



Stadtentwicklung bei zunehmendem Fachkräftemangel

Zur Handlungsfähigkeit kleinerer Städte und Gemeinden

Expertise im MORO Regionale Steuerung
der Siedlungs- und Freiraumentwicklung

Autoren:

Bernhard Faller, Christian Höcke, Franziska Steinbach, Jana Scheffer (vhw)

Theresa Milde, Angelika Münter (ILS Research)

Bonn / Dortmund, Dezember 2025

vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

Bundesgeschäftsstelle: Fritschestr. 27-28, 10585 Berlin

Hauptgeschäftsstelle: Hinter Hoben 149, 53129 Bonn

www.vhw.de

ILS Research gGmbH

Brüderweg 22-24, 44135 Dortmund

www.ils-forschung.de

Inhalt

Management Summary.....	1
1 Einordnung in das MORO „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung“.	3
2 Methodik.....	5
3 Personalausstattung und Personalrekrutierung.....	6
3.1 Viele Aufgaben – wenig Personal.....	6
3.2 Unbesetzte Stellen und Probleme der Fachkräftegewinnung	9
3.3 Facetten der Fachkräftegewinnung und -bindung	10
4 Stadtentwicklungspolitische Aufgabenwahrnehmung	12
4.1 Sehr hohe Handlungsbedarfe – eingeschränkte Handlungsfähigkeit.....	12
4.2 Schlaglicht: Innen- und Bestandsentwicklung	13
4.3 Schlaglicht: Klimaschutz und Klimaanpassung.....	15
4.4 Schlaglicht: Anpassung und Ausbau öffentlicher Infrastrukturen	15
4.5 Facetten der Überforderung kleiner Städte und Gemeinden	16
5 Kommunale Handlungsfähigkeit in zentralen Aufgabenbereichen	18
5.1 Analytische und konzeptionelle Aufgaben	18
5.2 Steuerung von Planungsprozessen	21
5.3 Zusammenarbeit mit Eigentümern und Investoren	26
5.4 Kommunikation mit Politik und Bürgerschaft.....	30
5.5 Vergabe von Leistungen sowie Fördermittelakquise und -verwaltung.....	32
6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	35
6.1 Gravierende Defizite in der stadtentwicklungspolitischen Handlungsfähigkeit.....	35
6.2 Interkommunale Zusammenarbeit zur Überwindung personalwirtschaftlicher Restriktionen.....	36
6.3 Fallbeispiele einer operativ ausgerichteten interkommunalen Zusammenarbeit in der Stadtentwicklung	37
6.4 Ein breites Spektrum möglicher Unterstützungsleistungen	38
6.5 Ein Förderprogramm zur Etablierung neuer Kooperationsformen	39
Anhang 1.....	41
Anhang 2.....	52

Management Summary

Es gibt in Deutschland rund 11.000 Städte und Gemeinden, die kraft der grundgesetzlich verantworteten Selbstverantwortungsgarantie ihre städtebauliche Entwicklung in hoher Eigenverantwortlichkeit steuern sollen. Mehr als 9.000 dieser Städte und Gemeinden haben allerdings weniger als 10.000 Einwohner und kleine Verwaltungen mit **vergleichsweise wenigen Mitarbeitenden, die für stadtentwicklungspolitische Aufgaben herangezogen werden können**. Und selbst Städte zwischen 20 und 50 Tsd. Einwohnern können hierfür mit durchschnittlich fünf Mitarbeitenden (VZÄ) nur begrenzt Personal in diesem breit angelegten Arbeitsfeld vorhalten. Hinzu kommt, dass freie Stellen jetzt schon, bevor Ruhestandswelle und Nachwuchsmangel richtig in Gang gekommen sind, nicht ohne Weiteres besetzt werden können.

Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die Kommunen. Stadtentwicklungsfragen sind politisch kontroverser geworden. Die relevanten Rechtsgebiete werden vielfältiger, ausdifferenzierter und in sich komplexer. Finanzielle Nöte der Kommunen bremsen das Engagement und verlangen zugleich nach Kreativität und neuen Partnerschaften. Neue Themen sind in den letzten Jahren hinzugekommen: Energie- und Wärmewende, Mobilitätswende, Klimawandelvorsorge etc. Aber auch die altbekannten Stadtentwicklungsthemen – von Wohnungsbau über Innenstadtentwicklung bis hin zu benachteiligten Stadtteilen – erfordern neue Antworten. All das macht nicht nur mehr Arbeit, sondern verlangt auch nach stärker spezialisierter Expertise.

Es kann nicht verwundern, **dass gerade die kleinen Städte und Gemeinden hier schnell an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit stoßen können**. Für die Studie befragt wurden vor allem die Mitgliedskommunen des vhw mit maximal 50.000 Einwohnern, wobei sich an der quantitativen Online-Befragung 245 Städte und Gemeinden beteiligt haben. Ergänzend wurden 17 Kommunen vertiefend interviewt. In den abgefragten Themenfeldern sehen die Kommunen durchgängig einen hohen Handlungsbedarf. Dort wo sie Handlungsbedarf erkennen, beklagen sie jedoch zu einem bedenklich hohen Anteil, diesem nicht in einem befriedigenden Ausmaß gerecht werden zu können. Die Spanne reicht von 30 % bei der kommunalen Wärmeplanung bis zu fast 70 % beim Umgang mit Altimmobilen (Revitalisierung oder Rückbau). Heruntergebrochen auf einzelne Tätigkeitsbereiche (z. B. konzeptionell-analytische Arbeiten, Steuerung von Planungsprozessen, Zusammenarbeit mit Eigentümern und Investoren) sieht sich die große Mehrheit der Kommunen nicht in der Lage, die damit verbundenen Anforderungen im vollen Umfang erfüllen zu können.

Die kleinen Städte und Gemeinden mögen auch in anderen Arbeitsbereichen abseits der Stadtentwicklungspolitik ähnliche Probleme haben. **Die Stadtentwicklungspolitik und die mit ihr verbundenen Planungsaufgaben sind jedoch für das Selbstverständnis vor Ort von besonderer Bedeutung.** Hier werden wichtige Weichen für die örtliche Lebensqualität, die Zukunftsfähigkeit und die lokale Identität gestellt. Dies geschieht zudem im Gegensatz zu vielen anderen kommunalen Aufgaben in recht hoher lokaler Eigenständigkeit. Deswegen wirken Defizite in der stadtentwicklungspolitischen Handlungsfähigkeit doppelt: als Problem unzureichend bewältigter Aufgaben und als Schwächung der lokalen Demokratie.

Zurecht wird in letzter Zeit mit Blick auf die Handlungsfähigkeit häufig über die Finanzausstattung der Kommunen diskutiert. Auch die Schwerfälligkeit und Komplexität des Rechts kann insbesondere bei den kleinen Kommunen in Überforderung münden und stadtentwicklungspolitisch lähmend wirken. In der vorliegenden Untersuchung stehen jedoch die personalwirtschaftlichen Herausforderungen im Vordergrund. Eine im „MORO Fläche“ erprobte Lösungsstrategie liegt in der diesbezüglichen Zusammenarbeit benachbarter Kommunen. Mit dem **Aufbau überörtlicher Teams für Stadtentwicklungs- und Stadtplanungsaufgaben** können nicht nur Belastungsspitzen leichter abgefedert werden, sondern auch Mitarbeiter mit spezialisierter Expertise besser ausgelastet und deswegen vorgehalten werden. Diese unterstützende Arbeit

überörtlicher Teams kann da ansetzen, wo sich im Status quo Überforderungen und eingeschränkte Handlungsfähigkeiten zeigen. Dies ist im Einzelfall sehr spezifisch, betrifft aber in Summe fast das ganze Spektrum stadtentwicklungspolitischer Arbeit:

- Aufbau und Betrieb von gemeinsamen Datenbanken, z. B. für das Flächenmanagement, die Baulückenerfassung oder Ähnliches
- Unterstützung bei oder Durchführung von analytisch-konzeptionellen Arbeiten (z. B. Aufstellung von Handlungskonzepten) und integrierten Stadtentwicklungskonzepten; zum Teil auch überörtliche Analysen und Konzepte bis zum gemeinsamen Flächennutzungsplan
- Unterstützung oder Durchführung von aufwendigeren Bebauungsplanverfahren
- Beratung und Unterstützung bei der Anwendung von speziellen Instrumenten und Verfahren des Städtebaurechts (z. B. Vorkaufsrechte, städtebauliche Gebote, Sanierungsverfahren, Umlageverfahren, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, städtebauliche Verträge)
- Unterstützung bei Vergabeverfahren, z. B. bei Planungs- und Bauaufträgen (Marktsondierung, Erarbeitung der Ausschreibung etc.)
- Unterstützung bei oder Durchführung von Grundstücks- und Immobiliengeschäften (Ansprache der Eigentümer, technische und kaufmännische Bewertung der Objekte, Preisverhandlungen, Ausschreibung und Vermarktung der Objekte, Verhandlung mit Investoren etc.)
- Unterstützung bei Bau, Instandhaltung, Modernisierung und Bewirtschaftung kommunaler Immobilien
- Beratung und Organisation von komplexeren Beteiligungsprozessen
- Fördermittelakquise und Fördermittelbewirtschaftung (Sondierung von Fördermöglichkeiten, Erarbeitung von Förderanträgen, Kostenerfassung/-Controlling, Abrechnung gegenüber dem Fördermittelgeber etc.)
- Einarbeitung in neu aufkommende Aufgaben und Wissenstransfer zu den beteiligten Kommunen (derzeit z. B. Wärmeplanung, Klimawandel- oder Starkregenvorsorge); ggf. Übernahme von entsprechenden Planungsaufgaben

Wo die Unterstützungsbedarfe konkret liegen und **welche Unterstützungsleistungen davon ausgehend Priorität haben, muss sich aus dem Interessenabgleich benachbarter Kommunen in den jeweiligen Regionen ergeben.** Für die Bedarfsermittlung, den Interessenabgleich, die Entwicklung geeigneter Lösungen und schließlich deren Umsetzung empfiehlt die vorliegende Studie die **Förderung regionaler Pilotvorhaben.**

Die auf diesem Weg etablierte Form der interkommunalen Zusammenarbeit dürfte im mittel- und langfristigen Ergebnis koordinierend auf die Stadtentwicklungs- und Siedlungspolitik der beteiligten Kommunen wirken und insofern auf die Ziele einer guten regionalen Siedlungsentwicklung einzahlen.

