austausch über die Zusammenlegung einzelner Verwaltungseinheiten bis zu gemeinsamen Planungsprojekten reicht. Sie wird auch als kontinuierliches Dazulernen erlebt. Vertrauen und Miteinander wachsen mit den Gelegenheiten gemeinsamer Gespräche in der Kaffeepause, mit anteilig genutzten Kehrmaschinen, mit interkommunalen Verkehrsprojekten. Gemeinsame Lernprozesse veränderten aber nicht immer die Haltung und führten nicht zwangsläufig zu einer proaktiven Unterstützung interkommunaler Aktivitäten. Noch viel zu oft beginne fast jede neue Kooperation – ungeachtet guter Vorerfahrungen – mit einem bedächtigen „Abklopfen“ und zunächst dem Abbau von Misstrauen.

3. Patchwork Region München – interkommunale Netzwerke und regionale Institutionen

Die Landschaft der interkommunalen und regionalen Netzwerke und Institutionen in der Region München zeigt ein zersplittertes Bild oder – positiv formuliert – eine Vielzahl unterschiedlicher interkommunal organisierter Zusammenschlüsse. In den Gesprächen werden vor allem die jüngeren interkommunalen Netzwerke hervorgehoben. In Ergänzung zu Arbeitsgruppen auf Ebene der Landkreise und zu den schon seit vielen Jahren aktiven interkommunalen Vereinen² kommen Städte und Gemeinden zunehmend in interkommunalen Allianzen zusammen. Dort diskutieren sie gemeinsame Themen, entwickeln Konzepte und entwerfen regionale Projekte. Diese Allianzen sind „lauter Bemühungen, um Zusammenarbeit zu organisieren“. Ihre Zielsetzungen leiten sich – zumindest zum Zeitpunkt ihrer Gründung – mehrheitlich aus Herausforderungen ab, die aus der räumlichen Lage zur Landeshauptstadt München resultieren. Entsprechend betreten sie als NordAllianz, Ostallianz, WestAllianz und Südwestmanagement die regionale Bühne. Im Folgenden werden jene Kooperationen näher betrachtet, die in den Gesprächsrunden vorgestellt und diskutiert wurden.

NordAllianz: vom anfänglichen „Gegen den Flughafenbau“ zur inhaltlichen Kooperation

Die NordAllianz entstand bereits 1982 als „wehrhafter“ Zusammenschluss einiger vom Ausbau des Flughafens betroffener Kommunen. Über die Jahre entwickelte sich aus dieser anfänglichen „Gegen-Haltung“ eine thematisch breit aufgestellte interkommunale Kooperation, in der einige der Gesprächspartner*innen mitarbeiten. An der NordAllianz sind acht benachbarte Kommunen (Eching, Garching, Hallbergmoos, Ismaning, Neufahrn, Oberschleißheim, Unterföhring und Unterschleißheim) beteiligt, seit 2018 arbeitet auf der Grundlage einer Zweckvereinbarung eine Geschäftsstelle (vgl. NordAllianz).

Keine Institution bleibe für immer bei einer Aufgabe, inzwischen stehe die NordAllianz für ein „sehr positives Beispiel der Kooperation“. Der Themenwechsel wird auch auf den Generationswechsel der beteiligten Bürgermeister*innen zurückgeführt.



2 z. B. Verein Dachauer Moos, Heideflächenverein, Isartalverein oder Erholungsflächenverein

„Es hat einen Vorteil, alte Zöpfe abzuschneiden, damit man neu denken kann.“ Die NordAllianz zeige, wie wichtig gemeinsame Themen als Grundlage des Austausches und der Zusammenarbeit sind. „Uns verbinden die gleichen Themen.“ Deshalb reiche der Zusammenschluss auch über den Landkreis hinaus.

Die NordAllianz verfolgt auf der Grundlage einer gemeinsamen, strategischen Förderung der Wirtschaft, der Wissenschaft, des Wohnraums und der Umwelt gemeinsam definierte Projekte. Hierzu gehören aktuell u. a. die Beteiligung an dem Modellprojekt „Smart Cities Smart Regions“, eine Radwanderkarte der NordAllianz-Kommunen sowie der gemeinsame Aufbau von 35 Luftmessstationen, mit denen die Mitgliedskommunen seit Oktober vergangenen Jahres die Qualität der Luft messen. Um die Kooperation zu stärken und die Konkurrenz untereinander abzubauen, haben die Kommunen der NordAllianz zudem ihre Gewerbesteuerersätze angeglichen.

Positiv hervorgehoben wird von den beteiligten Kommunen die gute Form des Austauschs, bei der politische Parteizugehörigkeiten keine Rolle spielen, sondern Themen des Tagesgeschäfts im Vordergrund stehen, um gemeinsam Lösungen zu finden. Diese „kleine Form der Vernetzung“ wird als sehr effektiv erlebt und inspirierend für andere Kooperationen wahrgenommen.

Regionalmanagement München Südwest e.V.: Zusammenschluss stärkt gemeinsame Interessen

Relativ jung ist der interkommunale Verein für die Würmregion, der 2015 von sieben Kommunen der Landkreise München, Starnberg, Fürstenfeldbruck und der Landeshauptstadt München gegründet wurde. Bereits 2016 wurde das Regionalmanagement installiert. Dieses organisiert den interkommunalen Austausch und treibt gemeinsame Projekte voran, wie z. B. Grüne Radl-Routen München Südwest und die Projektgruppe „Themennetzwerk Mobilität“. Hervorgehoben wird in den Gesprächen das Projekt „München Südwest 2035+“, in dem eine Zukunftsvision für die Würmregion und gemeinsame Handlungsstrategien entwickelt wurden (vgl. Regionalmanagement München Südwest e.V. 2020).

Der Zusammenschluss zeige, wie wichtig die gemeinsamen Diskussionen sowie die Unterstützung durch das Regionalmanagement sind. Aufgrund der thematischen Verbindung gehen von dieser Kooperation stärkere interkommunale Impulse und Aktivitäten aus als von den einzelnen Landkreisen.



Ostallianz: Verkehrsdruck gemeinsam bewältigen

Ebenfalls relativ neu ist der Zusammenschluss von elf Kommunen und drei Landkreisen im Osten der Region München. Diese kamen 2018 mit der Landeshauptstadt München vor dem Hintergrund der hohen Verkehrsbelastung darin überein, gemeinsam eine übergeordnete Verkehrsplanung mit dem Titel „Mobilität im Raum München Ost“ zu erstellen. Aus dem Konzept sollen in Folge konkrete Projekte entstehen. Die neue Struktur „Stadt und Land München Ost“ setzt sich aus den Bürgermeister*innen der beteiligten Kommunen zusammen, die nicht „gegen etwas agieren, sondern die Interessen der kleinen Gemeinden besser sichtbar machen wollen, um nicht von den größeren Städten übersehen zu werden.“



Interkommunale Allianzen: starke kommunale Zusammenschlüsse

So unterschiedlich die interkommunalen Allianzen³ auch organisiert sind, sie werden von den mitwirkenden Kommunen übereinstimmend als wichtig eingeschätzt. Nur so können die Gemeinden dem von allen ähnlich erlebten stetig steigenden Wachstumsdruck in der Region begegnen bzw. notwendige Lösungen entwickeln und sich bei anderen Akteuren Gehör verschaffen. Die Initiative geht in allen genannten Beispielen von Städten und Gemeinden aus, die Landkreise spielen – auf dieser Bühne – bislang kaum eine Rolle. Von außen werden die Allianzen als agile und schlagkräftige Institutionen wahrgenommen – dies führt dazu, dass sich Gemeinden ausgeschlossen fühlen, die in ihrer Nachbarschaft bisher keine entsprechenden Zusammenschlüsse organisieren konnten oder wollten. Sie benennen in den Gesprächen die Gefahr, dass die Belange ihrer Region kein angemessenes Sprachrohr finden und sie zurückfallen. Über Strukturen regionaler Organisation der Städte und Gemeinden müsse deshalb nachgedacht werden.

3 Über die beschriebenen Allianzen hinaus wurde 2011 von sieben Gemeinden (Bergkirchen, Gröbenzell, Karlsfeld, Maisach, Odelzhausen, Pfaffenhofen und Sulzemoos) die WestAllianz München gegründet. 2015 wurde die GbR in einen Zweckverband überführt (vgl. WestAllianz München).

Die gesamte Region im Blick – regionale Institutionen in der Region München

Die Frage nach einer veränderten regionalen Organisation der Kommunen lenkt den Blick auf die bereits vorhandenen Institutionen in der Region München. Sowohl der Verein Europäische Metropolregion München e.V. (EMM) als auch der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) wurden in den Gesprächen meist nur am Rande angesprochen und scheinen mit Blick auf die kommunalen Einschätzungen der die Gemeindegrenzen übergreifenden Zusammenarbeit weniger relevant zu sein. Das kann aber auch damit zusammenhängen, dass nur wenige der in den Gremien vertretenen Bürgermeister*innen zum Kreis der Interviewpartner*innen gehörten.

Der EMM führt Landkreise, kreisfreie und kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie Unternehmen zusammen und organisiert den Austausch jenseits der administrativen und institutionellen Grenzen. Dabei werden Themen aufgegriffen, die wie Mobilität und regionale Wirtschaftskreisläufe die gesamte Region betreffen. Das Angebot der Vernetzungsmöglichkeiten nehmen überwiegend Bürgermeister*innen der größeren Städte wahr. Diese Kommunen heben in den Gesprächen hervor, dass auf dieser Ebene wichtige Themen und Probleme verhandelt werden, die nur weit über den eigenen kommunalen Raum hinaus lösbar seien. Die Belange der eigenen Gemeinde treten bei der Mitwirkung in diesen Gremien in den Hintergrund.

Vertreter*innen kleinerer Gemeinden bewerten diese regionalen Netzwerksangebote weitaus kritischer. Sie können sich einerseits aufgrund fehlender Ressourcen nur eingeschränkt beteiligen. Andererseits sehen sie die Notwendigkeit, sich einzubringen, denn „nicht teilzunehmen, sei auch keine Lösung, da es sonst nicht vorangehe“. Einen regelhaften Ausweg aus dem strukturellen Dilemma zwischen fehlenden Ressourcen und der Notwendigkeit der Beteiligung gebe es nicht. Und: So wichtig es sei, in den regionalen Netzwerken vertreten zu sein, zeige sich gleichzeitig, dass dort nichts entschieden werde und bisher auch wenig Konkretes umgesetzt wurde. Daraus folgern einige Gesprächspartner*innen, dass es mehr Sinn mache, im kleinen Kreis tätig zu werden. Gleichzeitig wurde jedoch angemahnt, dass es jenseits der „großen Formate“ mehr Gelegenheiten des Austauschs geben sollte.

