

Flächenpost –

nachhaltiges Flächenmanagement in der Praxis

Nr. 18 | März 2010

*Über den Kirchturm schauen:
Stadt-Umland-Kooperationen
ermöglichen neue Flächenkonzepte*



Über den Kirchturm schauen: Stadt-Umland-Kooperationen ermöglichen neue Flächenkonzepte

Kooperation ist in den letzten Jahren zu einem Schlüsselbegriff räumlicher Planung und regionaler Entwicklungssteuerung geworden. Der zunehmende Druck im Standortwettbewerb und die knapper werdenden (finanziellen) Ressourcen sorgen dafür, dass sich kleinere Kommunen zusammenschließen, um konkurrenzfähig zu bleiben und die eigenen Aufgaben zu meistern. Interkommunale Kooperationen eignen sich insbesondere für Stadt-Umland-Bereiche – mit ihren engen Verflechtungen und wechselseitigen Abhängigkeiten von Kernstadt und Umlandgemeinde. Davon ist auch Oliver Stolz, der bisherige Bürgermeister der schleswig-holsteinischen Gemeinde Rellingen und neue Landrat des Kreises Pinneberg, überzeugt: „Die Herausforderungen der demografischen Entwicklung und der zunehmenden Zersiedlung sind Grund genug für eine gemeinsame Flächenpolitik. Stadt und Umland müssen sich zusammensetzen und ihre Interessen koordinieren.“

Zukunftsallianzen statt Dauerkonflikte

In den vergangenen knapp drei Jahren wurden – im Rahmen des REFINA-Förderschwerpunkts – interkommunale Kooperationen in den schleswig-holsteinischen Stadtregionen Pinneberg und Elmshorn initiiert und aufgebaut. Eine Zielsetzung dieser integrierten Stadt-Umland-Konzepte, die auch von der Metropolregion Hamburg gefördert wurden, war die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch eine gestärkte Zusammenarbeit der kommunalen

Stadt-Umland-Kooperationen „bewegen“ die Akteure: Rundgang durch die Gemeinde Seester-mühle anlässlich eines Workshops zur Innenentwicklung



Akteure. „Stadt- und Umlandkommunen müssen sich als räumliche Schicksalsgemeinschaften begreifen und ihre traditionelle Konkurrenzhaltung überwinden“, sagt Dr. Michael Melzer vom Institut Raum & Energie, das für die wissenschaftliche Begleitung und Prozessmoderation zuständig war. „Es geht darum, neue Allianzen zu bilden und Strategien für den gemeinsamen Lebens- und Wirtschaftsraum zu entwickeln, die allen Beteiligten direkt und konkret nutzen.“

Zwölf Kommunen kooperieren in der SUK Elmshorn

Das Mittelzentrum Elmshorn liegt rund 40 km nordwestlich von Hamburg. Im Stadt-Umland-Bereich leben insgesamt rund 70.000 Menschen, davon 48.300 in der Stadt Elmshorn und 5.200 im ländlichen Zentralort Horst. Als Besonderheit ist zu vermerken, dass die Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn das Terrain von zwei Landkreisen berührt: im Norden den Kreis Steinburg und Pinneberg im Süden. Zentrales Motiv für die Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn war die überhöhte Ausweisung von Wohnbauflächen, die im Gegensatz zur prognostizierten demografischen Entwicklung stand. „In der Stadtregion Elmshorn ist künftig eher ein leichter Rückgang der Bevölkerung zu erwarten denn ein Wachstum“, erklärt Michael Melzer. So standen die Kommunen vor der Herausforderung, ihre Flächenplanungen an den sich ändernden Flächenbedarf – der in einzelnen Kommunen bereits zu einer gesunkenen Nachfrage geführt hatte – anzupassen.