1 Einordnung in das MORO „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung“

Im MORO „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung“ (kurz: MORO Fläche) fördern das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) über einen Zeitraum von rund zweieinhalb Jahren bis Ende 2025 insgesamt sieben regionale Modellvorhaben. In dieser Zeit erproben die Regionen, wie die Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung verbessert werden kann. Dabei geht es auf der materiellen Ebene um eine Raum- und Siedlungsentwicklung, die sowohl die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als auch lokale und regionale Interessen in der Siedlungsentwicklung berücksichtigt und insofern an verschiedenen Zielen ausbalanciert ist. Auf der Verfahrensebene einer regionalen Steuerung ist grundlegend, dass die Städte und Gemeinden kraft ihrer Planungshoheit ganz wesentlich über die Siedlungsflächenentwicklung entscheiden. Welche Wohnbauflächen oder Gewerbegebiete mit welchen planerischen Vorgaben entwickelt werden oder wie intensiv die unterschiedlichen Siedlungsflächenbedarfe im Rahmen einer engagierten Innenentwicklungsstrategie untergebracht werden, hängt primär von den damit befassten Städten und Gemeinden ab. Insofern ist die regionale Siedlungsentwicklung nicht allein, aber zu großen Teilen das aggregierte Ergebnis der gemeindlichen Siedlungsflächenentwicklung. Regionale Steuerung bedeutet im Wesentlichen, eine systematische Einflussnahme auf die diesbezügliche Entscheidungsfindung in den Städten und Gemeinden auszuüben.

Bei der „systematischen Einflussnahme“ auf die Entscheidungsfindung in den Gemeinden können sehr unterschiedliche Wege beschritten werden. Grundsätzlich sind dabei die formellen und somit bis zu einem gewissen Grad bindenden Instrumente von den informellen, in der freiwilligen Kooperation wurzelnden Vorgehensweisen zu unterscheiden. Im Bereich der formellen Instrumente ist die in den Bundesländern unterschiedlich ausgestaltete Regionalplanung zentral. Unabhängig von den Besonderheiten in den Bundesländern kann über das formelle Instrumentarium der Regionalplanung zwar einer regional unerwünschten Siedlungsstruktur entgegenwirkt werden, die Regionalplanung verfügt aber kaum über instrumentelle und/oder fiskalische Ressourcen, um aktiv eine regional erwünschte Siedlungsentwicklung anzustoßen oder gar umzusetzen. Deswegen setzen die Modellvorhaben im MORO primär darauf, eine über die Regionalplanung hinausgehende koordinierende Wirkung auf die wesentlich von den Städten und Gemeinden getragene regionale Siedlungsentwicklung zu erzielen. Trotz absehbarer Erfolge hat sich in der Zusammenarbeit der Modellvorhaben gezeigt, dass davon keine durchschlagenden Wirkungen auf die Regionalentwicklung zu erwarten sind. Insbesondere sind die Modellvorhaben und ist die freiwillig-informelle Zusammenarbeit kaum in der Lage, bindende Entscheidungen herbeizuführen. Ein wirksamer Interessen- bzw. Lasten-Nutzen-Ausgleich zwischen Gemeinden ist als tragendes Element einer abgestimmten regionalen Siedlungsentwicklung kaum bottom-up erzielbar. Zudem braucht es einen sehr langen Atem, wenn Organisationen aufgebaut werden sollen, die als „Umsetzungsarm“ der Regionalplanung dauerhaft eine aktive Rolle in der Regionalentwicklung spielen sollen.

Die vorstehende Aufgabenbeschreibung des MORO unterstellt einen Interessengegensatz zwischen der regionalen und der lokalen Ebene. Dies ist plausibel, wenn z. B. eine Stadt oder Gemeinde aufgrund anders gelagerter politischer Prioritäten regionalplanerische Zielvorstellungen unterläuft (z. B. trotz hoher Nachfrage und Standorteignung zugewiesene Flächenpotenziale nicht bauleitplanerisch umsetzt). Häufig wird auch kritisiert, dass Gemeinden mit geringer Standorteignung übermäßig Bauland ausweisen und so zu dispersen Siedlungsstrukturen und übermäßigiger Flächeninanspruchnahme bei-

tragen. Im Kontext dieser Problematik wäre es zentral, bestehende Interessengegensätze zu überwinden. In der Zusammenarbeit der MORO-Regionen ist jedoch deutlich geworden, dass eine regionalplankonforme bzw. regionalpolitisch gewünschte Siedlungsentwicklung nicht allein an den beschriebenen Interessengegensätzen scheitern kann. Vielmehr wurde deutlich, dass z. B. eine gestärkte Innenentwicklung sowohl im regionalen als auch vielfach im lokalen Interesse ist. Hier wird die Zielerreichung nicht von Interessengegensätzen unterlaufen, sondern von einer Überforderung der Kommunen gebremst. Die gilt vor allem für kleine Städte und Gemeinden, deren Bau- und Planungsämter nicht flächendeckend über die erforderlichen personellen Ressourcen zur Bewältigung bestimmter arbeitsintensiver und spezialisierter Aufgaben verfügen. Die Modellvorhaben aus dem Landkreis Wunsiedel und der Werra-Wartburg-Region setzen hier an. Sie zielen beide darauf, die vorhandenen personalwirtschaftlichen Engpässe der lokalen Aufgabenerledigung durch den Aufbau überörtlicher Personalkapazitäten zu überwinden. Der Landkreis Wunsiedel hat dazu mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden den „Zweckverband interkommunales Flächenmanagement (ZIF)“ gegründet, um die örtliche Innenentwicklung zu stärken, die gemeinsame Gewerbeflächenentwicklung voranzutreiben sowie die überörtliche Koordination und Bereitstellung von Ausgleichsflächen zu übernehmen. Die Werra-Wartburg-Region hat sich zunächst auf die Innenentwicklung fokussiert und sieht vor, dazu eine von den beteiligten Städten und Gemeinden getragene Genossenschaft zu gründen, die im Auftrag der angeschlossenen Kommunen jeweils vor Ort tätig wird (siehe: www.moro-flaeche.de und den dort verfügbaren MORO-Abschlussbericht).

Diese Überlegungen und Beispiele zeigen, dass eine auf der Handlungsebene ansetzende Unterstützung geeignet sein kann, (erstens) die Handlungsspielräume der beteiligten Kommunen zu erweitern und dabei (zweitens) im Ergebnis Beiträge zu einer sinnvollen regionalen Siedlungsentwicklung zu leisten. Dies kann gewissermaßen von oben initiiert und getragen werden (Landkreise, Träger der Regionalplanung) oder aus der interkommunalen Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden selbst entstehen. Voraussetzung beider Varianten ist jedoch, dass die operativ-unterstützenden Leistungen an den Bedarfen der jeweiligen Städte und Gemeinden ansetzen.¹ Hierauf zielt die vorliegende Expertise: Es soll insbesondere beleuchtet werden, welche mit dem stadtentwicklungspolitischen Handeln verbundenen operativen Aufgaben ausgehend von personalwirtschaftlichen Restriktionen nicht oder nur unzureichend bewältigt werden können. Daraus wäre dann abzuleiten, wie bedarfsgerechte Angebote für die Unterstützung anzulegen sind.

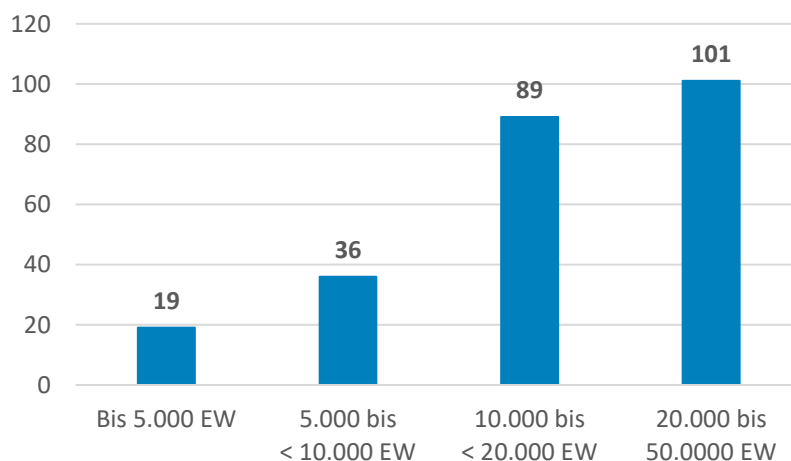
¹ Diese Form der interkommunalen Zusammenarbeit unterscheidet sich von den etablierten Formen der stadtentwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Denn bislang fokussiert sich die Zusammenarbeit ganz überwiegend auf analytische und konzeptionelle Arbeiten, aus denen häufig Zielvorstellungen für die Regionalentwicklung abgeleitet werden. Diese bleiben jedoch meist unverbindlich und entfalten nur eine unzureichende Wirkung auf die lokale Entscheidungsfindung. Die hier diskutierte Überführung in eine operative Zusammenarbeit kann von dieser Grundlage starten (siehe MORO-Expertise „Erfahrungen mit der Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung im Kontext gegenwärtiger organisatorischer und institutioneller Rahmenbedingungen“; Download auf www.moro-flaeche.de)

2 Methodik

Im Fokus der Expertise standen kleinere und mittlere Gemeinden, Städte und Verbandsgemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern, deren Erfahrungen zunächst über eine schriftliche, **quantitative Befragung** und anschließende vertiefende qualitative Interviews erhoben wurden. Für die quantitative Befragung wurden 1.040 Mitgliedskommunen des vhw angeschrieben. Darüber hinaus wurde die Befragung an Multiplikatoren mit der Bitte um Weiterleitung versendet. Insgesamt nahmen 245 Kommunen an der Befragung teil, was – bezogen auf den vhw-Verteiler - einer Rücklaufquote von 23,5 % entspricht. Die meisten dieser Kommunen hatten über 10.000 Einwohner, kleinere Kommunen – insbesondere solche unter 5.000 Einwohner – sind in der Befragung unterrepräsentiert. Im Mittelpunkt der schriftlichen Befragung² standen drei Themenblöcke:

- die Einschätzungen der Kommunen zu wichtigen **Handlungsbedarfen** im Bereich Stadtentwicklung, zu ihrer Zufriedenheit mit der damit verbundenen **Aufgabenbewältigung** und zu möglichen **Restriktionen** und Schwierigkeiten in diesen Bereichen,
- die **Leistungsfähigkeit** der Kommunen bei mit den Stadtentwicklungsaufgaben verbundenen konkreten Tätigkeiten,
- die **Personalausstattung** und Erfahrungen mit der Fachkräftegewinnung in den Kommunen.

