

Interkommunale Kooperation in der Wohnbaulandentwicklung

- Städte und Gemeinden stehen untereinander in Konkurrenz um Unternehmen, Beschäftigte und Einwohner, um finanzielle Einnahmen und damit die Finanzierung der kommunal bereitgestellten Infrastruktur zu sichern. Die Praxis kommunaler Baulandentwicklung galt vor diesem Hintergrund lange Zeit als Erfolgsmodell.
- Veränderte Rahmenbedingungen, allen voran der demografische Wandel, konfrontieren die Kommunen zunehmend mit neuen Herausforderungen, wodurch sich an manchen Stellen Schwächen der bisherigen, oft nicht bedarfsgerechten und nicht nachhaltigen Ausweisungspraxis offenbaren. Der Wettbewerb um Einwohner setzt Kommunen einem permanenten Handlungsdruck aus, wobei der Bevölkerungsgewinn der einen Gemeinde zumeist einen Wanderungsverlust für benachbarte Gemeinden bedeutet.
- Durch verstärkte interkommunale Kooperation könnten Städte und Gemeinden diesen ruinösen Wettbewerb durchbrechen, die Auslastung ihrer Infrastrukturausstattung optimieren und gemeinsam attraktive Wohnangebote unterschiedlichster Qualitäten entwickeln. Sie bietet zudem die Chance, disperses Siedlungswachstum zu verhindern und die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme voranzutreiben.
- Gerade in der Wohnbaulandentwicklung spielt die Gemeindegrenzen überschreitende Zusammenarbeit jedoch bislang kaum eine Rolle. Demzufolge existieren auch kaum erprobte Handlungsansätze.
- Angesichts der immensen Herausforderungen ist eine verstärkte Kooperation über kurz oder lang unausweichlich. Sie bedarf erprobter Modelle und Strategien, die es jetzt zu entwickeln gilt.
- Das Forum Baulandmanagement NRW möchte diesen Prozess unterstützen und gemeinsam mit Land, Kommunen und weiteren betroffenen Institutionen gangbare rechtliche und organisatorische Wege einer kooperativen Wohnbaulandpolitik entwickeln.

Das Verhältnis von Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ist, wie zwischen Kommunen in ganz Deutschland gleichermaßen, oftmals durch eine ausgeprägte Konkurrenz gekennzeichnet. Der Wettbewerb um Unternehmen, Beschäftigte und Einwohner erwächst aus den hiermit verknüpften finanziellen Einnahmen, denn als Nutzer wie als Steuerzahler tragen Einwohner und Firmen maßgeblich zur Auslastung und Finanzierung kommunal bereitgestellter Infrastruktur bei. Hierzu zählen etwa soziale Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten und Krankenhäuser ebenso wie technische Infrastrukturen. Verstärkt wird dieser Wettbewerb durch die Regelung monetärer Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, deren Umfang sich primär an der Einwohnerzahl bemisst.

Vor diesem Hintergrund galt die Praxis kommunaler Baulandentwicklung jahrzehntelang als Erfolgsmodell, um finanzielle Einnahmen und so das Wohl und die Hand-

lungsfähigkeit einer Kommune langfristig zu sichern. Veränderte Rahmenbedingungen, allen voran der demografische Wandel, konfrontieren die Kommunen jedoch zunehmend mit neuen Herausforderungen: Bereits eingetretene oder zu erwartende Bevölkerungsverluste und ein Wandel der Bevölkerungsstruktur stellen besondere Ansprüche an eine zukünftige Siedlungsentwicklung, die durch ein oft kleinräumiges Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum, Rückbau und Neubau gleichermaßen bestimmt sein wird. Während in vielen, vor allem peripher gelegenen Gemeinden baureifes Land als ‚bestens erschlossene Kuhweide‘ vor sich hin vegetiert, sehen sich einige städtische Zentren, etwa entlang der Rheinschiene, einem anhaltend hohem Siedlungsdruck bei gleichzeitiger Flächenknappheit gegenüber. Angebotsengpässe bzw. stark steigende Preise in bestimmten Marktsegmenten sind die Folge.