Auslotung der Flächenpotenziale

Die interkommunale Kooperation knüpfte an den Prozess der Gebietsentwicklung an, der Anfang der neunziger Jahre stattgefunden hatte (hier ging es um die gezielte Neuausweisung von Bebauungsflächen aufgrund der hohen Nachfrage in der Stadtregion). „Im ersten Schritt wurde für jede beteiligte Kommune eine Schätzung des Wohnflächenbedarfs bis 2020 erstellt, die den Rahmen für die spätere Flächenausweisung gesetzt hat“, erklärt Ernst Wilhelm Mohrdiek, Bürgermeister der Gemeinde Horst. Die Prognosen mussten von allen Akteuren akzeptiert werden; sie basieren auf statistisch erhobenen Daten als auch auf politischen Entscheidungen, etwa dem geplanten Anteil von Ein- und Mehrfamilienhäusern. Die Flächenbedarfsschätzung wurde den tatsächlich vorhandenen Potenzialen in den einzelnen Gemeinden gegenübergestellt. Nach der quantitativen Betrachtung wurden die vorhandenen Flächenpotenziale qualitativ analysiert.

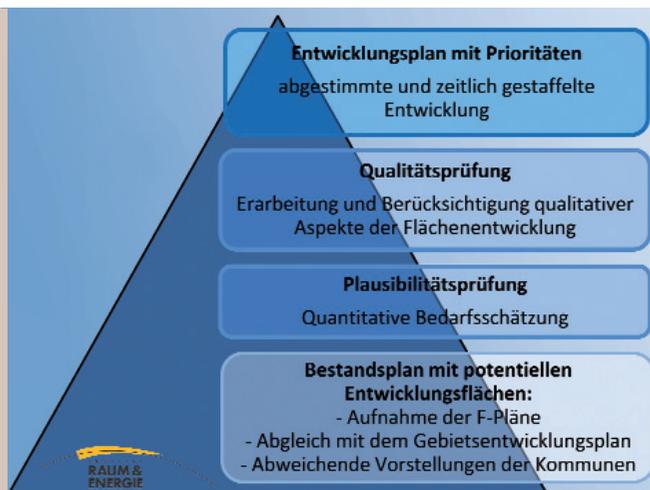
Verwaltungsfachleute der Kommunen sowie regionale Planungsbüros hatten dafür in einem Workshop die Qualitätskriterien entwickelt: Innenentwicklung vor Außenentwicklung, Nähe zum ÖPNV, Erreichbarkeit von Kindergärten, Schulen und Nahversorgung, technische Ver- und Entsorgung, Lage im städtebaulichen Zusammenhang, Minimierung neuer Infrastrukturbedarfe, Bewahrung vorhandener Strukturen und Identitäten usw.

Erfolg bei Reduzierung der Wohnbauflächen

„Im Zuge des Abstimmungsprozesses ist es uns gelungen, die Wohnbauflächen, die bis 2020 bebaut werden sollen, von ursprünglich 220 ha auf 90 ha drastisch zu reduzieren“, resümiert Ernst Wilhelm Mohrdiek. Ausschlaggebend hierfür war neben der tatsächlichen Verfügbarkeit der Flächen (z.B. durch geänderte Eigentumsverhältnisse) auch die Betrachtung der Lagekriterien, zum Beispiel wie sich eine Wohnbaufläche in den bisherigen Siedlungsbestand einfügt oder ob eine Anbindung zum ÖPNV vorliegt.

Gemeinsam mit Bürgermeistern und der Verwaltung wurden die Qualitäten jeder Potenzialfläche diskutiert und festgelegt. „Diese Abstimmung erfolgte nicht über ein starres Bewertungssystem, sondern im Dialog, um die lokale Situation berücksichtigen zu können“, erläutert Michael Melzer das Vorgehen. Abschließend wurden die Flächenpotenziale nach zeitlichen Prioritäten geordnet (Entwicklung bis 2015, bis 2020 sowie ab 2020) und in einem Entwicklungsplan zusammengefasst, in welchem die Gebiete für Wohnen und Gewerbe für

Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Entwicklungsplan: interkommunale Abstimmung in vier Phasen



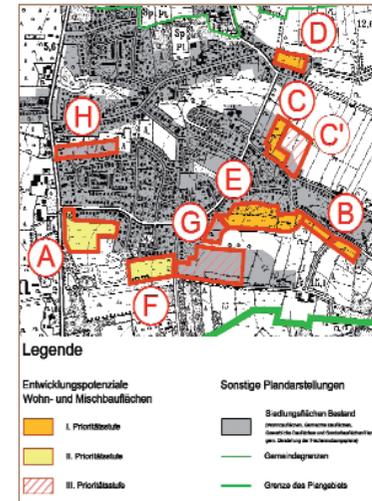
jede Kommune flächenscharf festgelegt sind. Änderungen können nur über die Gremien der Stadt-Umland-Kooperation vorgenommen werden.

Klare Organisation und verbindliche Arbeitsformen

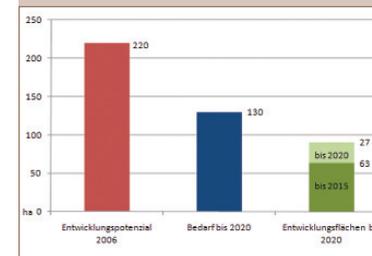
Der Erfolg von Stadt-Umland-Konzepten hängt wesentlich vom „guten menschlichen Draht der Gemeindevorteiler ab“, meint Volker Hatje, neuer Stadtrat in Elmshorn. „Mein Vorgänger Volker Lützen hat mit seiner kooperativen Art und Verlässlichkeit dazu beigetragen, Ängste abzubauen und eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe zu etablieren.“ Im Projektverlauf wurden für die interkommunale Abstimmung drei Gremien eingerichtet, die auch nach Abschluss des Forschungsvorhabens aktiv bleiben. Der Arbeitsausschuss übernimmt die organisatorische Steuerung und inhaltliche Bearbeitung des Stadt-Umland-Konzeptes; in der Stadtregion Elmshorn tagt er regelmäßig, alle sechs bis acht Wochen. Der Ausschuss der Bürgermeister nimmt Koordinierungs-, Lenkungs- und Kontrollaufgaben wahr und stellt darüber hinaus die Verbindung zu den politischen Gremien der beteiligten Kommunen sicher. Das politische Gremium der Kooperation ist die Regionalkonferenz. Sie bildet die strategische und programmatische Ebene.

Nutzen für alle – auch bei weichen Standortfaktoren

„Wir werden die begonnene Kooperation weiterführen und die guten Kontakte zwischen den Kommunen gezielt ausbauen“, erklärt Volker Hatje. „Meine Vision ist das Zusammenwirken der Kommunen innerhalb einer starken Stadtregion.“ Neben der gemeinsamen Flächenplanung hat das REFINA-Projekt hier weitere Erfolg versprechende Ansätze hervorgebracht: So ist die gesamte Stadt-Umland-Region dem Verein



Verbindliche Festlegung der Wohn- und Mischbauflächen und ihrer Entwicklungsprioritäten im Entwicklungsplan



Weniger als erlaubt: die ausgewiesenen Bauflächen für die Stadtregion Elmshorn konnten um rund 130 ha reduziert werden

Untereibe Tourismus e.V. beigetreten, der die Vermarktung der Naherholungsmöglichkeiten aller Kommunen ankurbeln und bündeln wird. Davon profitieren alle Kommunen. Im Bereich Hochwasserschutz ist es zudem gelungen, sich auf eine gemeinsame Position zum beschleunigten Ausbau des Landesschutzdeiches in der Gemeinde Seestermühe zu einigen.