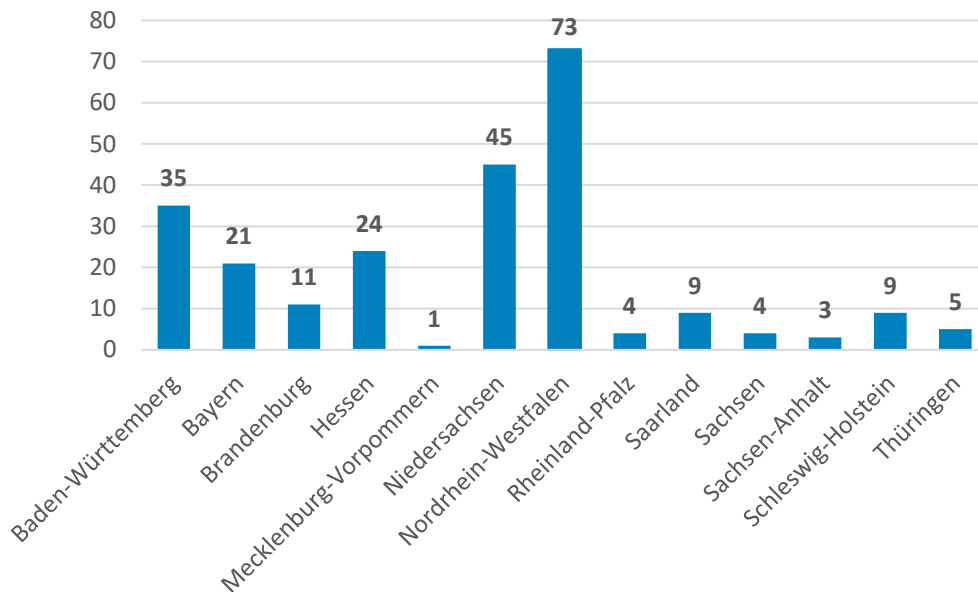
Abbildung 1: Strichprobe der quantitativen Befragung nach Einwohnergrößenklassen



Quelle: Befragung im Rahmen der Expertise

² Der vollständige Fragekatalog ist in Anhang 1 einsehbar.

Abbildung 2: Stichprobe der quantitativen Befragung nach Bundesländern



Quelle: Befragung im Rahmen der Expertise

Im Anschluss an die quantitative Befragung wurden **leitfadengestützte Gespräche** mit Bauamts- bzw. Stadtplanungsamtsleitenden sowie Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern aus 17 Kommunen geführt, um die Ergebnisse aus der Befragung weiter zu konkretisieren und kontextualisieren.³ Die zuvor quantitativ befragten Kommunen wurden am Ende des Fragebogens nach ihrer Bereitschaft für ein vertiefendes Gespräch gefragt. Dafür hatten sie die Möglichkeit, ihre Kontaktdaten zu hinterlassen. Insgesamt 84 Kommunen kamen dem nach. Aus diesem Pool wurde eine Stichprobe aus Kommunen unterschiedlicher Einwohnergröße sowie räumlichen Verteilung in Deutschland (Bundesländer, Raumtyp) gezogen und die Kontakte angefragt. Die Gespräche fanden hauptsächlich im Zeitraum März bis Mai 2025 statt und dauerten im Schnitt eine Stunde.

3 Personalausstattung und Personalrekrutierung

3.1 Viele Aufgaben – wenig Personal

Die kleinen Städte und Gemeinden sowie die kleinen Mittelstädte haben im Bereich der Stadtentwicklung, trotz anderem Umfang, eine ähnliche Aufgabenvielfalt zu bewältigen wie große Städte. Die Rechtssituation und die daraus resultierenden Verfahrensanforderungen unterscheiden sich nicht. Zudem sinkt der Aufwand nicht zwangsläufig proportional zur Größe eines Vorhabens oder eines Entwicklungsgebietes. Allein aus diesen Zusammenhängen lässt sich bereits eine Tendenz zur teilweisen Überforderung der kleineren Städte bzw. ihrer Planungs- und Bauverwaltungen vermuten.

Im Rahmen der vorliegenden Expertise wurde die stadtentwicklungspolitische Aufgabenwahrnehmung – primär zur Illustration und ohne Vollständigkeitsanspruch – in Aufgabenfelder unterteilt (siehe Abb.

³ Die Leitfragen finden sich in Anhang 2.

3). Innerhalb dieser Aufgabenfelder sind wiederum konkrete Aufgaben oder Tätigkeiten zu unterscheiden (vgl. Abb. 4), wobei diese Tätigkeiten für die Aufgabenfelder jeweils eine unterschiedliche Bedeutung haben.

Abbildung 3: Stadtentwicklungspolitische Aufgabenfelder

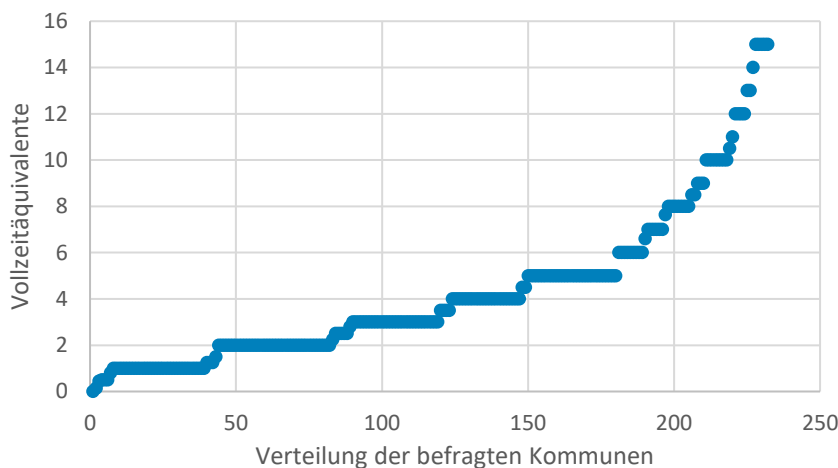
- Außenentwicklung: Ausweisung und Entwicklung neuer (Wohn-)Baugebiete
- Entwicklung neuer Gewerbe- und Industrieflächen
- Innenentwicklung: Mobilisierung von Wohnbaugrundstücken im Siedlungsflächenbestand
- Stärkung der Innenstadt und Ortsteilzentren
- Bestandsentwicklung: Rückbau oder Revitalisierung von Altimmobilien
- Umstrukturierung und Weiterentwicklung bestehender Gewerbe- und Industrieflächen
- Kommunale Wärmeplanung
- Bereitstellung und Sicherung von Flächen für die Gewinnung erneuerbarer Energien (insbesondere Windenergie und Freiflächenphotovoltaik)
- Hochwasser- und Starkregenvorsorge
- Sicherung von Grün- und Freiflächen im Siedlungsflächenbestand/Klimawandelvorsorge
- Anpassung der sozialen Infrastruktur (Kitas, Schulen)
- Förderung des Fuß- und Radverkehrs
- Förderung des ÖPNV

Abbildung 4: Typische Aufgaben und Tätigkeiten in der Stadtentwicklung

- Erhebung und Analyse von Daten
- Ausarbeitung wirksamer Handlungsansätze (Strategien, Konzepte, Programme)
- Abstimmung mit der lokalen Politik
- Abschätzung wirtschaftlicher Risiken u. Investitionsaufwand bei städtebaulichen Projekten
- Vermarktung und Vergabe von Grundstücken und Immobilien (z. B. Konzeptvergaben)
- Ansprache von und Kooperation mit Grundstückseigentümern und Investoren
- Konzeption und Durchführung von Bürgerbeteiligung
- Ausschreibung und Steuerung von externen Forschungs- und Beratungsleistungen
- Fördermittelakquise/Fördermittelanträge
- Kooperation mit anderen Planungsträgern
- Rechtssichere Steuerung von Planungsverfahren
- Rechtssichere Gestaltung und Verhandlung von städtebaulichen Verträgen
- Rechtssichere Anwendung sonstiger Instrumente des BauGB

Die Wahrnehmung dieser vielfältigen Aufgaben liegt im Schwerpunkt bei den Bau- und Planungsämtern. Aber auch die mit Liegenschaften, Wirtschaftsförderung oder Umweltfragen befassten Organisationseinheiten können beteiligt sein. Auf der anderen Seite haben die Bauämter in kleinen Städten auch über den Kernbereich der Stadtentwicklung hinausreichende Aufgaben (z. B. im Bereich Hoch- und Tiefbau oder im Management kommunaler Gebäude). Aufgrund dieser Abgrenzungsschwierigkeiten wurde die Frage, wie viele Mitarbeiter (gemessen in Vollzeitäquivalenten) in den jeweiligen Verwaltungen mit Stadtentwicklungsaufgaben befasst sind, mit folgendem Ergebnis in die Online-Befragung integriert.