Unter diesen Umständen offenbaren sich die in der Praxis bestehenden Schwächen kommunaler Baulandausweisung: Denn allzu oft orientiert sich der Umfang des neu ausgewiesenen Baulands nicht an der langfristig zu erwartenden lokalen Nachfrage. Eher sind Städte und Gemeinden durch die Schaffung attraktiver Baulandangebote bemüht, Anreize zur Ansiedlung weiterer Haushalte zu setzen. Um für Auswärtige als Wohnstandort interessant zu sein sowie eine Abwanderung der lokalen Bewohnerschaft zu verhindern, sehen sich die Kommunen genötigt, neues Bauland zu erschließen – oftmals bevor bestehende Reserven einer baulichen Nutzung zugeführt wurden. Zwar haben heute – auch durch die Arbeit des Forum Baulandmanagement NRW – zahlreiche Kommunen umgesteuert und sind von dieser reinen Angebotspolitik abgerückt, doch finden andernorts nach wie vor nicht bedarfsgerechte bzw. langfristig nachhaltige Ausweisungen statt.

Diesem überholten Vorgehen muss weiter entgegengewirkt werden! Denn eine größtenteils angebotsorientierte Baulandausweisung, sei es zu Wohn- oder Gewerbebezwecken, widerspricht den Zielen einer nachhaltigen Siedlungs- und Umweltpolitik. Da eine große Zahl von Bauträgern zudem Bauflächen in Ortsrandlage bevorzugt, tendieren viele Kommunen dazu, vorrangig Standorte im schützenswerten Außenbereich zu erschließen, statt eine strategische Innenentwicklung zu fokussieren. Wertvolle Landschaft wird auf diese Weise häufig ‚sinnlos‘ zersiedelt.

Darüber hinaus setzt der Wettbewerb um die attraktivsten Baulandangebote Städte und Gemeinden einem permanenten Handlungsdruck aus, um Einwohner innerhalb der eigenen Gemarkungen zu halten bzw. neu zu gewinnen. Das Dilemma: Im regionalen Kontext bedeutet der Bevölkerungsgewinn der einen Gemeinde zu meist einen Wanderungsverlust für benachbarte Gemeinden, ohne dass die Gesamtentwicklung einer Region offensichtlich davon profitieren würde. Die interkommunale Standortkonkurrenz mündet folglich in einem Null-Summen-Spiel – mit teils ruinösen Konsequenzen! Zumal nicht nur die Kostenbelastungen jener Gemeinden berücksichtigt werden müssen, die Wanderungsverluste erleiden. Dazu kommen die hohen Investitionskosten für die Bereitstellung attraktiver Baulandangebote, die später aufgrund mangelnder Nachfrage oft nicht kompensiert werden können.

Der Realität interkommunaler Konkurrenz steht eine seit mehreren Jahren blühende Konjunktur des Begriffs der ‚interkommunalen Kooperation‘ gegenüber. Der anfänglichen Diskussion um die künftige Handlungsfähigkeit des Staates und seiner

Gebietskörperschaften folgte seitens Wissenschaft und Politik nach und nach die verstärkte Forderung nach kooperativem Handeln von Städten und Gemeinden. Vielerorts zeichnet sich bereits heute ab, dass einzelne Kommunen allein in Zukunft nicht mehr in der Lage sein werden, sämtliche öffentliche Leistungen anzubieten, die für eine hohe Lebensqualität von Bedeutung sind.

Durch eine Bündelung ihrer Kräfte im Rahmen interkommunaler Kooperation können Städte und Gemeinden ihre Infrastrukturausstattung sowie deren Auslastung sicherstellen und gemeinsam attraktive Wohnangebote unterschiedlichster Qualitäten sowie Serviceleistungen entwickeln, welche die Region als Wohnstandort attraktiver machen. Eine interkommunal abgestimmte Baulandentwicklung bietet zudem die Chance, disperses Siedlungswachstum zu verhindern und die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme voranzutreiben – beides zentrale Anliegen des neuen LEP 2025 für Nordrhein-Westfalen. Ziel des kooperativen Vorgehens von Städten und Gemeinden ist eine bedarfsgerechte, qualitätsvolle und regional ausgerichtete Siedlungsflächenpolitik.

Anders als in Bereichen wie z. B. der Abfall- und Abwasserentsorgung, aber auch der Einzelhandels- und Gewerbeflächenentwicklung, in denen zahlreiche Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen bereits erfolgreiche Zusammenarbeit praktizieren, wird die interkommunale Ausweisung und Entwicklung von Wohnbauland unter den meisten Kommunalvertretern nach wie vor kaum diskutiert. Bedenken ergeben sich in erster Linie bei der Frage, wie Kosten und Nutzen einer Kooperation gerecht auf alle beteiligten Schultern verteilt werden können. Das Problem liegt dabei häufig in der Monetarisierung des langfristigen Nutzens. Darüber hinaus sind bei der Wohnbaulandentwicklung zahlreiche Folgekosten, etwa für den Neubau und dauerhaften Unterhalt entsprechender Infrastrukturen, zu berücksichtigen und in entsprechende Überlegungen einzubeziehen.