Stadtregion Pinneberg – Fokus auf großflächigen Einzelhandel

An der Stadt-Umland-Kooperation Pinneberg waren acht Kommunen – darunter die Städte Pinneberg (42.000 Einwohner) und Schenefeld (18.000 Einwohner) – beteiligt. Insgesamt leben 104.500 Menschen in der Region, die an der westlichen Stadtgrenze von Hamburg liegt. Im Unterschied zur Stadtregion Elmshorn wurde hier weniger Abstimmungsbedarf bei Wohnbauflächen gesehen, sondern verstärkt im Bereich des großflächigen Einzelhandels. „Die konkurrierende Planung hat hier in der Vergangenheit immer wieder für Auseinandersetzungen und juristische Klagen gesorgt“, bekräftigt Landrat Oliver Stolz, einer der beiden Sprecher der Stadt-Umland-Kooperation. Der großflächige Einzelhandel dezimiert nicht nur die verbliebenen Frei- und Naturflächen im Außenbereich von Kommunen; er gefährdet auch den bestehenden Einzelhandel im Innenbereich der eigenen bzw. der Nachbarkommune.

Abgestimmtes Verfahren statt Flächenkonkurrenz

Die Stadt-Umland-Kooperation Pinneberg öffnete einen Weg aus dem „Flächen-Patt“. So wurde ein belastbares Verfahren vereinbart, das die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel zwischen allen Beteiligten regelt. „Die Kommunen prüfen nun gemeinsam, ob die Ausweisung von Einzelhandelsflächen

Erfolgreiche Zusammenarbeit wird fortgeführt: Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn unterzeichnen Kooperationsvertrag (18.9.2009)



eine Konkurrenz für den Innenbereich der Nachbarkommunen bedeutet“, resümiert Hartmut Teichmann, Projektleiter beim Kreis Pinneberg. Wichtig ist hierbei vor allem die Kommunikation der Kommunen untereinander, die durch den Stadt-Umland-Prozess eindeutig belebt wurde. „Wir haben im Projekt neue Formen der Zusammenarbeit etabliert, zum Beispiel die Bürgermeisterrunde, die eine kurzfristige Abstimmung bei anstehenden Flächenentscheidungen ermöglicht“, betont Christiane Küchenhof, Bürgermeisterin der Stadt Schenefeld. „Davon profitieren wir auch bei anderen Entscheidungen. Aktuell prüfen wir, auf welchen Gebieten die kommunalen Verwaltungen verstärkt kooperieren können. Schließlich geht es um unsere Zukunftsfähigkeit.“



Persönlicher Austausch fördert die Zusammenarbeit in den Kommunen: Veranstaltung zu „Neuen Wohnformen“ in Schenefeld

Leitfaden Stadt-Umland-Kooperation

Die wesentlichen Ergebnisse und Erfahrungen aus dem REFINA-Vorhaben sind im „Leitfaden für die kommunale Praxis“ (u.a. mit hilfreichen Checklisten) zusammengefasst. Dieser kann als Pdf-Datei auf der Internetseite www.refina-info.de im Bereich Produkte/Leitfaden heruntergeladen werden.

Kontakt:

Projektleitung

Hartmut Teichmann, Kreis Pinneberg
h.teichmann@kreis-pinneberg.de

Wissenschaftliche Kooperation

Dr. Michael Melzer, Raum & Energie, Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH
institut@raum-energie.de

www.refina-info.de

Impressum

Flächenpost – nachhaltiges Flächenmanagement in der Praxis erscheint im Rahmen des Förderschwerpunkts „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF).

www.refina-info.de

Herausgeber: Projektübergreifende Begleitung REFINA –
Deutsches Institut für Urbanistik GmbH
Zimmerstraße 13-15, 10969 Berlin

Kontakt: Daniel Zwicker-Schwarm, zwicker-schwarm@difu.de

Autor: Lothar Gröschel, Gröschel Geheeb Responsible Branding

Fotos: Wolf-Christian Strauss (Umschlag)
Institut Raum & Energie (alle anderen)

Gestaltung: Elke Postler, design.ep@gmail.com



GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