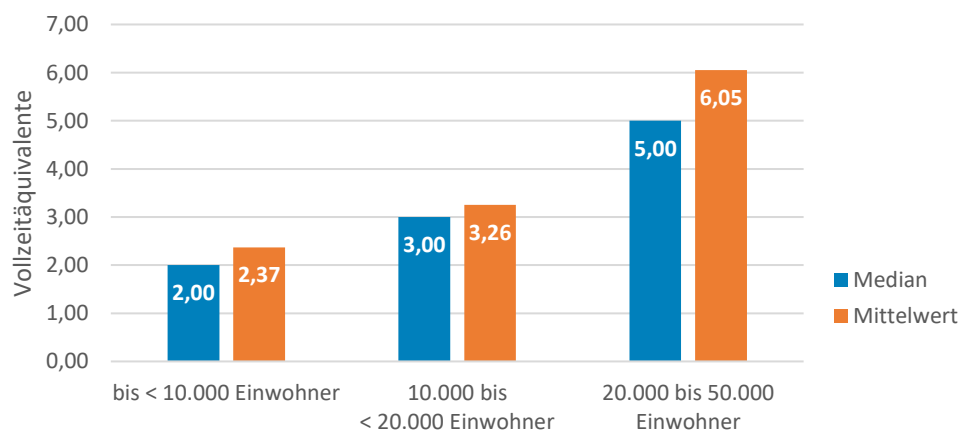
Abbildung 5: Stellenumfang (Vollzeit-Äquivalente) für die Aufgaben im Bereich Stadtentwicklung



Quelle: Befragung im Rahmen der Expertise

Gut ein Drittel (35 %) der Städte und Gemeinden muss die zuvor beschriebenen stadtentwicklungspolitischen Aufgaben mit zwei oder weniger Vollzeitäquivalenten bewältigen. Weitere 28 % der Städte können auf zwei bis vier Vollzeitäquivalente zurückgreifen. Der Rest der befragten Städte (37 %) verfügt über mehr Personal, wobei nicht auszuschließen ist, dass die Befragten das Personal der mit Stadtentwicklungsaufgaben befassten Ämter hier in Summe genannt haben und somit die Ergebnisse insbesondere im oberen Wertebereich verfälscht sind. Der Umfang der Personalausstattung steigt – wenig überraschend – mit zunehmender Gemeindegröße. Die kleinen Mittelstädte zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern unterscheiden sich von den kleineren Städten und Gemeinden deutlicher.

Abbildung 6: Vollzeitäquivalente im Mittelwert und Median nach Gemeindegrößenklassen



Quelle: Befragung im Rahmen der Expertise

3.2 Unbesetzte Stellen und Probleme der Fachkräftegewinnung

Befragt wurden die Kommunen auch nach dem Umfang der unbesetzten Stellen. Rund **45 % der Kommunen (109 von 237) verweisen auf derzeit unbesetzte Stellen**. Bei den Angaben zum Umfang der unbesetzten Stellen, ist es jedoch schwierig, diese allein auf die stadtentwicklungspolitische Aufgabenwahrnehmung zu beziehen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit handelt es sich bei den Angaben um die unbesetzten Stellen in den relevanten Ämtern oder Fachbereichen. Die Summe der unbesetzten Stellen (VZ) in den 109 Kommunen beträgt 243,5.

Sowohl der Anteil der Kommunen mit unbesetzten Stellen als auch deren Umfang verweist bereits auf **Schwierigkeiten, geeignetes Fachpersonal zu finden**. Konkret danach befragt, verneinen dies nur 6 % der Kommunen. Der überwiegende Teil (61 %) beklagt bereits heute entsprechende Probleme. Weitere 33 % der befragten Städte und Gemeinden befürchten einen zukünftig zunehmenden Wettbewerb um entsprechende Fachkräfte sowie daraus resultierende Probleme bei der Stellenbesetzung. Angesichts der bevorstehenden Ruhestandswelle und der gleichzeitig abnehmenden Zahl junger Menschen (Nachwuchsmangel) kann dies nicht verwundern.

Tabelle 1: Spezifische Probleme für die Kommunen bei der Fachkräfteanwerbung

Aussage	Stimme zu	Stimme eingeschränkt zu	Stimme nicht zu
Wir stehen als kommunaler Arbeitgeber in einem hohen Wettbewerb zur lokalen Wirtschaft.	59,8%	31,1%	9,0%
Wir stehen als kommunaler Arbeitgeber in einem hohen Wettbewerb zu anderen Kommunen oder höheren Planungsebenen.	85,7%	12,3%	2,0%
In unserem Einzugsbereich befinden sich größere Kommunen, die als Wohn- und Arbeitsstandort für viele Fachkräfte attraktiver sind.	61,9%	28,7%	9,4%
Wir haben Schwierigkeiten, konkurrenzfähige Gehälter zu zahlen.	66,4%	29,9%	3,7%
In unserer kleinen Kommunalverwaltung müssen die Mitarbeitenden ein breites Spektrum von Aufgaben übernehmen. Viele (junge) Fachkräfte bevorzugen demgegenüber spezialisierte Aufgaben in größeren Teams.	45,1%	36,1%	18,9%
Die technischen, organisatorischen und baulich-räumlichen Arbeitsbedingungen in unserer Kommunalverwaltung sind nicht mehr zeitgemäß.	21,3%	40,2%	38,5%
Wir haben als kommunaler Arbeitgeber eine hohe Fluktuation unserer Mitarbeitenden.	18,9%	38,9%	42,2%
Wir haben Schwierigkeiten, qualifizierte Führungskräfte zu finden.	47,5%	38,9%	13,5%
Wir haben Schwierigkeiten, geeignetes Fachpersonal (Sachbearbeitungsebene) zu finden.	60,2%	34,4%	5,3%

Quelle: Befragung im Rahmen der Expertise

Die kleinen Städte und Gemeinden sehen sich einem hohen Wettbewerb untereinander sowie zu anderen Planungsebenen ausgesetzt. Viele Städte verweisen zudem darauf, mit Großstädten im Einzugsbereich oder mit der lokalen Wirtschaft konkurrieren zu müssen. Es ist plausibel anzunehmen, dass in dieser Hinsicht, ausgehend von der räumlichen Lage und der regionalen Arbeitsmarktsituation, relevante Unterschiede bestehen. Als gravierendster Nachteil wird von den befragten kleinen Städten und Gemeinden angegeben, keine konkurrenzfähigen Gehälter zahlen zu können. Relevant erscheint

es vielen Kommunen zudem, dass junge Fachkräfte lieber spezialisierte Aufgaben in größeren Verwaltungen übernehmen. Demgegenüber fällt die Sorge, in kleinen Verwaltungen hinsichtlich der baulichen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen keine attraktiven Arbeitsplätze bieten zu können, etwas zurück. Die beschriebenen Probleme der Fachkräftegewinnung sind aus Sicht der befragten Kommunen sowohl beim Fachpersonal auf Sachbearbeiterebene als auch bei Führungskräften – hier allerdings weniger stark ausgeprägt – bedeutsam.

Der hohe Handlungsbedarf spiegelt sich auch in den Interviews wieder: Nahezu alle Kommunen äußern, dass **es zunehmend schwieriger wird, qualifiziertes Personal zu finden**. Der Fachkräftemangel wird insbesondere in den Bereichen Tiefbau, im Ingenieurwesen, im Energiemanagement und der (Bauleit-)Planung gesehen. Auf ausgeschriebene Stellen gibt es sinkende Bewerberzahlen insgesamt und noch weniger mit der fachspezifischen Qualifizierung oder erwarteten Berufserfahrung. Wie in der quantitativen Befragung werden hier als Grund, neben dem Fachkräftemangel, insbesondere die nicht wettbewerbsfähigen Entgelte genannt. Höhere Ebenen wie der Landkreis oder auch nahe gelegene Oberzentren schreiben für die gleiche Stelle höhere Entgelt-Gruppen aus. Dies gilt für unterschiedliche Qualifikationsstufen und Ausbildungsgänge. So passiert es nicht selten, dass nach der Ausbildung in der Kommune das Personal hinüberwechselt.

„Ich muss gucken, dass ich die halte. Vor allem die, die bei uns lernen und dann angelernt haben und ich denen ich nur Entgeltgruppe 5 oder 6 anbieten kann. Wir haben hier das Landratsamt, das ist vom Rathaus fußläufig ungefähr 200 Meter weg. Sie lernen bei uns aus und bekommen im Landratsamt die Entgeltgruppe 9 angeboten.“

„Meine Kollegen, die hier Sachbearbeiter im Bauamt sind, haben eine E6. Zehn Kilometer weiter haben die eine E10“

Insbesondere kleinere und peripher gelegene Kommunen beschreiben zudem eine interkommunale Konkurrenz um Fachkräfte, bei der sie finanziell nicht mithalten können.