Konkrete Partnerschaften zwischen Landkreisen oder Kommunen bilden ebenso wie „Problemlösungen für interkommunale

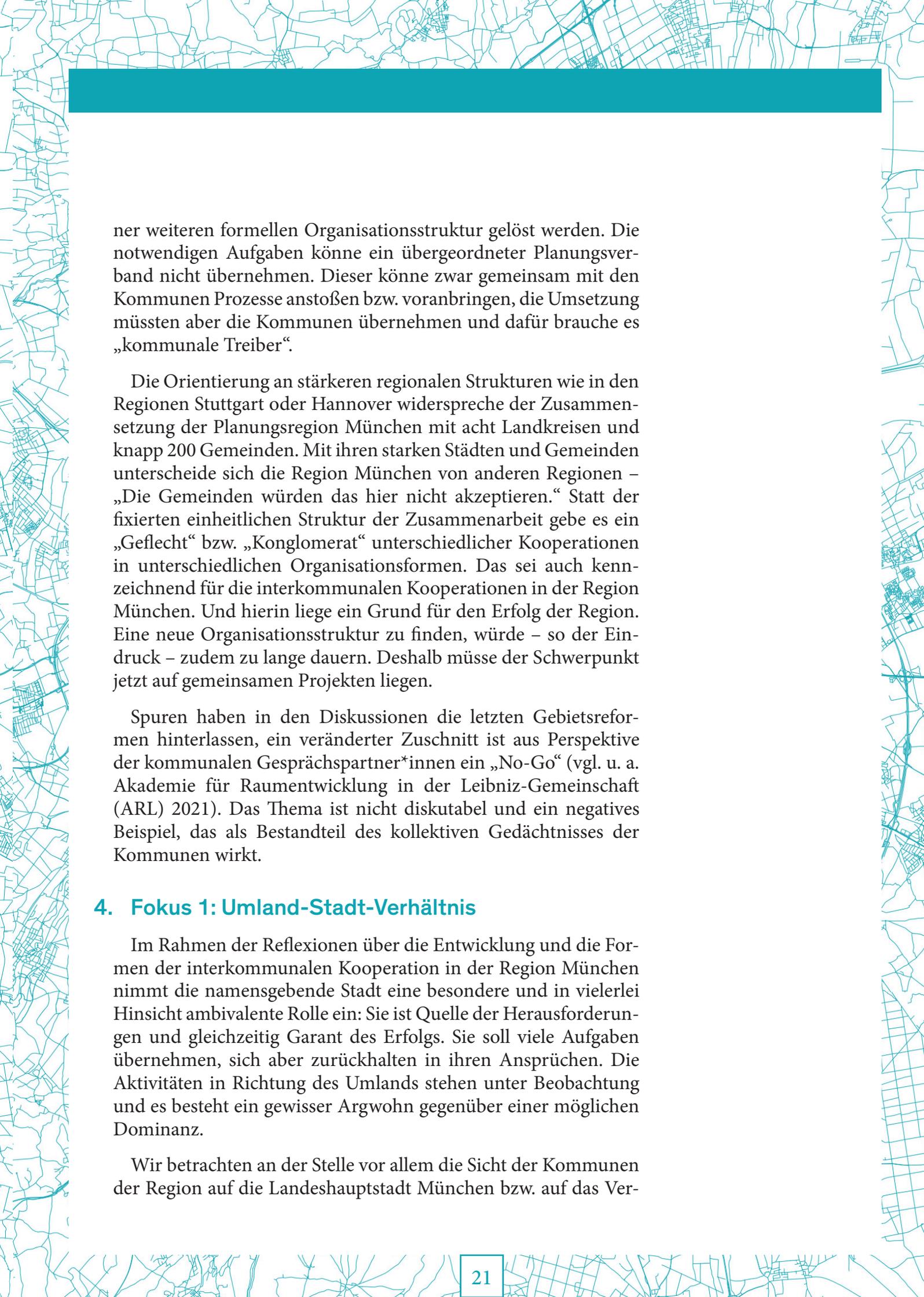
Herausforderungen“ keinen Fokus der Arbeit des EMM. Entsprechend wird die Zusammenarbeit von den meisten Gesprächspartner*innen als wenig intensiv beschrieben, vielmehr „gibt es Luft nach oben.“

Auch vom Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV), der 1950 als Zweckverband nach dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit gegründet wurde und sich als freiwilliger, partnerschaftlicher Zusammenschluss seiner Mitgliedskommunen versteht, gehen nur wenige direkte Impulse für interkommunale Kooperationen aus. Er wird als Dienstleister für die Kommunen wahrgenommen, der sie u. a. bei Planungsaufgaben unterstützt und Daten zur Verfügung stellt (vgl. PV 2021). Die Belange der einzelnen Kommune stehen im Vordergrund, Kooperationen werden angeregt und begleitet, ohne einen dezidiert regionalen Ansatz zu verfolgen. Auch der Regionale Planungsverband München (RPV, gegründet 1973) legt als gesetzlich vorgesehener Zusammenschluss aller Kommunen in der Planungsregion München auftragsgemäß den Schwerpunkt auf die Regionalplanung und nicht auf die Unterstützung interkommunaler Aktivitäten.

In der Region gebe es somit keine kraftvolle regionale Institution, die räumlich plant und Maßnahmen umsetzt. Weder PV noch RPV oder dem EMM wird zugetraut bzw. zugestanden, sich zu einem hinreichend starken regionalen Akteur zu entwickeln, um Lösungen für die Herausforderungen des Wachstumsdrucks zu finden und die Region weiterzuentwickeln. Ihre geringen Ressourcen, ihre begrenzten Zuständigkeiten, ihr räumlicher Zuschnitt und ihre eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten führen dazu, dass sie insgesamt nicht als Initiatoren regionaler Aktivitäten und Ausdruck regionaler Kooperation wahrgenommen werden.

„Wir haben schon sehr viel und brauchen nichts Neues“ – starke Kommunen und schwache Region

Eine wachsende Zahl interkommunaler Allianzen auf der einen Seite, eher schwache regionale Institutionen auf der anderen Seite – vor dieser Ausgangssituation waren die Gesprächspartner*innen aufgefordert, ihr Bild einer tragfähigen und zukunftsgerichteten Organisation der Region zu formulieren. Jenseits der interkommunalen Allianzen, die kontinuierlich weiterentwickelt werden sollten, seien keine neuen Diskussionsforen, Plattformen oder gar Institutionen notwendig, so die weitgehend einhellige Einschätzung. Die vorhandenen Probleme könnten nicht mit ei-



ner weiteren formellen Organisationsstruktur gelöst werden. Die notwendigen Aufgaben könne ein übergeordneter Planungsverband nicht übernehmen. Dieser könne zwar gemeinsam mit den Kommunen Prozesse anstoßen bzw. voranbringen, die Umsetzung müssten aber die Kommunen übernehmen und dafür brauche es „kommunale Treiber“.

Die Orientierung an stärkeren regionalen Strukturen wie in den Regionen Stuttgart oder Hannover widerspreche der Zusammensetzung der Planungsregion München mit acht Landkreisen und knapp 200 Gemeinden. Mit ihren starken Städten und Gemeinden unterscheide sich die Region München von anderen Regionen – „Die Gemeinden würden das hier nicht akzeptieren.“ Statt der fixierten einheitlichen Struktur der Zusammenarbeit gebe es ein „Geflecht“ bzw. „Konglomerat“ unterschiedlicher Kooperationen in unterschiedlichen Organisationsformen. Das sei auch kennzeichnend für die interkommunalen Kooperationen in der Region München. Und hierin liege ein Grund für den Erfolg der Region. Eine neue Organisationsstruktur zu finden, würde – so der Eindruck – zudem zu lange dauern. Deshalb müsse der Schwerpunkt jetzt auf gemeinsamen Projekten liegen.

Spuren haben in den Diskussionen die letzten Gebietsreformen hinterlassen, ein veränderter Zuschnitt ist aus Perspektive der kommunalen Gesprächspartner*innen ein „No-Go“ (vgl. u. a. Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) 2021). Das Thema ist nicht diskutabel und ein negatives Beispiel, das als Bestandteil des kollektiven Gedächtnisses der Kommunen wirkt.

4. Fokus 1: Umland-Stadt-Verhältnis

Im Rahmen der Reflexionen über die Entwicklung und die Formen der interkommunalen Kooperation in der Region München nimmt die namensgebende Stadt eine besondere und in vielerlei Hinsicht ambivalente Rolle ein: Sie ist Quelle der Herausforderungen und gleichzeitig Garant des Erfolgs. Sie soll viele Aufgaben übernehmen, sich aber zurückhalten in ihren Ansprüchen. Die Aktivitäten in Richtung des Umlands stehen unter Beobachtung und es besteht ein gewisser Argwohn gegenüber einer möglichen Dominanz.

Wir betrachten an der Stelle vor allem die Sicht der Kommunen der Region auf die Landeshauptstadt München bzw. auf das Ver-