Auch die hohe Anzahl verschiedener Akteure am Wohnungsmarkt (private Investoren und Kleineigentümer, Wohnungsbaugesellschaften etc.), die an solch kooperativen Planungen zu beteiligen wären, jedoch meist kleinteilige Interessen verfolgen, könnte ein weiterer Grund für die Zurückhaltung von Politik und Verwaltung sein.

Zwar dürfte die Erkenntnis, dass diese Zurückhaltung angesichts der sich künftig vielerorts noch verschärfenden Rahmenbedingungen aufgegeben werden muss, mittlerweile in vielen Kommunen angelangt sein, doch mangelt es an umfassenden konzeptionellen Ansätzen und Orientierungshilfen. Diese befinden sich, wenn sie überhaupt existieren, in den Kinderschuhen, an praktische Umsetzung gar ist bisher kaum zu denken. In Nordrhein-Westfalen zeigen lediglich das Beispiel der Wohnregion Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler oder die Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans im Ruhrgebiet weiterführende Ansätze auf.

In Anbetracht der immensen Herausforderungen jedoch ist verstärkte interkommunale Kooperation über kurz oder lang unausweichlich. Die verbleibende Zeit sollte daher genutzt werden, um Modelle und Strategien der Kooperation zu erproben. Dabei muss es nicht prinzipiell um die interkommunale Entwicklung von Wohngebieten gehen: Auch die gemeinsame Ermittlung und Beurteilung zukünftiger Flächenbedarfe und eine darauf aufbauende regionale Priorisierung bzw. zeit-

liche Staffelung der Flächeninanspruchnahme wäre ein Schritt in die richtige Richtung. Voraussetzung ist die Unterstützung bzw. sogar aktive Förderung dieses Vorgehens durch die Regionalplanung. Es muss offen diskutiert werden, ob zusätzliche Hilfestellung oder Anreize erforderlich sind, welche Städte und Gemeinden zugunsten der Entwicklung und Erprobung gemeinsamer Konzepte zum Verzicht auf (vermeintliche) eigene Entwicklungsoptionen bewegen könnten.

Das Forum Baulandmanagement NRW hat das Thema erneut im Rahmen eines Werkstattgesprächs am 15. September 2009 in Aachen aufgegriffen. Ziel war es, mit allen interessierten nordrhein-westfälischen Mitgliedskommunen, mit Projektentwicklern sowie der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft gemeinsam über Möglichkeiten und Hemmnisse ‚Interkommunaler Kooperation in der Wohnbaulandentwicklung‘ zu diskutieren. Deutlich zutage trat dabei die Einsicht, dass eine nachhaltige Baulandentwicklung nicht durch eine ruinöse Konkurrenz von Städten, suburbanem und ländlichem Raum gelingen kann, sondern nur durch die Erarbeitung und Umsetzung gemeinsam abgestimmter Strategien. Beispiele aus anderen Ländern, darunter das erfolgreich realisierte interkommunale Wohngebiet Altenholz-Dänischenhagen-Kiel in Schleswig-Holstein sowie das Forschungsprojekt ‚PFIF – Praktiziertes Flächenmanagement in der Region Freiburg‘ zeigten erste nützliche Lösungsansätze.

Auch die weiteren Fachbeiträge, etwa zur Kooperation in der Städtereion Aachen, sowie die anschließende Diskussion förderten nicht nur das breit gestreute Interesse am Thema zu Tage, sondern machten zudem Mut, sich in Zukunft weiter damit auseinanderzusetzen. Aus Sicht der Beteiligten ist besonders die Frage der Impulssetzung von Bedeutung. In diesem Zusammenhang möchte sich das Forum Baulandmanagement NRW als Partner anbieten, um gemeinsam mit Land, Kommunen und weiteren betroffenen Institutionen gangbare rechtliche und organisatorische Wege einer kooperativen Wohnbaulandpolitik zu entwickeln.

Forum Baulandmanagement NRW Januar 2010

Redaktion und Kontakt:

Koordinierungsstelle Forum Baulandmanagement NRW
c/o STADTRAUMKONZEPT GmbH
Alexander Sbosny, Sebastian Siebert
Huckarder Straße 12 · 44147 Dortmund · Tel. (0231) 53 23-446
kontakt@forum-bauland.nrw.de · www.forum-bauland.nrw.de