„Also wir haben schon die Situation, dass wir uns ein Stück weit gegenseitig kannibalisieren. Das heißt, dass Kommunen sich vergleichen und das insgesamt das System natürlich teurer macht, weil man immer versucht, noch ein Stück weit attraktiver zu sein.“

3.3 Facetten der Fachkräftegewinnung und -bindung

Nur fünf der 17 interviewten Kommunen berichten, in der jüngeren Vergangenheit neues Personal ohne größere Schwierigkeiten gefunden zu haben. Zentral gelegene Kommunen stehen einerseits stark im Wettbewerb zu den anliegenden Oberzentren:

„Die haben uns in den letzten Jahren mehrere Hände voll Mitarbeiter abgeworben, weil die dann einfach sagen, bei uns gibt es ein bis zwei Gehaltsgruppen mehr“

Auf der anderen Seite können sie aber auch von ihrer Lage und einer guten Anbindung profitieren:

„Es gibt doch eine ganze Menge Leute, die mit ihren Kindern hier rausgezogen sind ins Umland und dann feststellen: ‚Eigentlich ist es ganz schön, selbst wenn ich vielleicht ein bisschen weniger verdiene.‘ [...] Das sind oft auch qualifizierte Leute, die rausziehen mit ihrer Familie.“

Andere beobachten, dass der öffentliche Dienst von der unsicheren Wirtschaftslage personell profitiert, seien es die Auswirkungen der Corona-Pandemie oder der Baukrise. Bei wieder anderen spielten fähige Personalabteilungen oder aktives Abwerben aus der Privatwirtschaft eine zentrale Rolle, um neues Personal zu finden. An Quereinsteigern und der Qualifizierung vor Ort kommen die wenigsten Befragten Kommunen vorbei. Hier gibt es allerdings unterschiedliche Erfahrungen: Fälle in denen es Schwierigkeiten gab und die Kollegen schnell wieder gegangen sind und Fälle in denen sich Quereinsteiger als Glücksgriff herausstellten. In der aktuellen Markt-Situation müsse „man mit Quereinsteigern arbeiten, ein bisschen improvisieren, die Leute schulen in die richtige Richtung. Bisher hat es immer irgendwie geklappt, aber es ist, ja, wie ich gesagt habe, eine Improvisationsaufgabe oftmals.“ Auch Berufseinsteigende und die duale Ausbildung von Studierenden dienen als Personal-Quelle.

Aufgrund der in vielen Kommunen prekären finanziellen Haushaltslage steht die Finanzierung neuer und selbst bestehender Stellen der Verwaltung aber auch auf dem Prüfstand. Der Personalbedarf wird teilweise als politisch nicht vermittelbar beschrieben. Insbesondere kleine und große Kleinstädte berichten von dieser Problematik. Sie beschreiben auch, dass es zu Personalengpässen kommt. Verschärft wird diese Herausforderung durch eine teilweise hohe personelle Fluktuation. Das Ergebnis sind Projektverzögerungen, veränderte Priorisierungen und Qualitätseinbußen. Krankheitsfälle lassen sich dabei nur schwer kompensieren.

Um Personal zu halten, sind nicht nur finanzielle Aspekte ausschlaggebend. Auch das Arbeitsklima, die Ortsbindung und das familiäre Arbeitsverhältnis einer kleinen Verwaltung/Kommune wird als Grund genannt, dass selbst geringere Gehälter in Kauf genommen werden:

„Sie müssen sich um die Leute kümmern. Es ist keine Selbstverständlichkeit gute qualifizierte Leute zu bekommen, sondern Sie müssen einiges dafür tun, dass sie bleiben.“

„Und trotzdem arbeiten die hier, [...] weil die alle hier leben, alle was für ihren Ort wollen. Also das ist purer Idealismus. Und das ist das, was Spaß macht, weil wir ein gutes Team sind und weil man das, glaube ich, in Städten und so nicht hat. Hier will niemand Home-Office, hier will jeder jeden Tag kommen. Hier will jeder seine Kollegen treffen. Und hier will jeder für seinen Ort unbedingt was erreichen.“

Nahezu alle Kommunen heben hervor, dass die Arbeitsanforderungen steigen, die Verfahren komplexer werden (z. B. rechtliche Anforderungen) und neue Aufgabenfelder hinzukommen (z. B. Klimaschutz, Erneuerbare Energien, Digitalisierung, Migration). Diese Entwicklung führt zu einem erhöhten Bedarf an Qualifizierung und Fortbildung, die Zeit einnimmt, die ohnehin knapp ist. Der Arbeitsdruck und die Arbeitsbelastung der einzelnen Mitarbeiter steigt und äußert sich teilweise in vermehrten Krankheitstagen. Als Folge-Problem wird die Einschränkung von Gestaltungsspielräumen aus Zeitmangel genannt. Dies könne dazu führen, dass die Stellen gerade für Jüngere unattraktiv werden.

4 Stadtentwicklungspolitische Aufgabenwahrnehmung

4.1 Sehr hohe Handlungsbedarfe – eingeschränkte Handlungsfähigkeit

Kleine Städte und Gemeinden gibt es in großer Zahl und in großer Heterogenität. Integriert in wachsenden Stadtregionen unterscheiden sich Aufgaben von den Rändern der Wachstumsregionen oder in einer wachstumsschwachen oder schrumpfenden Peripherie. Viele kleine Städte kämpfen gegen Nachfragemangel, Leerstände und daraus resultierende städtebauliche Defizite. Damit einher geht oft eine kostenträchtige und schwer finanzierbare Unterauslastung wichtiger Infrastrukturen und anderer Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Feuerwehr, Gesundheit und Pflege etc.). Andere Städte leiden eher unter dem Druck der regionalen Nachfrage und sehen sich mit Preissteigerungen konfrontiert, die bisweilen die lokale Bevölkerung überfordern. Aber nicht nur neue Wohngebiete müssten ausgewiesen werden, auch andere Bau- und Investitionsaufgaben (z. B. Schulen, KiTas) müssten gestemmt werden.

Insgesamt zeigt sich in der Befragung, dass die teilnehmenden Städte und Gemeinden **durchweg einen sehr hohen stadtentwicklungspolitischen Handlungsbedarf erkennen**. Besonders hohe Werte erzielen die Handlungsfelder, die unabhängig von der spezifischen lokalen Situation und deswegen für alle Gemeinden ihre Bedeutung entfalten. Dies trifft z. B. auf die **Innenstadtentwicklung** zu, die aufgrund der übergeordneten Entwicklungen auch in dynamischen Städten Anlass zur Sorge ist. Fast 90 % der befragten Städte sehen diesbezüglich einen hohen oder sehr hohen Handlungsbedarf. Ebenso von übergeordneten Zielsetzungen und Herausforderungen beflügelt, erreichen die **klimapolitisch bedeutsamen Handlungsfelder** sehr hohe Werte (Hochwasser- und Starkregenvorsorge, Wärmeplanung). Bei diesen vergleichsweise jungen Themen kommt teilweise zum Ausdruck, dass diese nicht in den etablierten Routinen bearbeitet werden können und von daher als besondere Herausforderung angesehen werden. Demgegenüber sehen relativ wenige Kommunen in den Handlungsfeldern „Revitalisierung und Rückbau von Altimmobilien“ und „Umstrukturierung und Weiterentwicklung von bestehenden Gewerbe- und Industrieflächen“ einen hohen oder sehr hohen Handlungsbedarf. Allerdings handelt es sich dabei immer noch um die Hälfte der befragten Städte und Gemeinden.

Diesem vielfach artikulierten hohen Handlungsbedarf steht jedoch eine für einige Städte und Gemeinden **eingeschränkte Handlungsfähigkeit** gegenüber. Über alle Handlungsfelder mit hohem und sehr hohem Handlungsbedarf hinweg, zeigen sich die Kommunen zu 47 % als „sehr“ oder „eher unzufrieden“ mit der Aufgabenbewältigung. Hier ließe sich darauf verweisen, dass über 50 % der Kommunen mit ihrer Aufgabenbewältigung „eher“ oder „sehr zufrieden“ (mit deutlich Schwerpunkt auf „eher zufrieden“) sind. Andererseits kann es nicht genügen oder ist mindestens bedenklich, dass fast die Hälfte der befragten Kommunen in als wichtig erkannten Handlungsfeldern die selbst gesteckten Ziele offenbar nicht erreichen (können).

Abbildung 7: Handlungsbedarfe und Zufriedenheit mit der Aufgabenbewältigung in ausgewählten Handlungsfeldern

Handlungsfelder	Anteil der Kommunen mit ...	
	hohem bis sehr hohem Handlungsbedarf	Unzufriedenheit mit der Aufgabenbewältigung
Außenentwicklung: Ausweisung und Entwicklung neuer (Wohn-)Baugebiete	64%	43%
Entwicklung neuer Gewerbe- und Industrieflächen	82%	49%
Innenentwicklung: Mobilisierung von Wohnbaugrundstücken im Siedlungsflächenbestand	75%	50%
Stärkung der Innenstadt und der Ortsteilzentren	89%	43%
Bestandsentwicklung: Rückbau oder Revitalisierung von Altimmobilen	51%	69%
Umstrukturierung und Weiterentwicklung bestehender Gewerbe- und Industrieflächen	50%	63%
Kommunale Wärmeplanung	80%	30%
Bereitstellung u. Sicherung von Flächen für Gewinnung erneuerbarer Energien (insb. Windenergie, Freiflächenphotovoltaik)	76%	36%
Hochwasser- und Starkregenvorsorge	83%	44%
Sicherung von Grün- und Freiflächen im Siedlungsflächenbestand / Klimawandelvorsorge	71%	43%
Anpassung der sozialen Infrastruktur (Kitas, Schulen etc.)	86%	39%
Förderung des Fuß- und Radverkehrs	81%	50%
Förderung des ÖPNV	70%	65%

Quelle: Befragung im Rahmen der Expertise

4.2 Schlaglicht: Innen- und Bestandsentwicklung

Über die Hälfte der befragten Kommunen berichtet von Handlungsbedarfen zum **Erwerb von Flächen und Gebäuden im Bestand**, um Leerstände zu beleben oder Entwicklungsflächen an den Markt zu bringen. Problematisch wirken hier u. a. unzureichende Entwicklungsabsichten oder fehlende Kooperationsbereitschaft privater Eigentümer, sowie das Ausbleiben privater Investitionstätigkeiten. Allerdings werden Ein- bzw. Zugriffsmöglichkeiten sowohl für Gewerbe- als auch Wohnraumentwicklungsmaßnahmen als begrenzt beschrieben. So fehlten insbesondere finanzielle Mittel und rechtliche Möglichkeiten zum Erwerb bzw. dem Zugriff auf private Flächen und Immobilien. Auch unzureichende personelle Kapazitäten für Aufgaben der Projektierung, der Ansprache von Eigentümern oder der Akquise von Fördermitteln verhindern hier Entwicklungsmaßnahmen.