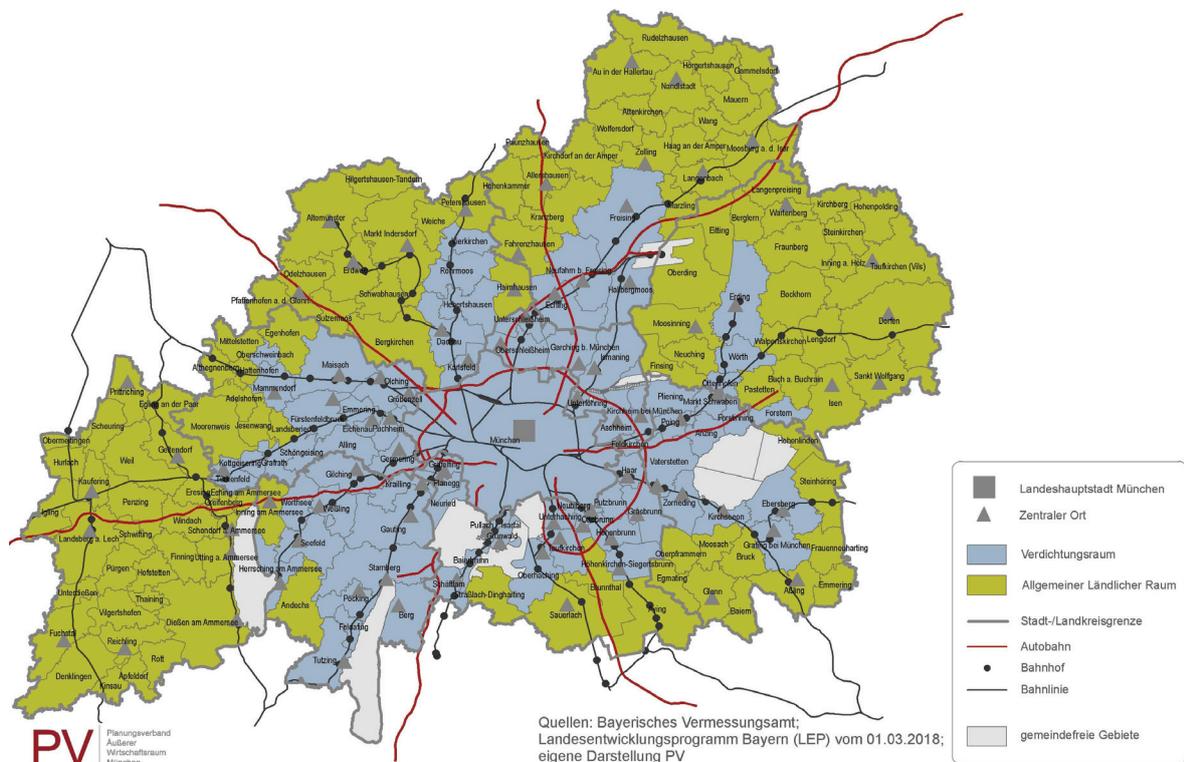


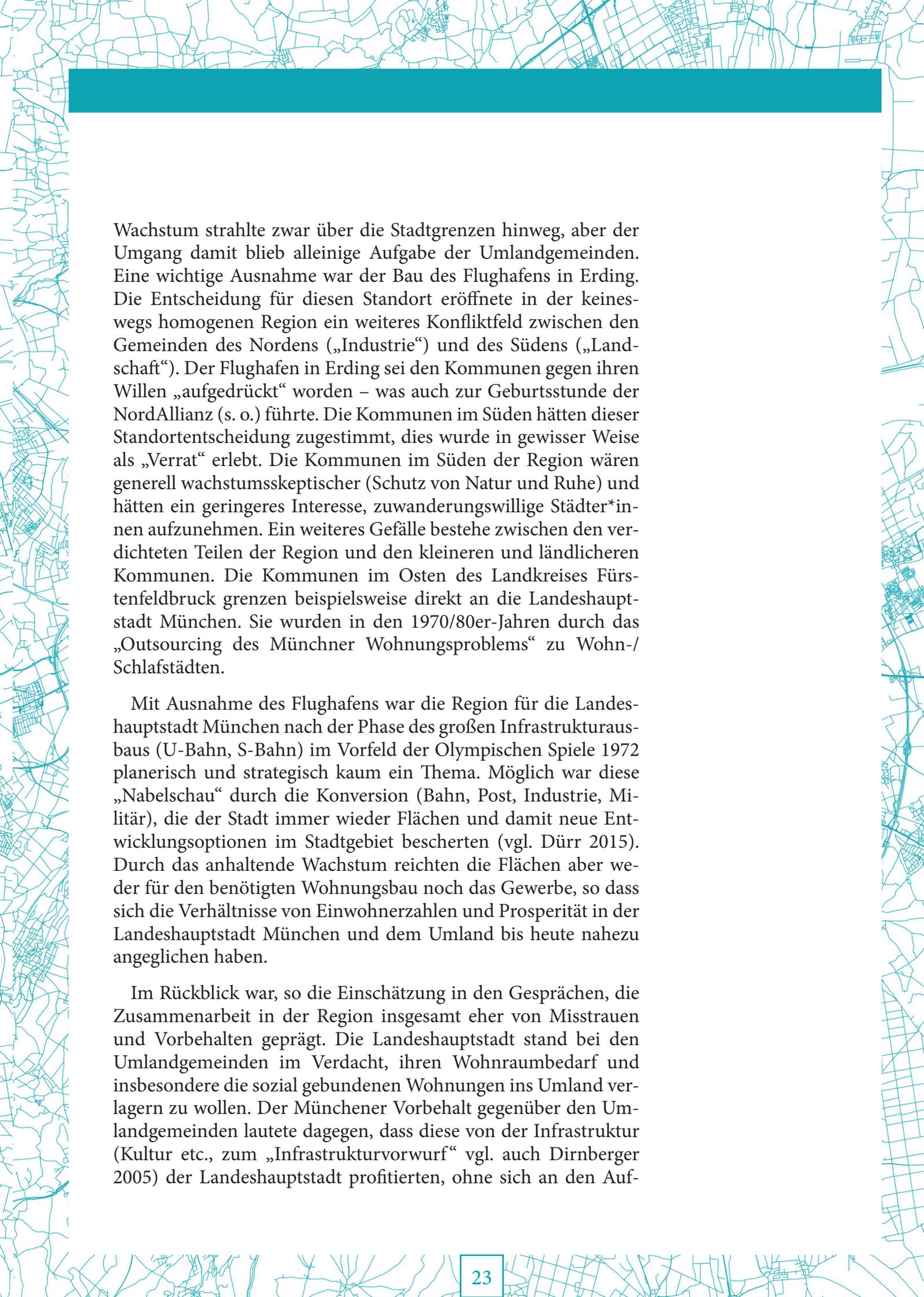
Abb. 2: Gebietskategorien der Planungsregion München (Quelle: Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München PV 2021, S. 64)

hältnis zwischen Region und Stadt und weniger die Sicht der Stadt München auf die Region.

Blick zurück: Jeder kämpft für sich allein

München wird als das bestimmende Zentrum bewertet, das den Takt der Entwicklung in der monozentrisch ausgerichteten Region vorgibt (vgl. Abbildung 2). Die Gemeinden der Region profitieren in unterschiedlicher Intensität von seiner Ausstrahlung. „München in der Nähe zu haben, ist ganz toll, in der Konsequenz ist die Region gänzlich auf München ausgerichtet.“ Bisher fehle es allerdings an einer verbindenden Vision zum Umgang mit dem Wachstumsdruck. Wachstum sollte, so die Mehrzahl der Gesprächspartner*innen, als Chance und nicht als Last betrachtet werden.

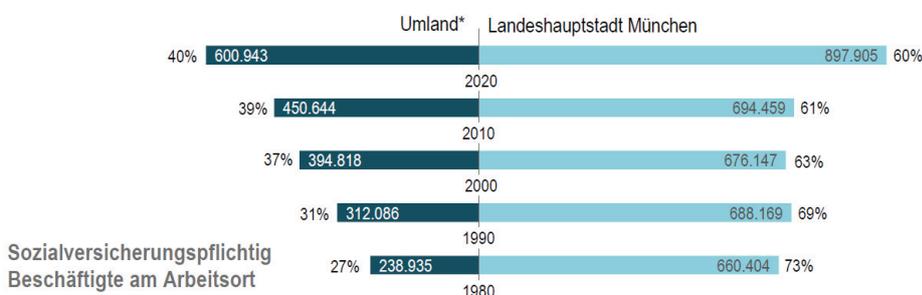
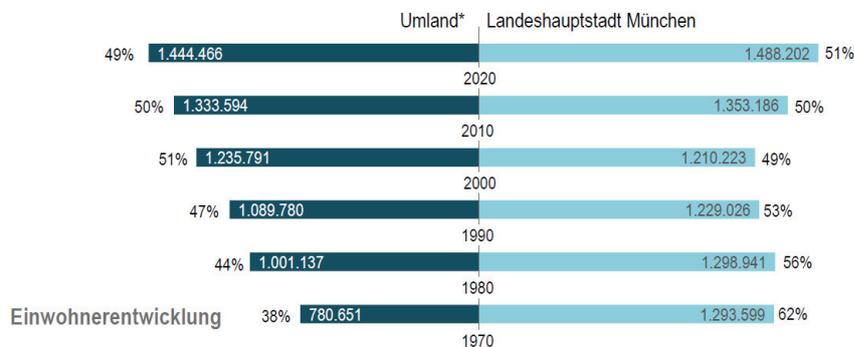
Nach der Darstellung der Interviewpartner*innen – die zu großen Teilen das Umland vertreten – kümmerte sich die Stadt München lange Zeit ausschließlich um die Organisation der Wachstumsprozesse im eigenen Stadtgebiet: „Zehn Jahre städtisches Wachstum passierte ohne eine regionale Perspektive!“ Das



Wachstum strahlte zwar über die Stadtgrenzen hinweg, aber der Umgang damit blieb alleinige Aufgabe der Umlandgemeinden. Eine wichtige Ausnahme war der Bau des Flughafens in Erding. Die Entscheidung für diesen Standort eröffnete in der keineswegs homogenen Region ein weiteres Konfliktfeld zwischen den Gemeinden des Nordens („Industrie“) und des Südens („Landschaft“). Der Flughafen in Erding sei den Kommunen gegen ihren Willen „aufgedrückt“ worden – was auch zur Geburtsstunde der NordAllianz (s. o.) führte. Die Kommunen im Süden hätten dieser Standortentscheidung zugestimmt, dies wurde in gewisser Weise als „Verrat“ erlebt. Die Kommunen im Süden der Region wären generell wachstumsskeptischer (Schutz von Natur und Ruhe) und hätten ein geringeres Interesse, zuwanderungswillige Städter*innen aufzunehmen. Ein weiteres Gefälle bestehe zwischen den verdichteten Teilen der Region und den kleineren und ländlicheren Kommunen. Die Kommunen im Osten des Landkreises Fürstentumbrunn grenzen beispielsweise direkt an die Landeshauptstadt München. Sie wurden in den 1970/80er-Jahren durch das „Outsourcing des Münchner Wohnungsproblems“ zu Wohn-/Schlafstädten.

Mit Ausnahme des Flughafens war die Region für die Landeshauptstadt München nach der Phase des großen Infrastrukturausbaus (U-Bahn, S-Bahn) im Vorfeld der Olympischen Spiele 1972 planerisch und strategisch kaum ein Thema. Möglich war diese „Nabelschau“ durch die Konversion (Bahn, Post, Industrie, Militär), die der Stadt immer wieder Flächen und damit neue Entwicklungsoptionen im Stadtgebiet bescherten (vgl. Dürr 2015). Durch das anhaltende Wachstum reichten die Flächen aber weder für den benötigten Wohnungsbau noch das Gewerbe, so dass sich die Verhältnisse von Einwohnerzahlen und Prosperität in der Landeshauptstadt München und dem Umland bis heute nahezu angeglichen haben.

Im Rückblick war, so die Einschätzung in den Gesprächen, die Zusammenarbeit in der Region insgesamt eher von Misstrauen und Vorbehalten geprägt. Die Landeshauptstadt stand bei den Umlandgemeinden im Verdacht, ihren Wohnraumbedarf und insbesondere die sozial gebundenen Wohnungen ins Umland verlagern zu wollen. Der Münchener Vorbehalt gegenüber den Umlandgemeinden lautete dagegen, dass diese von der Infrastruktur (Kultur etc., zum „Infrastrukturvorwurf“ vgl. auch Dirnberger 2005) der Landeshauptstadt profitierten, ohne sich an den Auf-



*Lkr. Dachau, Lkr. Ebersberg, Lkr. Erding, Lkr. Freising, Lkr. Fürstenfeldbruck, Lkr. Landsberg a. Lech, Lkr. München, Lkr. Starnberg

Abb. 3: Entwicklung von Einwohnerzahlen und Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Region München (Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik)

wendungen zu beteiligen. Aus der Zeit stammt auch die Wahrnehmung der Landeshauptstadt als „hochnäsiger“ und unkooperativ.

Mit dem 2010 aufgelegten und seither fortgeschriebenen Stadtentwicklungskonzept „Perspektive München“ wurde seitens der Landeshauptstadt der Weg zu einer intensiveren Zusammenarbeit mit dem Umland vorgezeichnet: „München versteht sich als integraler Teil der Region. Die Stadt München vertieft ihre Zusammenarbeit in offener und partnerschaftlicher Weise mit den Städten und Gemeinden des Umlands und der Metropolregion zugunsten einer gesamtregionalen Sichtweise. Sie trägt zur schrittweisen Stärkung einer Kooperations- und Kommunikationskultur in der Region bei. München begreift sich als treibende Kraft in diesem Prozess und kooperiert mit Partnerinnen und Partnern auf gleicher Augenhöhe.“ (Landeshauptstadt München 2010, S. 40) Allein fehlte es im ersten Schritt noch an einem glaubwürdigen „Botschafter“, der die Gemeinden des Umlands überzeugen konnte.

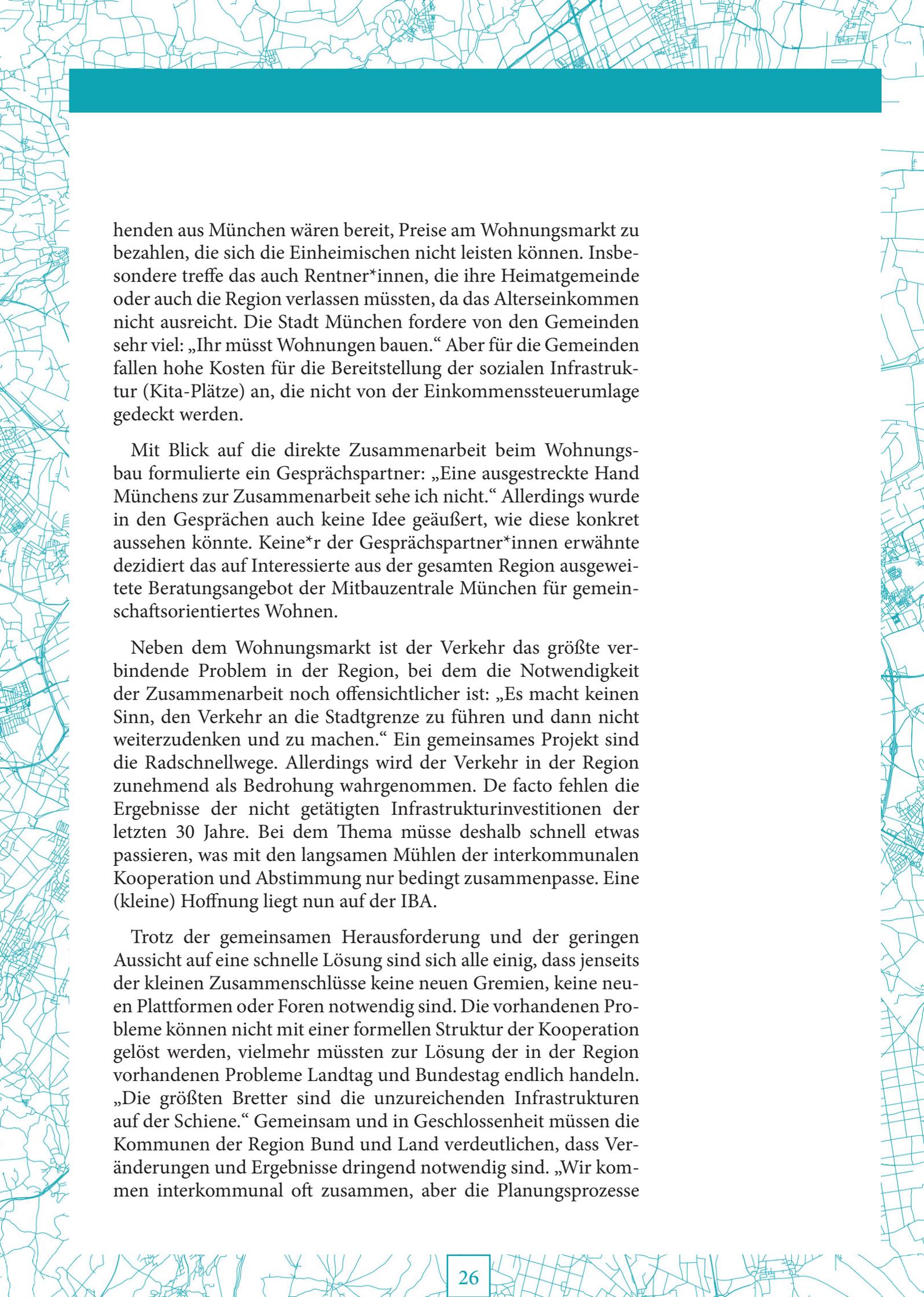
Status quo: Kommunikation auf Augenhöhe

Heute wird – einhellig von allen Interviewpartner*innen – berichtet, die „Stimmung“ in der Region habe sich mit dem Amtsantritt von Oberbürgermeister Dieter Reiter (2014) stark verändert. „Vorher war die Region nur Empfängerin von Nachrichten aus der Landeshauptstadt München.“ Aus dem „Gegeneinander“ sei zu Teilen ein „Miteinander“ geworden und das auch nicht nur mit Blick auf das Verhältnis der Gemeinden zu München, sondern auch untereinander: „In der kommunalen Familie herrscht mittlerweile ein anderer Umgangston, ob klein oder groß, im Norden oder Süden gelegen, es gibt einen sehr kollegialen und unterstützenden Austausch auf Augenhöhe.“

Angesichts der historischen Konfliktlinien und der verfestigten Sicht aus dem Umland auf München kann das, was die Gemeinden des Umlands als Erreichen von Augenhöhe benennen, auch als Wunsch nach „Demut“ seitens der Landeshauptstadt beschrieben werden: „München ist ein übermächtiger Partner, Kooperationen mit München sind extrem schwierig, denn die Stadt hat alles.“ München könne gar nicht verstehen „welche Probleme wir haben“. Die Kommunen des Umlands haben sich deshalb spiegelbildlich „selbstbewusstes Auftreten“ zum Umgang mit dem diagnostizierten Ungleichgewicht verordnet, eine Haltung, die sich beispielsweise in der Einschätzung des aktuellen Abstimmungsprozesses zum Entwurf des neuen Münchner Stadtentwicklungsplans durch die Umlandgemeinden zeigt.

Den Stimmungswechsel zwischen Umland und der Landeshauptstadt habe auch der Generationswechsel bei den (Ober-)Bürgermeister*innen und Landrät*innen ermöglicht. Als sichtbares Zeichen der neuen Kommunikationskultur werden unisono die Regionalen Wohnbaukonferenzen genannt, auch wenn sich konkrete Ergebnisse dieser Zusammenkünfte noch nicht benennen lassen. Daran setzt auch (leise) Kritik an: „Es ist auf der einen Seite wichtig, in den regionalen Netzwerken vertreten zu sein, aber es zeigt sich, dass trotz der Zeit, die in Wohnungsbaukonferenz, Metropolregion etc. hineingeflossen ist, dort nichts entschieden und auch nichts umgesetzt wurde.“

Neben der genannten besseren Stimmungslage ist die gestiegene Notwendigkeit zur Zusammenarbeit der wesentliche Impuls: „Wir sind vor allem angesichts des starken Wachstums auf Kooperation angewiesen.“ Die Gemeinden im Umland klagen über die Folgen der Anspannung des Wohnungsmarktes. Die Zuzie-



henden aus München wären bereit, Preise am Wohnungsmarkt zu bezahlen, die sich die Einheimischen nicht leisten können. Insbesondere treffe das auch Rentner*innen, die ihre Heimatgemeinde oder auch die Region verlassen müssten, da das Alterseinkommen nicht ausreicht. Die Stadt München fordere von den Gemeinden sehr viel: „Ihr müsst Wohnungen bauen.“ Aber für die Gemeinden fallen hohe Kosten für die Bereitstellung der sozialen Infrastruktur (Kita-Plätze) an, die nicht von der Einkommenssteuerumlage gedeckt werden.

Mit Blick auf die direkte Zusammenarbeit beim Wohnungsbau formulierte ein Gesprächspartner: „Eine ausgestreckte Hand Münchens zur Zusammenarbeit sehe ich nicht.“ Allerdings wurde in den Gesprächen auch keine Idee geäußert, wie diese konkret aussehen könnte. Keine*r der Gesprächspartner*innen erwähnte dezidiert das auf Interessierte aus der gesamten Region ausgeweitete Beratungsangebot der Mitbauzentrale München für gemeinschaftsorientiertes Wohnen.

Neben dem Wohnungsmarkt ist der Verkehr das größte verbindende Problem in der Region, bei dem die Notwendigkeit der Zusammenarbeit noch offensichtlicher ist: „Es macht keinen Sinn, den Verkehr an die Stadtgrenze zu führen und dann nicht weiterzudenken und zu machen.“ Ein gemeinsames Projekt sind die Radschnellwege. Allerdings wird der Verkehr in der Region zunehmend als Bedrohung wahrgenommen. De facto fehlen die Ergebnisse der nicht getätigten Infrastrukturinvestitionen der letzten 30 Jahre. Bei dem Thema müsse deshalb schnell etwas passieren, was mit den langsamen Mühlen der interkommunalen Kooperation und Abstimmung nur bedingt zusammenpasse. Eine (kleine) Hoffnung liegt nun auf der IBA.

Trotz der gemeinsamen Herausforderung und der geringen Aussicht auf eine schnelle Lösung sind sich alle einig, dass jenseits der kleinen Zusammenschlüsse keine neuen Gremien, keine neuen Plattformen oder Foren notwendig sind. Die vorhandenen Probleme können nicht mit einer formellen Struktur der Kooperation gelöst werden, vielmehr müssten zur Lösung der in der Region vorhandenen Probleme Landtag und Bundestag endlich handeln. „Die größten Bretter sind die unzureichenden Infrastrukturen auf der Schiene.“ Gemeinsam und in Geschlossenheit müssen die Kommunen der Region Bund und Land verdeutlichen, dass Veränderungen und Ergebnisse dringend notwendig sind. „Wir kommen interkommunal oft zusammen, aber die Planungsprozesse

müssen beschleunigt werden, und das liegt nicht an den Gemeinden, sondern am Gesetzgeber.“

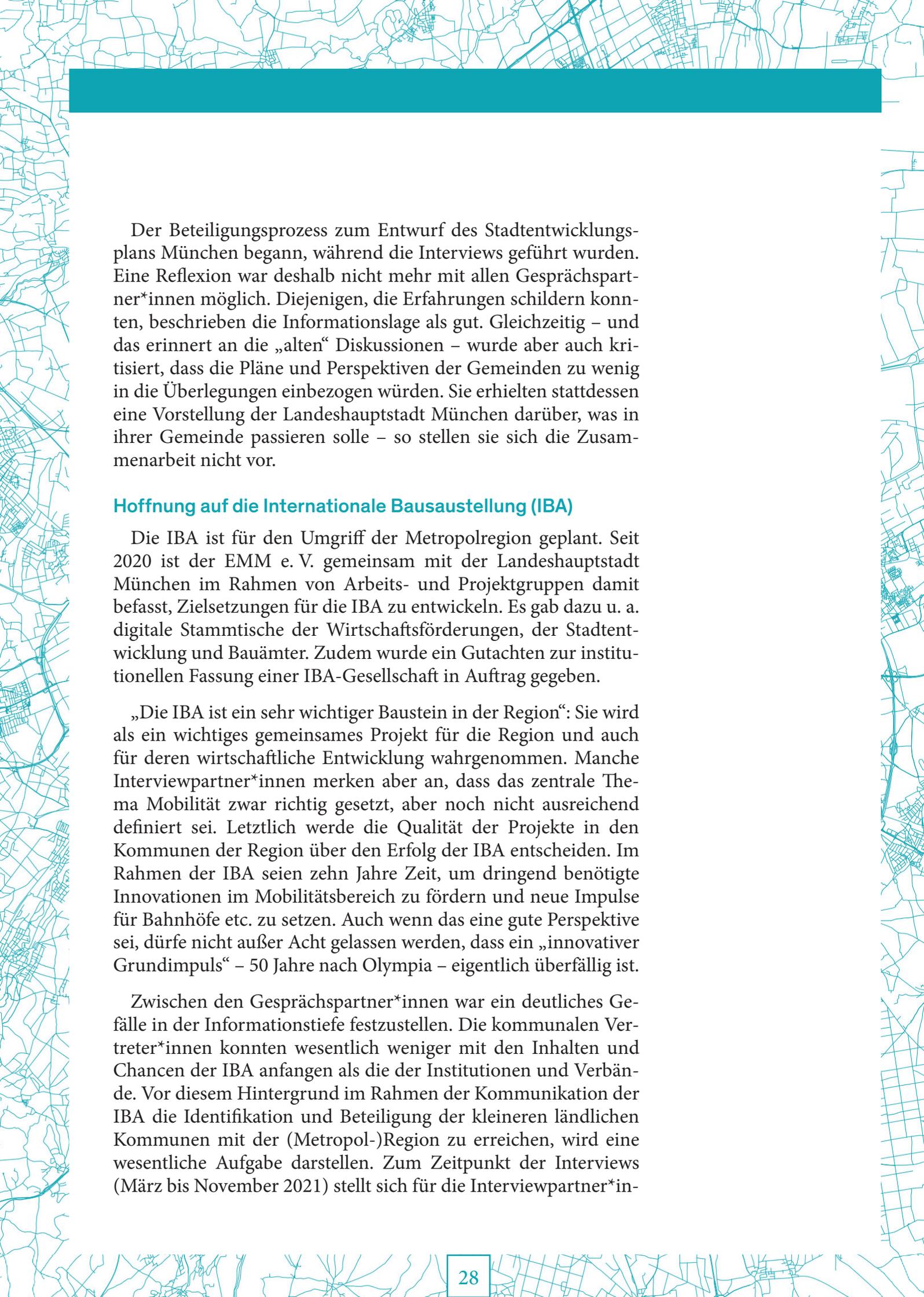
Die (neue) Rolle der Landeshauptstadt

Die Landeshauptstadt München hat, ihre Rolle als Motor der regionalen Kooperation annehmend, ab 2015 innerhalb des Referates für Stadtplanung und Bauordnung den Arbeitsbereich Regionales neu ausgerichtet und mittlerweile zu einer eigenen Abteilung mit elf Personen ausgebaut. Zudem stellt die Landeshauptstadt jährlich Mittel von rund 300.000 € zur Intensivierung der regionalen Kooperation im Haushalt ein. Hiervon werden die Regionalen Wohnungsbaukonferenzen sowie weitere Projekte oder Analysen zur Förderung der regionalen Kooperation finanziert (vgl. empirica 2020, S. 47).