"Eine kleine Kommune wie wir, wir haben keine Immobilienerfahrung, Immobilienentwicklung im Privatwohnungsmarkt. Und sich das aufzubauen, das geht nur, wenn man das mit anderen macht oder die klassischen Player der Privatwirtschaft hat."

Neben dem Leerstand, der für viele Interviewpartner eine Rolle spielt, begründet sich der Handlungsbedarf in diesen Themen vor allem aus dem Wohnraumbedarf. Besonders zentral gelegene Kommunen betonen, das Wohnraum knapper und teurer wird, sowohl im Bereich Bauland als auch bei Mietwohnungen. Der Druck steige durch die Nähe zu Großstädten und steigende Baukosten. Besonders der Bedarf an bezahlbarem und gefördertem Geschosswohnungsbau wird hier genannt. Privat neu geschaffener Wohnraum sei dagegen für viele Haushalte kaum bezahlbar. In Kommunen in peripherer Lage oder mit ländlich geprägten Ortslagen erschweren demographische Entwicklungen und der erforderliche altersgerechte Wohnraum, kleinteilige Grundstücksstrukturen (Realteilung) oder mangelndes Interesse an Nachverdichtung die Entwicklung zusätzlich.

Im Aufgabenfeld der **Stärkung von Innenstadt und Ortsteilzentren** wird in der quantitativen Befragung der höchste Handlungsbedarf gesehen. Besonders in kleinen Kommunen zeigen sich dabei deutliche Herausforderungen in der Bewältigung dieser Aufgaben. Auch im qualitativen Teil der Befragung wurde das Thema intensiv besprochen. Hier wurde am häufigsten die Abwanderung des Einzelhandels aus den Innenstädten als Herausforderung genannt, vor allem in Kommunen mit abnehmender oder stagnierender Bevölkerung. Berichtet wurde über zunehmende Leerstände in der Innenstadt, insbesondere im (auch großflächigen) Einzelhandel, teilweise aber auch im Bürobereich. Als direkte Ursachen werden hierfür die geringe Nachfrage, die Überalterung und die Konkurrenz durch den Online-Handel sowie naheliegende Mittel- oder Oberzentren genannt. Der schwindende Einzelhandel wird dabei teilweise durch andere Dienstleistungen oder weniger frequenzbringende Nutzungen ersetzt, dies bringe aber nicht die erwünschten positiven Entwicklungsimpulse.

Rechtliche und planerische Rahmenbedingungen wurden ebenfalls mehrfach als Hürde für die Entwicklung der Innenstädte genannt. Dazu zählen Emissions- und Lärmschutzgrenzen oder Vorgaben zu Stellplatznachweisen, wodurch unterschiedliche Nutzungen (auch im gastronomischen Bereich) erschwert werden. Überarbeitungen finden meist nur anlassbezogen auf Initiative konkreter Investorenanfragen statt und kosten Zeit. Oft werden in diesen Zusammenhängen Gutachten erforderlich, die als zusätzliche Facette der Überforderung beschrieben werden. Auch veraltete, den aktuellen Bedarfen nicht mehr entsprechende Plangrundlagen (B-Pläne, FNP) behindern wünschenswerte Entwicklungen. Deren Überarbeitung erzeuge jedoch mitunter einen unverhältnismäßig hohen Aufwand.

„Insbesondere, was Flächennutzungspläne und auch Bauleitplanung angeht, leben wir sehr von der sehr alten Substanz, die eigentlich aus einem ganz anderen Zeitalter kommt von den Rahmenbedingungen.“

Einige Kommunen versuchen, negativen Entwicklungen in den Innenstädten gegenzusteuern, indem sie selbst investieren und hierzu meist auf Förderprogramme zurückgreifen. So werden z. B. Innenstadtmanagements aufgebaut, Schlüsselimmobilien entwickelt oder öffentliche Plätze aufgewertet. Auch Sanierungsgebiete werden ausgewiesen, um zugleich private Investitionen zu mobilisieren.

4.3 Schlaglicht: Klimaschutz und Klimaanpassung

In den Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung fallen Aufgaben wie die kommunale Wärmeplanung, die Bereitstellung und Sicherung von Flächen für die Gewinnung erneuerbarer Energien, die Hochwasser- und Starkregenvorsorge oder die Sicherung von Grün- und Freiflächen.

In der quantitativen Befragung **gaben 80 % der Befragten einen hohen oder sehr hohen Handlungsbedarf für die kommunale Wärmeplanung an**. Dies verwundert wenig, sind die Kommunen doch aufgefordert, bis 2028 entsprechende Konzepte aufzustellen. Da es sich zugleich um ein für viele Kommunen neues Feld handelt, stoßen Anspruch und Wirklichkeit im kommunalen Alltag aufeinander. Häufige Gesetzesänderungen oder gesetzliche Unklarheiten in diesem Bereich erschweren den Kommunen die Arbeit zusätzlich. Dort, wo die entsprechende Fachexpertise im Haus nicht vorhanden ist, sind die Städte und Gemeinden auf die Zusammenarbeit mit Stadtwerken, privaten Netzbetreibern oder externen Büros angewiesen. Auch der Kreis kann an dieser Stelle von mancher Kommune zur Unterstützung herangezogen werden.

„Wir sind eine Kommune, die keine eigenen Stadtwerke hat. Von daher ist das Thema kommunale Wärmeplanung für uns beispielsweise ein Thema gewesen, wo wir sehr wenig Expertise selbst hatten. Auch der ganze Bereich der Energietransformation. Wir haben auf einmal in einer Intensität mit energierelevanten Themen zu tun, die wir so noch nie kannten. Da haben wir das Glück, dass wir uns eingekauft haben in einen Netzbetreiber, dass wir darüber ein Stück weit Ressourcen ziehen.“

In der quantitativen Befragung wurde der Handlungsbedarf in der **Hochwasser- und Starkregenvorsorge** als sehr hoch eingestuft (jeweils ca. 40 % sehr hoch und hoch) und auch die **Sicherung von Grün- und Freiflächen** ist relevant (15 % sehr hoch, 55 % hoch). Bei beiden Themen werden Personalkapazitäten als wichtigster limitierender Faktor für die Aufgabenbewältigung genannt. Beim Thema Hochwasser- und Starkregenvorsorge kommen, neben personellen Aspekten, finanzielle Belastungen in Bezug auf Vorsorgemaßnahmen und fehlendes Fachwissen für die Risikoeinschätzung herausfordernd hinzu.

Im Bereich der Bereitstellung und Sicherung von **Flächen für die Gewinnung erneuerbarer Energien** stellen Widerstände aus der Bevölkerung und der Politik für die Kommunen eine zentrale Herausforderung dar. Speziell in Regionen, die vom Tourismus leben, ergeben sich etwa beim Ausbau von Windkraftanlagen oder Photovoltaik Zielkonflikte zwischen Umweltschutz, Energieversorgung und dem Tourismus.

Das **Fehlen spezialisierten Personals** wie etwa eines Klimaschutzmanagers, das neben dem erforderlichen Fachwissen auch eine Rolle als Kümmerer und Vermittler bei Themen im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung einnehmen kann, wurde in mehreren Gesprächen beklagt.

4.4 Schlaglicht: Anpassung und Ausbau öffentlicher Infrastrukturen

Neben der Stärkung der Innenstadt und Ortsteilzentren wird bei der **Anpassung der sozialen Infrastruktur** in der quantitativen Befragung der höchste Handlungsbedarf angegeben, nur 14 % geben hier einen niedrigen Handlungsbedarf an. Der hohe Handlungsdruck wird auch in den Interviews deutlich. Notwendigkeiten der Anpassung sozialer Infrastrukturen ergeben sich aus unterschiedlichen Entwicklungen. Dazu zählen demographische Veränderungen durch den Zuzug von Familien (in Verbindung mit dem Anspruch auf eine Ganztagsbetreuung), die internationale Zuwanderung und die Alterung der

Gesellschaft. Zudem bestehen Modernisierungsdefizite öffentlicher Gebäude mit einem teils hohen Investitionsstau. Mehrfach genannt wurden etwa die defizitäre Ausstattung und Sanierungsstand der freiwilligen Feuerwehren oder auch von Schulen.

Auch in den Interviews treten finanzielle Schwierigkeiten als zentrale Herausforderung hervor. Bauvorhaben würden teurer, für externe Planungsdienstleister fehle teilweise das Geld oder es reiche nicht für alle notwendigen Maßnahmen. Teilweise sehen Kommunen sich auch vor zu hohe rechtliche Anforderungen gestellt, die Anpassungsmaßnahmen verhindern.

"Ich merke, wir müssen immer wieder Projekte neu aufschnüren, weil es entweder nicht in die Förderung passt oder wir auch baurechtlich einfach so hohe Anforderungen mittlerweile haben, dass es schwierig wird, auch kleinere Modernisierungsmaßnahmen zu machen, weil man sofort in die Notwendigkeiten kommt, sonst auch grundlegend zu modernisieren"

Auch in der **Förderung von Fuß- oder Radverkehr** zeigen sich insbesondere Finanzlücken als Hürde. Besonders in Kommunen mit peripheren Ortsteilen besteht Handlungsbedarf beim **Ausbau der Infrastrukturen** sowie einer **Verbesserung des ÖPNV**. Zudem bleibe es nicht nur bei den notwendigen Baumaßnahmen, sondern teilweise müssen auch Flächen erworben werden. Um eine bessere Anbindung der Ortsteile zu erreichen, wird mitunter auf Ruf- bzw. Bürgerbusse zurückgegriffen, je nach Kapazität werden auch Radverkehrskonzepte oder interkommunale Verkehrskonzepte aufgestellt.