Aber München kann – im Schulterschluss mit anderen regionalen Partnern, wie der EMM e. V. – nur versuchen, Prozesse anzustoßen und den Kreis der „Willigen“ zu vergrößern. Bisher sind weder die Region noch der Freistaat offen für eine stärker abgestimmte regionale Entwicklung. Das neue Landesentwicklungsprogramm könnte ein Weg sein, doch bislang hat der Freistaat ein geringes Interesse an regionaler Steuerung (vgl. auch Wirtschaftsministerium Bayern Stand 2020; Initiative 2021) – „Bayern steuert traditionell nicht über Planung, sondern über Geld.“

Die Region im Münchner Stadtentwicklungsplan

Region ist auch ein Thema des in Arbeit befindlichen Stadtentwicklungsplans STEP 2040. Verschiedene bestehende regionale Formate und Projekte wie beispielsweise das im Rahmen der Regionalen Wohnungsbaukonferenz 2019 erarbeitete Zukunftsbild „Schritt für Schritt zur Region 2040“ oder die Ergebnisse der Veranstaltungsreihe „Bild der Region“ sollen mit diesem Plan verknüpft werden bzw. in diesen einfließen. Dazu soll die Diskussion mit der Region geführt werden. Damit wird Neuland betreten, was einerseits als ausgestreckte Hand bewertet wird, andererseits aber auch operative Fragen aufwirft: Zu welchem Zeitpunkt bzw. Planungsstand werden die Umlandgemeinden beteiligt? Geht es um Information und Abstimmung seitens der Landeshauptstadt oder um einen eigenständigen Beitrag des Umlands? Wie dialogisch kann ein umfangreiches Beteiligungsverfahren organisiert werden, ohne den Prozess zu überfrachten?



Der Beteiligungsprozess zum Entwurf des Stadtentwicklungsplans München begann, während die Interviews geführt wurden. Eine Reflexion war deshalb nicht mehr mit allen Gesprächspartner*innen möglich. Diejenigen, die Erfahrungen schildern konnten, beschrieben die Informationslage als gut. Gleichzeitig – und das erinnert an die „alten“ Diskussionen – wurde aber auch kritisiert, dass die Pläne und Perspektiven der Gemeinden zu wenig in die Überlegungen einbezogen würden. Sie erhielten stattdessen eine Vorstellung der Landeshauptstadt München darüber, was in ihrer Gemeinde passieren sollte – so stellen sie sich die Zusammenarbeit nicht vor.

Hoffnung auf die Internationale Bausausstellung (IBA)

Die IBA ist für den Umgriff der Metropolregion geplant. Seit 2020 ist der EMM e. V. gemeinsam mit der Landeshauptstadt München im Rahmen von Arbeits- und Projektgruppen damit befasst, Zielsetzungen für die IBA zu entwickeln. Es gab dazu u. a. digitale Stammtische der Wirtschaftsförderungen, der Stadtentwicklung und Bauämter. Zudem wurde ein Gutachten zur institutionellen Fassung einer IBA-Gesellschaft in Auftrag gegeben.

„Die IBA ist ein sehr wichtiger Baustein in der Region“: Sie wird als ein wichtiges gemeinsames Projekt für die Region und auch für deren wirtschaftliche Entwicklung wahrgenommen. Manche Interviewpartner*innen merken aber an, dass das zentrale Thema Mobilität zwar richtig gesetzt, aber noch nicht ausreichend definiert sei. Letztlich werde die Qualität der Projekte in den Kommunen der Region über den Erfolg der IBA entscheiden. Im Rahmen der IBA seien zehn Jahre Zeit, um dringend benötigte Innovationen im Mobilitätsbereich zu fördern und neue Impulse für Bahnhöfe etc. zu setzen. Auch wenn das eine gute Perspektive sei, dürfe nicht außer Acht gelassen werden, dass ein „innovativer Grundimpuls“ – 50 Jahre nach Olympia – eigentlich überfällig ist.

Zwischen den Gesprächspartner*innen war ein deutliches Gefälle in der Informationstiefe festzustellen. Die kommunalen Vertreter*innen konnten wesentlich weniger mit den Inhalten und Chancen der IBA anfangen als die der Institutionen und Verbände. Vor diesem Hintergrund im Rahmen der Kommunikation der IBA die Identifikation und Beteiligung der kleineren ländlichen Kommunen mit der (Metropol-)Region zu erreichen, wird eine wesentliche Aufgabe darstellen. Zum Zeitpunkt der Interviews (März bis November 2021) stellt sich für die Interviewpartner*in-

nen der IBA-Gedanke zu abstrakt dar – der Nutzen für die eigene Kommune wurde noch nicht klar ersichtlich.⁴

5. Fokus 2: Perspektive Lasten-Nutzen-Ausgleich

Als ein Schlüssel für erfolgreiche Zusammenarbeit wird der Umgang mit den oft unterschiedlich verteilten Vor- und Nachteilen gemeinsamer Projekte diskutiert. Erfahrungen und Einschätzungen zu einem gerechten und fairen Lasten-Nutzen-Ausgleich im Zuge der interkommunalen Projekte bildeten deshalb einen weiteren Schwerpunkt in den Gesprächen. Dabei ging es weniger um einen konkreten, monetär bilanzierbaren Lasten-Nutzen-Ausgleich als um Erfahrungen mit Verhandlungsspielräumen und kreativen „Paketlösungen“.

Was genau ein Lasten-Nutzen-Ausgleich ist, ist für viele unklar

Die Gesprächspartner*innen können nur schwer definieren, was Lasten und was Nutzen eines Projekts bzw. Vorhabens im Rahmen der interkommunalen Kooperation sind. Einig sind sie sich mehrheitlich, dass Lasten und Nutzen nicht immer monetär unterlegt werden können, da es oft um qualitative Aspekte geht, die sich nicht eindeutig messen lassen. Vor allem der Nutzen lässt sich nur schwer messen bzw. benennen. Ein Austausch könne deshalb nicht immer „eins zu eins“ erfolgen. So wenig wie Lasten und Nutzen konkret benannt werden können, gibt es eine klare Vorstellung zu der Frage, was ein fairer Lasten-Nutzen-Ausgleich ist. Diskussionen hierzu werden gar nicht oder viel zu selten geführt – sowohl zwischen der Landeshauptstadt und der Region als auch unter den Gemeinden in der Region. Doch oder gerade deshalb sei es wichtig, gemeinsam klar zu definieren, was die Lasten und was der Nutzen gemeinsamer Vorhaben eigentlich sind. Sonst „sieht man Probleme, wo keine sind und übersieht die Lösungen“, so die Aussage eines Interviewten.

Eine der befragten Kommunen räumte in diesem Zusammenhang ein, dass bei genauerem Hinsehen bereits Formen des Lasten-Nutzen-Ausgleichs im kommunalen Miteinander – besonders

4 Mit dem im September 2021 im Rahmen der EMM-Metropolkonferenz veröffentlichten IBA-Memorandum sollten einige der offenen Fragen beantwortet werden. Der Nutzen für die Kommunen steht im Mittelpunkt der nun eingeleiteten finalen Schritte zur Gründung einer IBA-Gesellschaft und der Umsetzungsphase.



unter Nachbarkommunen – bestehen, auch wenn sie nicht explizit formuliert werden. So zeige beispielsweise eine Zusammenstellung der Wohnorte von Mitgliedern in den Sportvereinen einer Kommune, dass es zwar viele externe Mitglieder im örtlichen Fußballverein gibt. Im Gegenzug seien jedoch ebenso viele der eigenen Bürger*innen in den Sportvereinen der Nachbarkommune aktiv. In der Gesamtschau sei das Verhältnis zwischen heimischen und externen Mitgliedern jeweils ausgeglichen.

In diesem Sinne sei eine Beurteilung des Status quo, eine Art „Kassensturz“, zu Beginn einer interkommunalen Zusammenarbeit hilfreich, um überhaupt erstmal die Diskussion um einen fairen Lasten-Nutzen-Ausgleich zu eröffnen. Wichtig ist nach Aussage der Interviewten ein frühzeitiger und auch verbindlicher Austausch im Zusammenhang möglicher gemeinsamer Projekte. Dabei sei der Projektbezug entscheidend, denn „viel Gerede“ ohne Verbindlichkeit berge auch jede Menge Frustrationspotenzial – vor allem wenn Ideen nach langem Diskussionsprozess schließlich auf Eis gelegt werden.

Geringe Personal- und Finanzmittel, ungleiche Rahmenbedingungen und Kirchturmdenken rücken die „Lasten“ in den Fokus

„Lasten-Nutzen-Ausgleich kann nur freiwillig funktionieren“, darin sind sich alle Interviewten einig. Dies erweise sich jedoch als besonders herausfordernd, da die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen angesichts der dafür nicht ausreichenden Ressourcen in den Gemeinden schnell mit „Last“ assoziiert wird. Begründet wird dies mit der Einschätzung, dass interkommunale Projekte als grundsätzlich kompliziert und arbeitsaufwändig angesehen werden. Die Zusammenarbeit in Projekten sei zu komplex, die Bürgermeister*innen und Verwaltungen würden zeitlich überfordert.

Die „Lasten“ rücken vor allem dann in den Mittelpunkt einer möglichen Kooperation, wenn ungleiche Partner*innen aufeinandertreffen. Unterschiede werden in diesem Zusammenhang vor allem an der Gemeindegröße festgemacht. Das erschwere insbesondere die Zusammenarbeit zwischen der Landeshauptstadt und den Stadtumlandgemeinden. Einig sind sich die Gemeinden im Umland von München zwar, dass „Wir ... vor allem angesichts des starken Wachstums auf Kooperation angewiesen sind“. Doch wird der Wachstumsdruck konkret vor Ort vor allem als Last, und nicht als Chance begriffen. Insbesondere wenn die lokale Iden-

tität gefährdet oder gestört werde, werden interkommunale Projekte scheitern und die Diskussion um einen fairen Lasten-Nutzen-Ausgleich frühzeitig und erfolglos beendet.

Die Diskussion um einen Lasten-Nutzen-Ausgleich scheitere aber auch am „Kirchturmdenken“ einiger Gemeinden. Nicht alle Kommunen hätten Interesse an kommunaler Vernetzung, so die Einschätzung der befragten Gemeinden. „Es gibt noch einige sehr stramme Kirchturmpolitiker.“ Kommunen, die neue Wohnbaugebiete entwickeln, machten sich mitunter keine Gedanken über die daraus resultierende Verkehrsbelastung in den benachbarten Gemeinden. „Das wäre aber eine der wesentlichen Voraussetzung dafür, dass kommunale Zusammenarbeit erfolgreich und vertrauensvoll ist.“ Das Kirchturmdenken der einen befördere letztendlich den Unwillen der anderen: „Warum soll ich in meiner Gemeinde mit einer Planung in Vorleistung gehen, wenn die anderen die Nutznießer sind?“, so die Kommentierung eines Diskussionspartners. Die Schilderungen der Ursachen und Folgen des gegenseitigen Misstrauens ziehen sich durchaus wie ein roter Faden durch die Kooperationserfahrungen vieler Befragter.

„Nutzen“ wird bei klar geregelten, überschaubaren Kooperationen, bei der Daseinsvorsorge und bei geförderten Projekten gesehen

Die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit bei traditionellen Aufgaben der Daseinsvorsorge wie z. B. Energie- und Wasserversorgung, Straßenreinigung, Abwasser- und Müllentsorgung erfolgt entweder in bewährten Zweckverbänden, oder die Aufgabenerledigung wird von den Landkreisen wahrgenommen und über die Kreisumlage finanziert. Der Mechanismus der Kreisumlage funktioniert aus Sicht der Interviewten gut und könne als Lasten-Nutzen-Ausgleich bezeichnet werden – auch wenn sich im Bundesgebiet immer mehr klagende Stimmen zu Wort melden, da insbesondere leistungsschwächere Gemeinden zu starke finanzielle Belastungen anmahnen (vgl. Neumann 2018).

Darüber hinaus liege ein „Nutzen“ der Zusammenarbeit im „kleinen Maßstab“, beispielsweise bei der Beschaffung oder in Form geteilter Personalstellen. Die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit scheint offenbar problemlos zu gelingen, wenn die Belastungssituation auf der einen Seite die Lösung dringlich macht und auf der anderen Seite finanzielle Investitionen einen sofortigen Mehrwert bzw. eine Entlastungssituation herbeiführen.

Der schnell spürbare Effekt ist Motivation und Nutzen genug, um eventuelle Hemmnisse zu überwinden.