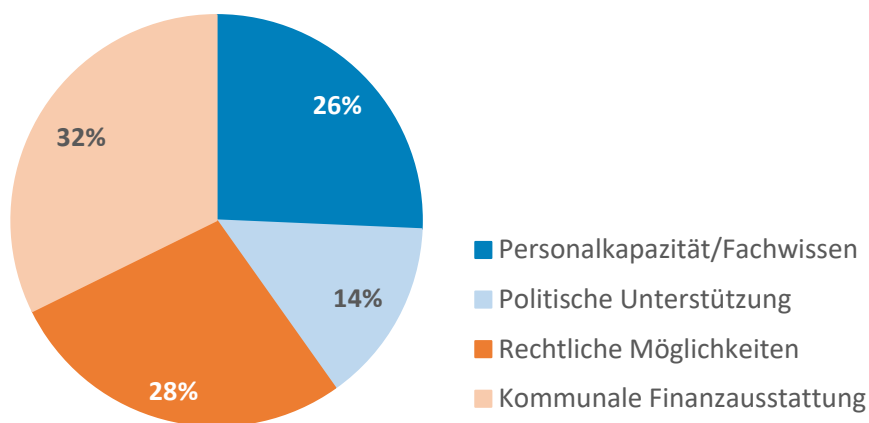
4.5 Facetten der Überforderung kleiner Städte und Gemeinden

Bei erkennbarer Überforderung und Unzufriedenheit mit der stadtentwicklungspolitischen Aufgabenwahrnehmung **spielt die unzureichende Personalausstattung eine entscheidende Rolle**. Dies ist jedoch nicht allein ausschlaggebend. Nach den relevanten Faktoren für die unzureichende Aufgabenbewältigung befragt, **entfallen die häufigsten aller Nennungen der Kommunen auf die kommunale Finanzausstattung** (32 % aller Nennungen). Dies ist nicht verwunderlich, kann die Finanzsituation doch als übergeordneter Bestimmungsfaktor der kommunalen Handlungsfähigkeit eingestuft werden, bei aktuell bundesweit sich verschlechternder Lage. Aber auch die **rechtliche Situation**, hier insbesondere das im Kern des BauGB verankerte Bau- und Planungsrecht, trägt in der Wahrnehmung der Kommunen einen fast ebenso großen Teil zur Überforderung bei (28 % aller Nennungen). Dabei können sowohl die aus dem Recht entstehenden Verfahrensanforderungen als auch die Komplexität des Rechts sowie schließlich die Robustheit des Rechts bei der Durchsetzung öffentlicher Anliegen gemeint sein. Die Personalausstattung mit den Facetten Personalkapazitäten und Expertise fällt demgegenüber nur wenig zurück (26 %). **Etwas weniger bedeutsam ist die politische Unterstützung** für den Erfolg in den einzelnen Handlungsfeldern (14 %).

Die Unterschiede zwischen den Handlungsfeldern folgen einem relativ klaren Muster. Die Finanzausstattung wird vermehrt in den Handlungsfeldern als relevant beschrieben, die stärker mit öffentlichen Investitionen verbunden sind. Hierzu gehören z. B. die Förderung des ÖPNV und des Fuß- und Radverkehrs, die Anpassung der sozialen Infrastruktur sowie Aufgaben im Bereich Innenstadtrevitalisierung, Bestandsentwicklung sowie Klimawandelanpassung. Das Bau- und Planungsrecht ist vor allem für die Handlungsfelder eine gewichtige Facette eingeschränkter Handlungsfähigkeit, in denen es um Planungsverfahren oder um die Grundstücksmobilisierung geht: Die Entwicklung neuer Baugebiete für Wohnen und Gewerbe im Außenbereich und im Innenbereich, die Revitalisierung von Altimmobilen sowie nicht zuletzt die Bereitstellung bzw. Sicherung von Flächen für erneuerbare Energien und für die

Klimawandelvorsorge (Wasser / Grün). In den Handlungsfeldern Mobilitätswende, Energiewende und Klimawandelvorsorge nannten die befragten Kommunalverwaltungen etwas häufiger als in anderen Handlungsfeldern den Mangel an politischer Unterstützung als Hemmnis. Die personalwirtschaftlichen Restriktionen haben für alle Handlungsfelder eine relativ ähnliche Bedeutung (mehrheitlich zwischen 20 und 30 % der Nennungen). Da sie zum Zeitpunkt der Befragung als akute und zugleich neue Herausforderung einzuordnen war, haben die personalwirtschaftlichen Restriktionen lediglich mit Blick auf die Wärmeplanung eine merklich höhere Bedeutung.

Abbildung 8: Faktoren für eine eingeschränkte Aufgabenerfüllung über alle Handlungsfelder hinweg



Quelle: Befragung im Rahmen der Expertise; Mehrfachnennungen waren möglich

Abbildung 9: Faktoren für eine eingeschränkte Aufgabenerfüllung nach Handlungsfeldern

	Personalkapazität/ Fachwissen	politische Unterstützung	rechtliche Möglichkeiten	kommunale Finanzausstattung
Außenentwicklung: Ausweisung und Entwicklung neuer (Wohn-)Baugebiete	24%	15%	38%	23%
Entwicklung neuer Gewerbe- und Industrieflächen	22%	11%	41%	26%
Innenentwicklung: Mobilisierung von Wohnbaugrundstücken im Siedlungsflächenbestand	25%	13%	40%	23%
Stärkung der Innenstadt und der Ortsteilzentren	26%	14%	25%	35%
Bestandsentwicklung: Rückbau oder Revitalisierung von Altimmobilen	21%	11%	34%	34%
Umstrukturierung und Weiterentwicklung bestehender Gewerbe- und Industrieflächen	27%	11%	33%	28%
Kommunale Wärmeplanung	47%	12%	13%	28%
Bereitstellung u. Sicherung von Flächen für Gewinnung erneuerbarer Energien (insb. Windenergie und Freiflächenphotovoltaik)	24%	23%	35%	19%
Hochwasser- und Starkregenvorsorge	32%	9%	23%	36%
Sicherung von Grün- und Freiflächen im Siedlungsflächenbestand / Klimawandelvorsorge	24%	23%	35%	19%
Anpassung der sozialen Infrastruktur (Kitas, Schulen etc.)	27%	9%	15%	49%
Förderung des Fuß- und Radverkehrs	23%	20%	17%	40%
Förderung des ÖPNV	17%	20%	12%	51%

Quelle: Befragung im Rahmen der Expertise

5 Kommunale Handlungsfähigkeit in zentralen Aufgabenbereichen

Die Vielfalt der aufgezeigten Handlungsfelder macht deutlich, vor welchen Aufgaben die Städte und Gemeinden in der Stadtentwicklung stehen und welchen Herausforderungen sie dort begegnen. Im Folgenden wird nun der Aspekt der personellen Leistungsfähigkeit der kleineren Kommunen in den Blick genommen und anhand zentraler Aufgabenbereiche nachgezeichnet, inwieweit die typischen Aufgaben in der Stadtentwicklung von den Kommunen leistbar sind und wo sie an Grenzen stoßen.

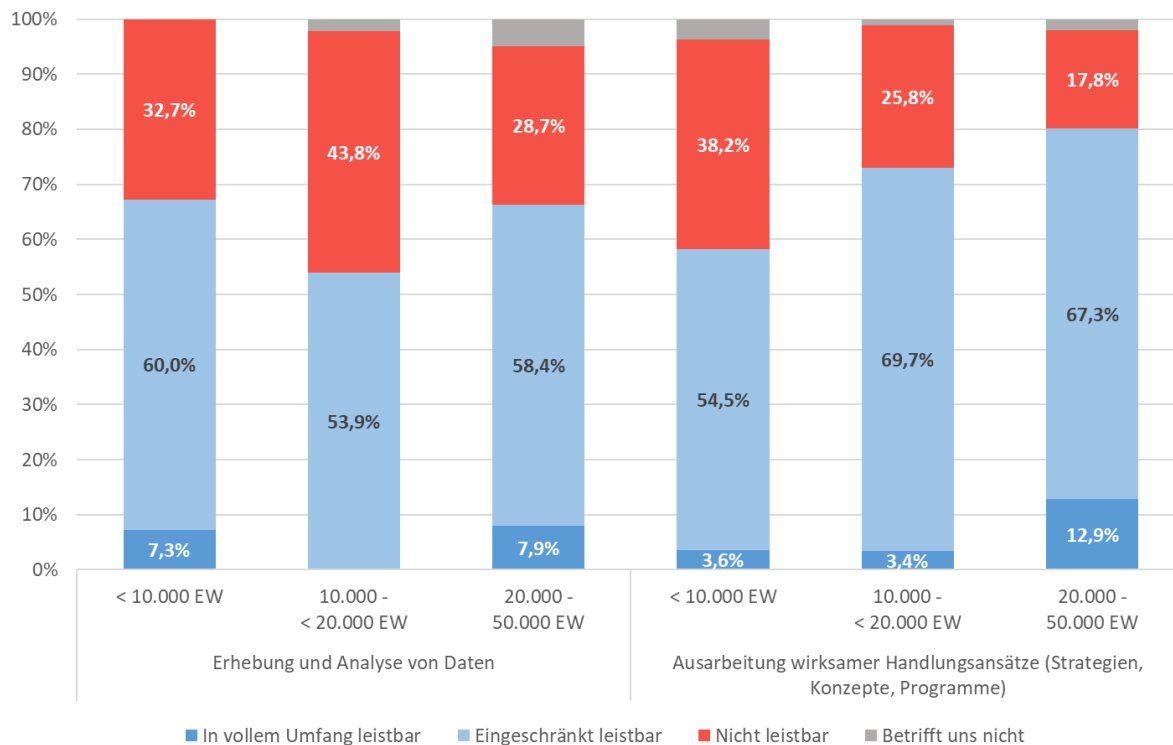
5.1 Analytische und konzeptionelle Aufgaben