Nach Aussage einiger Kommunen brauche es unbedingt Förderprogramme, die zumindest für finanzielle Entlastung sorgen und somit einen „Nutzen“ bringen. Allerdings ist das Bereitstellen von Finanzmitteln allein noch kein Garant für eine interkommunale Kooperation. Mit Blick auf die Wirkkraft von Förderprogrammen lautet die Einschätzung eines Ansprechpartners: „Die Potenziale der interkommunalen Kooperation werden vom Freistaat überschätzt und von den Kommunen unterschätzt.“

Für einen fairen Interessenausgleich braucht es vor allem die Diskussion auf Augenhöhe

Für größere Vorhaben ist der gegenseitige Respekt – die „Diskussion auf Augenhöhe“ – eine Grundvoraussetzung, die ein gutes Miteinander ebenso befördere wie einen fairen Lasten-Nutzen-Ausgleich. Gelungen scheint der respektvolle Umgang bei gleichzeitiger Einigung in Finanzierungsfragen unter anderem bei der Gründung gemeinsamer Wohnungsbaugesellschaften. Das liegt vor allem auch daran, dass es eine neutrale, gemeinsam finanzierte Institution gibt, die koordiniert und moderiert. Denn die Diskussion um einen fairen Lasten-Nutzen-Ausgleich und das Wahren der eigenen kommunalen Interessen gelingt nach Aussage einiger Interviewpartner*innen vor allem dann, wenn externe Stellen oder Institutionen beauftragt sind, den gemeinsamen Kooperationsprozess zu moderieren. Insbesondere wenn Kommunen mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Bevölkerungszahlen aufeinandertreffen, gehe es in erster Linie um Überzeugungsarbeit. Der moderierenden Stelle komme dann die Aufgabe zu, die „Niveauunterschiede“ zwischen ungleichen Partnern auszugleichen und für die Lasten-Nutzen-Frage bzw. für faire Lösungsansätze zu sensibilisieren. Vor allem den kleinen Kommunen müsse immer wieder versichert werden, dass beispielsweise eine finanzielle Beteiligung bei interkommunalen Vorhaben auch Vorteile bringt.

Eine finanzielle Beteiligung, orientiert an der Einwohnerzahl einer Gemeinde könne nach Aussage einiger Kommunen für eine faire Grundlage in der weiteren Kooperation sorgen – sowohl bei der Einspeisung in einen Finanztopf als auch bei der Finanzierung einer gemeinsam gegründeten Institution (Planungsverband, Wohnungsunternehmen etc.). Noch wichtiger sei aber die

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

gleichberechtigte Verteilung der Stimmrechte. Auf Augenhöhe lasse sich nur diskutieren und agieren, wenn sich jeder der Beteiligten gleichermaßen einbringen und die eigene Position vertreten könne (Minderheitenschutzklauseln). Und das gemeinsame Problemverständnis sei zentral, um nicht aneinander vorbei zu diskutieren. „Geld einsammeln, ohne zu dem Zeitpunkt zu wissen wofür, macht keinen Sinn.“

6. „Die Region ist in den Köpfen angekommen“ – Erfahrungen und Hemmnisse

Die Interviews zeigen, dass in der Region München und vor allem innerhalb der Landkreise – zumindest für unsere Gesprächspartner*innen – die Zusammenarbeit zwischen den Städten und Gemeinden selbstverständlich geworden ist, auch wenn die Diskussion um den Lasten-Nutzen-Ausgleich noch in den Anfängen steckt. Die regionale Ebene wird als wichtig erachtet, und der Blick geht meistens über den eigenen Kirchturm hinaus. Die Kommunen nehmen den Austausch untereinander als kollegial und unterstützend sowie auf Augenhöhe wahr. Vor allem der Umgangston habe sich verändert. Miteinander gut umzugehen, wird als zielführend erlebt, zumal dies viele Jahre nicht so gewesen sei. Die wachsende Zahl an Themen, die gemeinsam von den Kommunen angegangen werden müssen, beanspruche viel Zeit, die die Bürgermeister*innen eigentlich für andere Dinge benötigen. „Aber man muss da mitmachen und sich beteiligen und schauen, dass man die großen Lösungen findet.“

Die Frage nach den Motiven für eine Zusammenarbeit wird unterschiedlich beantwortet. Einige Gesprächspartner*innen heben hervor, dass Erwartungen an Vorteile für die eigene Gemeinde und eine auf diesem Wege bessere Umsetzung der eigenen Interessen der ausschlaggebende Impuls für den Beginn der Zusammenarbeit seien. Andere betonen, dass viele Probleme nicht mehr in und von einer Kommune allein bewältigt und bearbeitet werden können. Neben Ressourcenersparnissen führe interkommunale Kooperation auch zu einer verbesserten Effizienz von Prozessen und Projekten. In manchen Fällen motiviere die räumliche Nähe zur stärkeren Zusammenarbeit, wenn z. B. die Siedlungsflächen zweier Kommunen ineinander übergehen. Dann erscheinen Kooperationen nahezu zwangsläufig.

Ob die sich coronabedingt abzeichnende Krise der kommunalen Haushalte auch den Druck zur Kooperation erhöht, wird un-

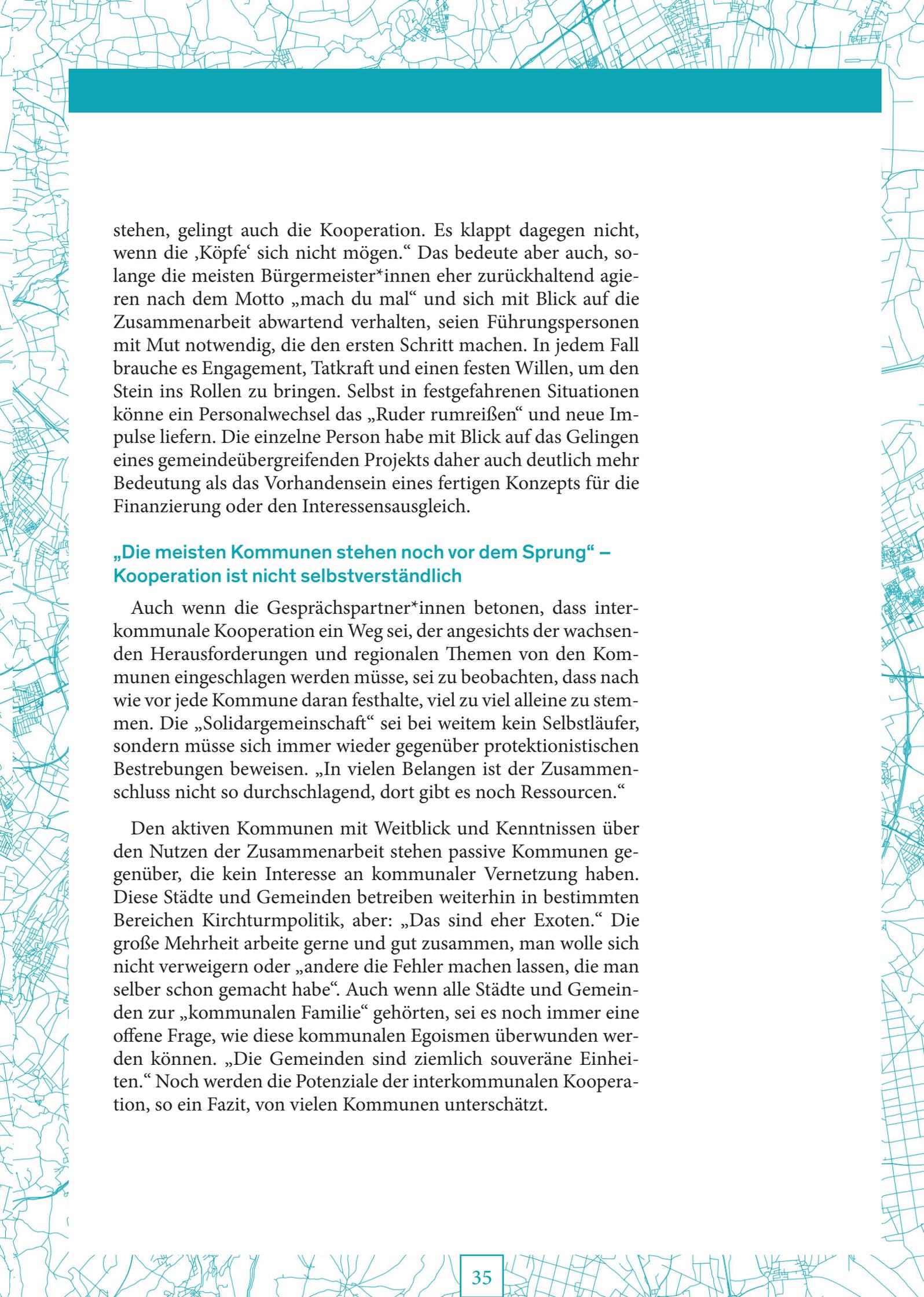
terschiedlich eingeschätzt. Seit bzw. während der Pandemie werden die Personalausstattung und der Finanzhaushalt immer mehr zum Hemmnis, so die Einschätzung eines Interviewten. Ob die pandemiebedingte personelle und finanzielle Notlage in einigen Kommunen aber womöglich perspektivisch zu mehr Kooperationsbereitschaft führt, weil der Bedarf an gegenseitiger Unterstützung nicht nur mit Blick auf Gesundheitsfragen, sondern vor allem aufgrund der finanziellen Engpässe wächst, zeichnet sich bislang noch nicht ab, erscheint einigen Interviewten aber möglich. Krisen und wachsende – vor allem finanzielle – Schwierigkeiten sind für die einen Treiber der Zusammenarbeit: „Auf dem Weg zur Kooperation gibt es nichts Besseres als eine kleine Krise.“ Bei Not „gibt es schneller lauter neue Freunde“. Wenn es dagegen in einer Gemeinde besonders gut laufe, erscheine die regionale gemeinsame Perspektive als nicht so wichtig. Andere schätzen dagegen ein, dass Partnerschaften aus der Not heraus nicht unbedingt tragfähig seien.

„Die Jüngeren müssen versuchen, anders zu denken“ – ohne die Bürgermeister*innen geht nichts

Grundlage der Kooperation bildet das Vertrauen untereinander. Auf dem Land gelte noch das Ehrenwort, niemand dürfe über den Tisch gezogen werden. In den persönlich geprägten Beziehungsgeflechten müsse auf die Einhaltung von Zusagen geachtet werden, sonst könne man sich dort nicht mehr sehen lassen. Ohne Vertrauen könne Zusammenarbeit nicht gelingen.

Der seit mehreren Jahren zu beobachtende Generationswechsel der Bürgermeister*innen habe auch zu einem Stimmungswechsel hinsichtlich interkommunaler Zusammenarbeit geführt. Hätten die Altbürgermeister*innen zumeist gewusst, „wie der Hase läuft“, und nichts dazulernen wollen, so seien die neu ins Amt gekommenen Bürgermeister*innen nun angehalten, sich Gemeindegrenzen übergreifend mit Themen wie Klimaschutz oder Verkehr auseinanderzusetzen. „Da muss man groß denken und das Rad nicht immer wieder neu erfinden, sondern kann voneinander lernen.“

Der konkrete Impuls für den Aufbau interkommunaler Kooperationsbeziehungen müsse von Personen auf Führungsebene in den Städten, Gemeinden und Landkreisen ausgehen, dann erst habe Kooperation dauerhafte Erfolgsaussichten. „Akteure mit Macht“, d. h. Bürgermeister*innen und Landrät*innen, müssten eingebunden werden. „Wenn sich die ‚Köpfe‘ an der Spitze ver-



stehen, gelingt auch die Kooperation. Es klappt dagegen nicht, wenn die ‚Köpfe‘ sich nicht mögen.“ Das bedeute aber auch, solange die meisten Bürgermeister*innen eher zurückhaltend agieren nach dem Motto „mach du mal“ und sich mit Blick auf die Zusammenarbeit abwartend verhalten, seien Führungspersonen mit Mut notwendig, die den ersten Schritt machen. In jedem Fall brauche es Engagement, Tatkraft und einen festen Willen, um den Stein ins Rollen zu bringen. Selbst in festgefahrenen Situationen könne ein Personalwechsel das „Ruder rumreißen“ und neue Impulse liefern. Die einzelne Person habe mit Blick auf das Gelingen eines gemeindeübergreifenden Projekts daher auch deutlich mehr Bedeutung als das Vorhandensein eines fertigen Konzepts für die Finanzierung oder den Interessensausgleich.

„Die meisten Kommunen stehen noch vor dem Sprung“ – Kooperation ist nicht selbstverständlich

Auch wenn die Gesprächspartner*innen betonen, dass interkommunale Kooperation ein Weg sei, der angesichts der wachsenden Herausforderungen und regionalen Themen von den Kommunen eingeschlagen werden müsse, sei zu beobachten, dass nach wie vor jede Kommune daran festhalte, viel zu viel alleine zu stemmen. Die „Solidargemeinschaft“ sei bei weitem kein Selbstläufer, sondern müsse sich immer wieder gegenüber protektionistischen Bestrebungen beweisen. „In vielen Belangen ist der Zusammenschluss nicht so durchschlagend, dort gibt es noch Ressourcen.“

Den aktiven Kommunen mit Weitblick und Kenntnissen über den Nutzen der Zusammenarbeit stehen passive Kommunen gegenüber, die kein Interesse an kommunaler Vernetzung haben. Diese Städte und Gemeinden betreiben weiterhin in bestimmten Bereichen Kirchturmpolitik, aber: „Das sind eher Exoten.“ Die große Mehrheit arbeite gerne und gut zusammen, man wolle sich nicht verweigern oder „andere die Fehler machen lassen, die man selber schon gemacht habe“. Auch wenn alle Städte und Gemeinden zur „kommunalen Familie“ gehörten, sei es noch immer eine offene Frage, wie diese kommunalen Egoismen überwunden werden können. „Die Gemeinden sind ziemlich souveräne Einheiten.“ Noch werden die Potenziale der interkommunalen Kooperation, so ein Fazit, von vielen Kommunen unterschätzt.

Hemmnis I: fehlende Ressourcen vor allem in kleinen Gemeinden

Eine Herausforderung der interkommunalen Kooperation in der Region München liege darin, dass interkommunales Handeln in den Kommunen nicht eingeübt sei. Kommunales Verwaltungshandeln sei tägliche Praxis und Routine, „das geht von selber“. Interkommunales Handeln funktioniere nicht so einfach, es fehlen Erfahrungen und neben Personen, die das Thema vorantreiben, unterstützende Strukturen. Da die meisten Bürgermeister*innen genug mit den Anforderungen in der eigenen Gemeinde zu tun haben, sei wenig Luft für die Initiierung von Zusammenarbeit. Kleine Kommunen können sich nicht in dem Maße mit Nachbarkommunen austauschen, wie es eigentlich notwendig sei. Ihre Verwaltung sei zu klein, es könne niemand delegiert werden, so dass größere Kommunen in einigen Fällen die gemeinsamen definierten Aufgaben übernehmen müssen.

Letztlich sind sich alle einig: Kleine Gemeinden verfügen über zu geringe Ressourcen für den interkommunalen Austausch. Dass die fehlenden Ressourcen dazu führen, dass freiwillige Kooperationen sich nur schleppend entwickeln bzw. kaum mehr in Angriff genommen werden und Kooperation bei Pflichtaufgaben leichter umzusetzen sei, ist eine Einschätzung, die jedoch nicht von allen Gesprächspartner*innen geteilt wird.

Hemmnis II: gute Konzepte – kaum Umsetzung

Festgehalten wurde in den Gesprächen, dass mittlerweile zahlreiche gute interkommunale Konzepte vorliegen, diese aber oft nicht umgesetzt werden (können). Verdeutlicht wurde dies u. a. am Beispiel des Regionalparks Ost, einem Teilprojekt eines regionalen Entwicklungskonzepts. Der Prozess wird als positiv beschrieben. Mittlerweile sei er jedoch ins Stocken geraten, und es sei unklar, von wem die nächsten Aktivitäten ausgehen sollten. Die Kommunen vermissen Aktivitäten des Kreises. Der Kreis wiederum sieht den Ball jetzt im Feld der Kommunen, die auf der Grundlage des Konzeptes einzelne Projekte anschieben könnten. Diese Unklarheit bezüglich der Umsetzung interkommunaler und regionaler Projekte und die fehlende institutionelle Verantwortung für diese Vorhaben werden als großes Hemmnis beschrieben, für das es noch keine Lösung gebe. Interkommunale Projekte treffen auf fehlende oder unpassende Verwaltungsstrukturen, was zum Weiterschieben der Verantwortung führe, keine Kommune möchte

sich die Last weiterer freiwilliger Aufgaben aufbürden, und auch die Kreise reagieren abwartend.

Die meisten interkommunalen Projekte scheiterten an schwierigen Rahmenbedingungen, die Tücke liege oft in Umsetzungsdetails, in fehlenden Verwaltungsstrukturen und fehlender rechtlicher Durchsetzungsfähigkeit. Schwierig erweist sich auch die Zusammenarbeit mit überregionalen Akteuren, wie BIMA, DB oder Kirche. Das lähme die Freude an den Themen. Und schließlich erweise sich eine fehlende regionale Vision als Hemmnis, die als Klammer der Projekte dienen könnte und die die Chancen des Wachstums für die Region in den Vordergrund stellen sollte.

7. Ergebnisse – auf einen Blick

Anhaltender Wachstumsdruck bringt das Umland und die Landeshauptstadt näher zusammen

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

Nur interkommunal und regional können die Herausforderungen gelöst werden

Der Kreis der Bürgermeister*innen in der Region, die erkennen, dass die Zukunft ihrer Stadt und Gemeinde nur als Zukunft in der Region und als Zukunft mit der Region gedacht werden kann, wird stetig größer. Sie gehen die Herausforderungen in ihren Städten und Gemeinden mit einem Blick über den Kirchturm hinaus an und suchen interkommunale und regionale Lösungen.

Die Region München ist in den Köpfen angekommen – die Zusammenarbeit wird geschätzt

Städte, Gemeinden, Landkreise und die Landeshauptstadt München können miteinander: Der Austausch untereinander wird geschätzt, die Stimmung hat sich deutlich gewandelt, und die Anlässe für Begegnungen werden gerne genutzt. Und doch ist das Eis dünn: Jeder „schiefe Ton“ und jede unklare Äußerung der

Kernstadt führen zu Zweifeln an ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit.

Die Lösung des gordischen Knotens liegt im gegenseitigen Vertrauen

Das Bedürfnis nach einem starken Treiber einerseits und andererseits ein diffuses Misstrauen gegenüber den anderen Kommunen bildeten in der Vergangenheit einen lähmenden und nahezu unauflösbaren Widerspruch. Mittlerweile sind aber viele Kommunen bereit, sich gegenseitig einen Vertrauensvorsprung zu geben, um gemeinsam Fenster der Gelegenheit aktiv zu öffnen und gemeinsam zu nutzen.

Kooperation wird selbstverständlich – interkommunale Allianzen auf dem Vormarsch

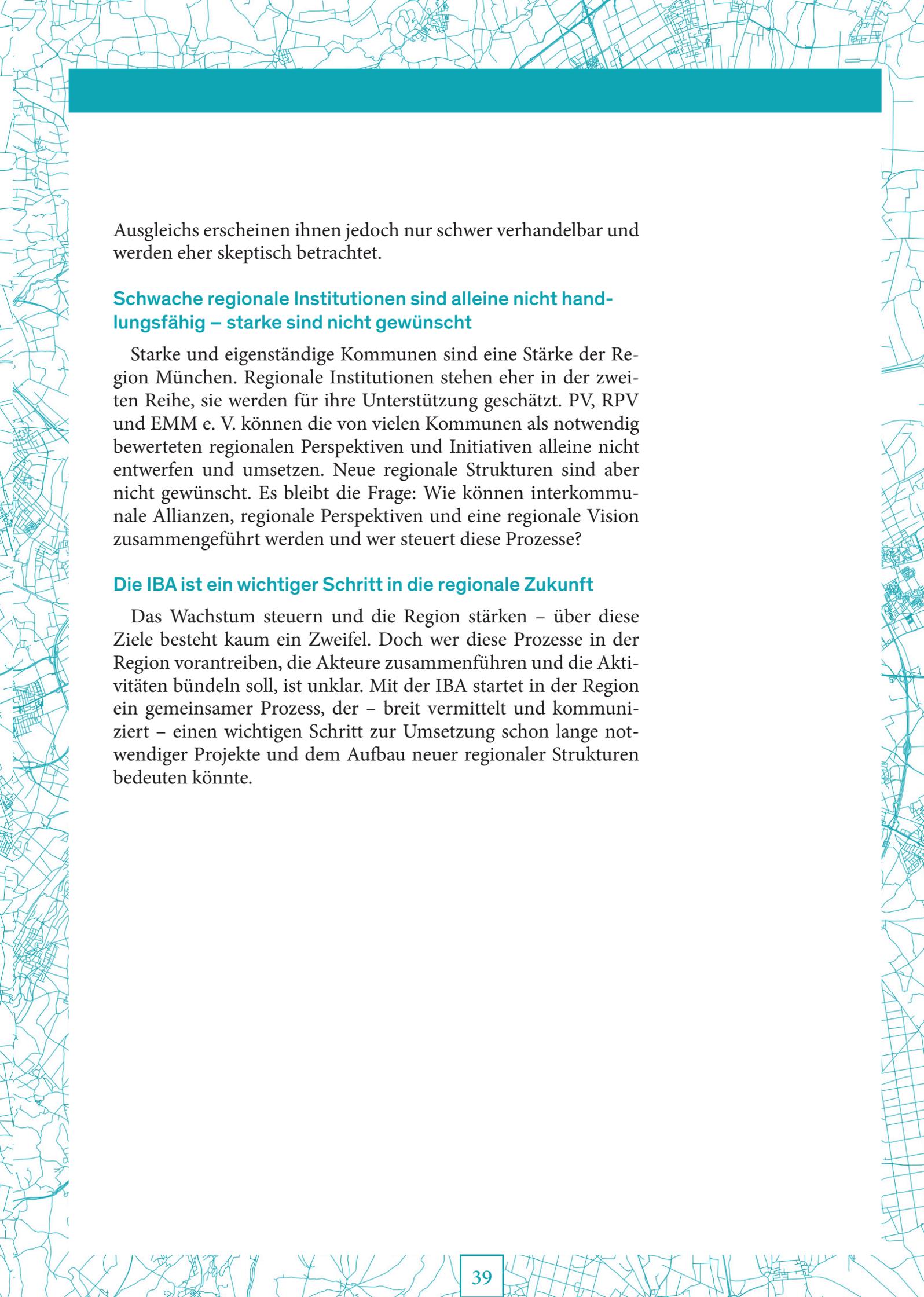
Ob im Norden, Süden, Westen oder Osten – in den unterschiedlichen Teilen der Region gehen Städte und Gemeinden zunehmend interkommunale Bündnisse ein und intensivieren ihre Zusammenarbeit. In den neu gegründeten interkommunalen Netzwerken und Vereinen diskutieren sie ihre Themen und Interessen, entwickeln gemeinsam Konzepte und setzen erste interkommunale Projekte um.

Die Tücke interkommunaler Zusammenarbeit liegt im Detail

Interkommunale Zusammenschlüsse und gemeinsame Konzepte sind die eine Seite – die Umsetzung Gemeinde übergreifender Projekte die andere: Solange interkommunales Handeln nicht eingeübt ist, solange vor allem in den kleinen Städten und Gemeinden Ressourcen für freiwillige Aufgaben fehlen und solange Rahmenbedingungen auf Landes- und Bundesebene interkommunale Projekte erschweren oder verhindern, wird der Wille zur Zusammenarbeit ausgebremst, die notwendigen gemeinsamen Projekte bleiben in der Schublade.

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

Die Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg kann nur gelingen, wenn alle beteiligten Kommunen etwas davon haben. Wie ein solcher Ausgleich konkret aussehen, wie er untereinander verhandelt werden könnte und was als gerecht empfunden wird, ist bisher kaum ein Thema. Vorhandene Ausgleichsmechanismen werden zwar von den Kommunen geschätzt, neue Formen des



Ausgleichs erscheinen ihnen jedoch nur schwer verhandelbar und werden eher skeptisch betrachtet.

Schwache regionale Institutionen sind alleine nicht handlungsfähig – starke sind nicht gewünscht

Starke und eigenständige Kommunen sind eine Stärke der Region München. Regionale Institutionen stehen eher in der zweiten Reihe, sie werden für ihre Unterstützung geschätzt. PV, RPV und EMM e. V. können die von vielen Kommunen als notwendig bewerteten regionalen Perspektiven und Initiativen alleine nicht entwerfen und umsetzen. Neue regionale Strukturen sind aber nicht gewünscht. Es bleibt die Frage: Wie können interkommunale Allianzen, regionale Perspektiven und eine regionale Vision zusammengeführt werden und wer steuert diese Prozesse?

Die IBA ist ein wichtiger Schritt in die regionale Zukunft

Das Wachstum steuern und die Region stärken – über diese Ziele besteht kaum ein Zweifel. Doch wer diese Prozesse in der Region vorantreiben, die Akteure zusammenführen und die Aktivitäten bündeln soll, ist unklar. Mit der IBA startet in der Region ein gemeinsamer Prozess, der – breit vermittelt und kommuniziert – einen wichtigen Schritt zur Umsetzung schon lange notwendiger Projekte und dem Aufbau neuer regionaler Strukturen bedeuten könnte.

Quellen

Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) (Hg.) (2021): München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern. Positionspapier aus der ARL 119. Online verfügbar unter URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01199>, zuletzt geprüft am 14.11.2021.

BML (2021): Geschäftsbericht 2020. Baugesellschaft München-Land GmbH.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2020): Lasten-Nutzen-Ausgleich in der interkommunalen Planung. Online verfügbar unter <https://difu.de/projekte/lasten-nutzen-ausgleich-in-der-interkommunalen-planung-modul-2>, zuletzt aktualisiert am 02.05.2021.

Dirnberger, Franz (2005): Interkommunale Kooperation aus Sicht des Bayerischen Gemeindetags. In: Ulrich Ante (Hg.): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich. Hannover: Verl. der ARL (Arbeitsmaterial der ARL, 318), S. 66–75.

Dürr, Alfred (2015): Der Sprung nach vorn. Die Olympischen Sommerspiele von 1972 ließen Visionen in kurzer Zeit Wirklichkeit werden. In: Süddeutsche Zeitung, 11.09.2015, zuletzt geprüft am 28.11.2021.

empirica (2020): „Wachsende Städte und ihr Umland – Wie kann Kooperation gelingen?“. Unter Mitarbeit von Annamaria Deiters-Schwedt, Katrin Wilbert, Ludger Baba. Hg. v. Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg und Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Berlin, zuletzt geprüft am 28.11.2021.

Freistaat Bayern: Förderprogramm Interkommunale Zusammenarbeit. Online verfügbar unter <https://www.freistaat.bayern/dokumente/leistung/000639362589>, zuletzt geprüft am 15.12.2021.

Initiative (2021): Das bessere LEP für Bayern. Online verfügbar unter <https://www.besseres-lep-bayern.de/aktuelles>, zuletzt geprüft am 16.12.2021.

Landeshauptstadt München (2010): Fortschreibung Perspektive München 2010. Unter Mitarbeit von Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA I Stadtentwicklungsplanung. München.

Landeshauptstadt München (LHM): Lasten-Nutzen-Ausgleich im Ballungsraum. Online verfügbar unter <https://stadt.muenchen.de/infos/lasten-nutzen-ausgleich-ballungsraum-muenchen.html>, zuletzt geprüft am 03.02.2022.

Neumann, Janosch (2018): Kreisumlage: Zur Kasse bitte! (Kommunal). Online verfügbar unter <https://kommunal.de/kreisumlage-zur-kasse-bitte>, zuletzt geprüft am 16.12.2021.

NordAllianz: Metropolregion München Nord. Online verfügbar unter <https://nordallianz.de/>, zuletzt geprüft am 03.02.2022.

Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV) (2021): Region München. Datengrundlagen 2019, zuletzt geprüft am 04.02.2022.

PV (2021): Kreisdaten. Planungsverband München. Online verfügbar unter <https://www.pv-muenchen.de/leistungen/daten/kreisdaten>, zuletzt geprüft am 15.12.2021.

Regionalmanagement München Südwest e.V. (2020): München Südwest 2035+. Online verfügbar unter [https://www.rmmsw.de/seite/538503/laufende-projekte-\(2019-2022\).html#content](https://www.rmmsw.de/seite/538503/laufende-projekte-(2019-2022).html#content), zuletzt geprüft am 03.02.2022.

VG Glonn: Zahlen & Fakten. Online verfügbar unter <https://www.vg-glonn.de/zahlen-und-fakten/>, zuletzt geprüft am 03.02.2022.

WestAllianz München: Zweckverband. Online verfügbar unter <https://www.westallianz-muenchen.de/>, zuletzt geprüft am 03.02.2022.

Wirtschaftsministerium Bayern (Stand 2020): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) - Nichtamtliche Lesefassung. Online verfügbar unter <https://www.landesentwicklung-bayern.de/instrumente/landesentwicklungs-programm/landesentwicklungsprogramm-bayern-lep-nichtamtliche-lesefassung-stand-2020/>, zuletzt geprüft am 16.12.2021.

Linkverweise von Seite 13 bis Seite 14

<http://www.wbegku-egersberg.de/projekte>

<https://www.bezahlbarwohnen.bayern/>

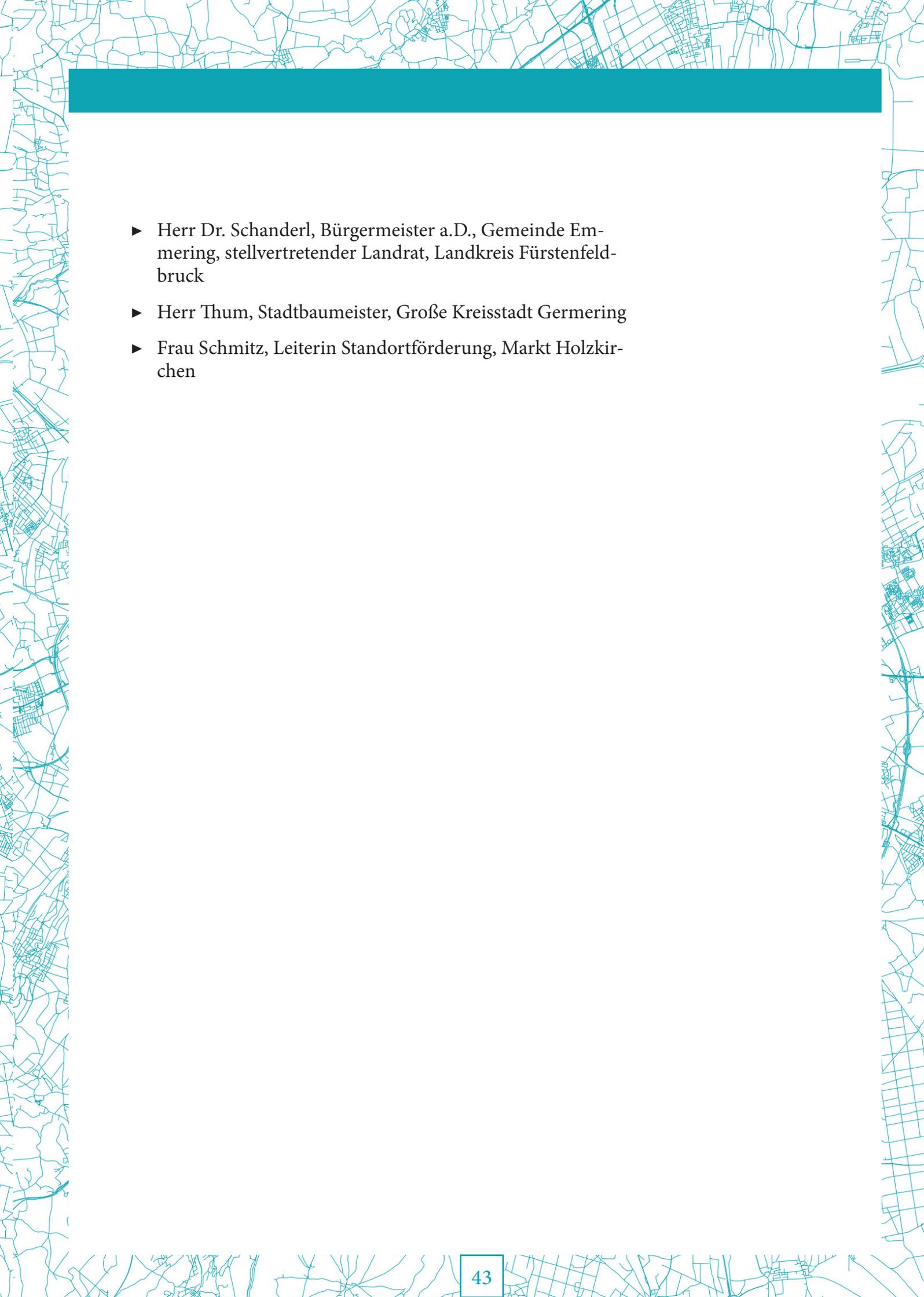
www.bml-online.de

Gesprächspartner*innen Einzelinterviews

- ▶ Herr Breu, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV)
- ▶ Herr Gleich, Bayerischer Städtetag
- ▶ Herr Lorz, Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung
- ▶ Herr von Popowski (complan GmbH), Geschäftsstelle des Kommunalen Nachbarschaftsforums Berlin-Brandenburg e.V.
- ▶ Frau Riemer, Regierung von Oberbayern
- ▶ Herr Wittmann, Europäische Metropolregion München e.V.

Gesprächspartner*innen Gruppeninterviews

- ▶ Frau Alte, Erste Bürgermeisterin, Gemeinde Anzing
- ▶ Herr Dachsel, Stadtbaurat, Große Kreisstadt Fürstfeldbruck
- ▶ Herr Dr. Detig, Bürgermeister a.D., Gemeinde Pullach
- ▶ Herr Glashauser, Erster Bürgermeister, Gemeinde Aschheim
- ▶ Herr Gillhuber, Bürgermeister a.D., Gemeinde Moosach
- ▶ Herr Gotz, Oberbürgermeister, Große Kreisstadt Erding
- ▶ Herr Dr. Gruchmann, Erster Bürgermeister, Stadt Garching b. München
- ▶ Frau Holzfurtner, Landratsamt Ebersberg
- ▶ Frau Keller, Landkreis Ebersberg
- ▶ Herr Dr. Maier, Wohnungsbaugesellschaft im Landkreis Fürstfeldbruck GmbH
- ▶ Herr Meusel, Landratsamt Ebersberg
- ▶ Frau Obermayr, Bürgermeisterin a.D., Stadt Grafing b. München
- ▶ Herr Seidl, Erster Bürgermeister, Stadt Puchheim

- 
- A decorative border consisting of a teal-colored map of a region, showing various roads, fields, and settlements, runs along the top, bottom, and sides of the page. A solid teal horizontal bar is positioned at the top of the page, partially overlapping the map border.
- ▶ Herr Dr. Schanderl, Bürgermeister a.D., Gemeinde Emmering, stellvertretender Landrat, Landkreis Fürstentum
 - ▶ Herr Thum, Stadtbaumeister, Große Kreisstadt Germering
 - ▶ Frau Schmitz, Leiterin Standortförderung, Markt Holzkirchen

Ein Kooperationsprojekt von



Landeshauptstadt
München
**Referat für Stadtplanung
und Bauordnung**



Landkreis
Dachau



Landkreis
Ebersberg

difu
Deutsches Institut
für Urbanistik



regionale
wohnungsbau
konferenz