Grundlegende Aufgabe von Kommunen ist es, eine Vorstellung von der gewünschten Entwicklung in der eigenen Stadt oder Gemeinde zu erarbeiten, um darauf aufbauend konkrete Planungs- und Investitionsprozesse steuern zu können. Dies kann sowohl die städtebauliche Entwicklung betreffen, etwa die Ausweisung von Flächen für Wohnen oder Gewerbe oder auch Investitionen in Infrastrukturen (z. B. Wärmeversorgung, Verkehrsnetze, soziale Infrastrukturen). Maßgeblich zur Erarbeitung der jeweiligen Zielbilder ist eine gründliche Analyse des Status quo und der zukünftigen Entwicklungspotenziale. In der Praxis verbindet sich dies mit der Erhebung oder Beschaffung, der Aufbereitung und Bereitstellung und der Analyse entsprechender Datengrundlagen in den unterschiedlichen fachlichen Bereichen. Aufbauend auf einer solchen Datenanalyse können schließlich auf kommunaler Ebene Entwicklungsziele definiert und entsprechende Handlungskonzepte und Handlungsprogramme zur Zielerreichung erarbeitet werden. Die Herausforderung liegt hierbei darin, aus den Zielen und Leitbildern tatsächlich umsetzbare Maßnahmen abzuleiten und mit den vorhandenen Ressourcen abzustimmen. Ein entsprechender Prozess beinhaltet daher immer auch den Dialog mit beteiligten Akteuren, sei es aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen, aus der Politik oder privater Seite (siehe hierzu auch Kap. 5.3 und 5.4).

Gerade kleinere Städte und Gemeinden haben häufig den Vorteil, dass stadtentwicklungsspezifische Aufgaben relativ gut auch ohne komplexe Analysen und Konzepte zu überschauen sind. Nichtsdestotrotz gibt es aber auch hier Themenfelder, die neu aufkommen bzw. neu an Brisanz gewinnen (etwa die Klimawandelvorsorge) und eine gründlichere Sondierung und Analyse erfordern. Und selbstverständlich sind auch in kleineren Kommunen in verschiedenen Bereichen analytische Arbeiten zur Vorbereitung konkreter Umsetzungsmaßnahmen hilfreich (z. B. grundstücksscharfe Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen inkl. Eigentümersituation) oder notwendig (z. B. Erstellung integrierter Entwicklungskonzepte, etwa zur Akquise von Fördermitteln).

Die Ergebnisse der Kommunalbefragung zeigen deutlich, dass der überwiegende Teil der Kommunen eine umfassende Erhebung und Analyse von Daten derzeit nicht eigenständig leisten kann. Lediglich 5 % sehen sich voll und ganz in der Lage, entsprechende Datengrundlagen zu schaffen und damit zu arbeiten. Auch bei der darauf aufbauenden Ausarbeitung von Strategien, Konzepten oder Handlungsprogrammen sieht es wenig besser aus. Lediglich 7 % sehen sich hierzu voll und ganz in der Lage, für 25 % ist auch dies nicht leistbar.

Abbildung 10: Grad der Überforderung – analytische und konzeptionelle Aufgaben



Quelle: Befragung im Rahmen der Expertise

Diese Schaffung von Grundlagen für die Stadtentwicklung hat in den Kommunen im Tagesgeschäft allerdings häufig das Nachsehen. Enge personelle Kapazitäten führen dazu, dass zum einen neben den aktuell drängendsten Aufgaben keine oder zu wenig Zeit für die **eigenständige Erhebung und Analyse von Daten** und die **Ausarbeitung strategischer Handlungsansätze** verbleibt. Auch können bei einer geringen Personalausstattung nicht in allen Fachgebieten spezialisierte Kenntnisse vorgehalten werden. Bei vergleichsweise neuen Themen wie dem Windenergieausbau, der Klimawandelvorsorge oder der kommunalen Wärmeplanung wird dies besonders deutlich. Erschwerend hinzu kommt ein geringer Grad der Digitalisierung, der eine einfache und zeitsparende Datenauswertung konterkariert.

„Strategien, Konzepte und Programme zu erarbeiten, das sind wahnsinnige Zeitfresser, da ist wenig Platz im Tagesgeschäft. [...] Meine Kolleginnen und Kollegen, die sind wirklich immer on fire mit dem, was auf der nächsten technischen Ausschusssitzung stehen muss.“

„Für mich ist das Problem, dass wir nicht die technische Ausstattung haben, die wir uns wünschen würden. Das fängt von GIS an über ein Kataster, wo ich vom Gullideckel bis zur Lampe alles sehe. Das ist [...] eine technische Voraussetzung für mich und das ist ausbaufähig. So, da macht aber jede Kommune das, was sie [für richtig hält]. Und zum Schluss spielt auch da immer noch die finanzielle Ausstattung eine Rolle.“

In der Folge lagern viele Kommunen Aufgaben der Datenerhebung und -auswertung sowie die Erstellung von Handlungskonzepten und Strategien an **externe Dienstleister** aus. Dies wird zum einen als ein gangbarer Weg beschrieben, sofern die Dienstleister entsprechend qualifiziert sind und sich ausreichend gut mit den Gegebenheiten vor Ort auseinandersetzen. Zum anderen kostet die Vergabe an

Dritte Geld und die Prozessbegleitung macht auch innerhalb der Verwaltung Arbeit, weshalb entsprechend Aufträge nur zielgerichtet vergeben werden. Häufiger Anlass sind z. B. Förderprogramme, die analytische und strategische Grundlagen zur Fördervoraussetzung machen.

„Ausarbeitung wirksamer Handlungsansätze, Strategien, Kompetenzen, Programme, ja dafür ist im Moment überhaupt keine Zeit. Also wenn es nicht tatsächlich um Förderprogramme geht, wo man irgendwo einen Stadtteil-Rahmenplan oder sowas aufstellt, dann gibt es natürlich in der heutigen Zeit für solche, ja ich formuliere es mal ‚Spielereien‘, die sehr freiwillig sind, keinen Spielraum in kleinen Kommunen.“

Eine Alternative zur Auslagerung ist die **Kooperation mit weiteren Kommunen** bei spezifischen Fragestellungen. So berichtete eine Kommune davon, dass dort gemeinsam mit drei Nachbarkommunen eine Person für das Thema kommunale Wärmeplanung finanziert wird:

„Da haben sich mehrere Kommunen bei uns zusammengeschlossen und gesagt, wir wollen das gemeinsam betrachten und wollen dafür eben auch wieder dieses Konzept fahren, okay, für uns drei, vier Kommunen gibt es eine Person, die wird von uns allen bezahlt und die ist dafür da, [...] sich darum zu kümmern.“

Hinzu kommt, dass nach Fertigstellung beispielsweise eines Handlungsprogramms weiter damit gearbeitet werden muss. Auch hier fehlt es dann bisweilen an finanziellen Mitteln, um Bausteine umzusetzen oder an Zeit, sich weiter damit zu befassen, konkrete Maßnahmen abzuleiten oder deren Umsetzung zu begleiten und zu evaluieren. Mitunter bleiben die erarbeiteten Konzepte dann in der konkreten Stadtentwicklungspraxis folgenlos.

„Wir haben bei uns 2021 ein integriertes Stadtentwicklungskonzept erstellt. Das war wahnsinnig viel Arbeit für die damaligen Kollegen, das zu erstellen. Aber das liegt seit 2021 so, wie es erstellt ist, in der Schublade. Es hat sich niemand die Zeit genommen, beziehungsweise es hat niemand die Zeit, sich dieses Konzept mal herzunehmen und zu sagen: ‚Was haben wir denn daraus überhaupt schon umgesetzt? Wo müssten wir jetzt anfangen und zu steuern und zu sagen, okay, gibt es hier eine Erfolgskontrolle?‘ Also das findet überhaupt gar nicht statt.“

Fehlen entsprechende Zielvorstellungen und Handlungsprogramme in den Kommunen, hat dies **negative Auswirkungen auf ihre Steuerungskraft** in Fragen der Stadtentwicklung. In den Gesprächen wurde entsprechend artikuliert, dass die Kommunen dann mehr auf externe Entwicklungsinteressen reagieren müssen und weniger selbst proaktiv vorantreiben können. Zudem steigt vor allem bei recht neuen oder komplexen Themen die Sorge, Entscheidungen nicht auf belastbare Grundlagen stützen zu können und nicht ausreichend gut abschätzen zu können, welche Entwicklungen aus kommunaler Sicht erwünscht oder unerwünscht sind. Besonders bei in der Öffentlichkeit umstrittenen Themen wie der Windenergie wird dies kritisch gesehen.

„Und da würde ich mir schon mehr wünschen, dass schon bevor ein Projektentwickler vorspricht, man schon klar sagt oder definiert, was ist unsere städtebauliche Zielrichtung, wo wollen wir hin. Und da fehlt mir die Zeit, mich vorher damit zu befassen. Man wird immer eigentlich schon relativ schnell vor vollendete Tatsachen gestellt.“

„[Dann hatten wir] zunehmend Investoren vor der Tür stehen, die gesagt haben: ‚Wir wollen uns gerne [hier] verwirklichen. Wir haben uns da eine Fläche ausgesucht. Wir haben schon mit den Eigentümern gesprochen. Stadt, was sagt ihr denn jetzt dazu?‘ Also damit waren wir komplett überrumpelt. Man musste sich dann auch erstmal selber damit auseinandersetzen. Was sind denn die bundesgesetzlichen Ziele, die wir da verwirklichen sollen? Wie gehen wir mit dem Ganzen um? [...] Und wir sind aktuell wirklich in einer größeren Diskussion auch mit der Bevölkerung. Wie gehen wir damit um? Wollen wir lieber große Freiflächen-Photovoltaikanlagen? Sollen es Windenergieanlagen werden? Wie positionieren wir uns als Stadt dazu?“

5.2 Steuerung von Planungsprozessen

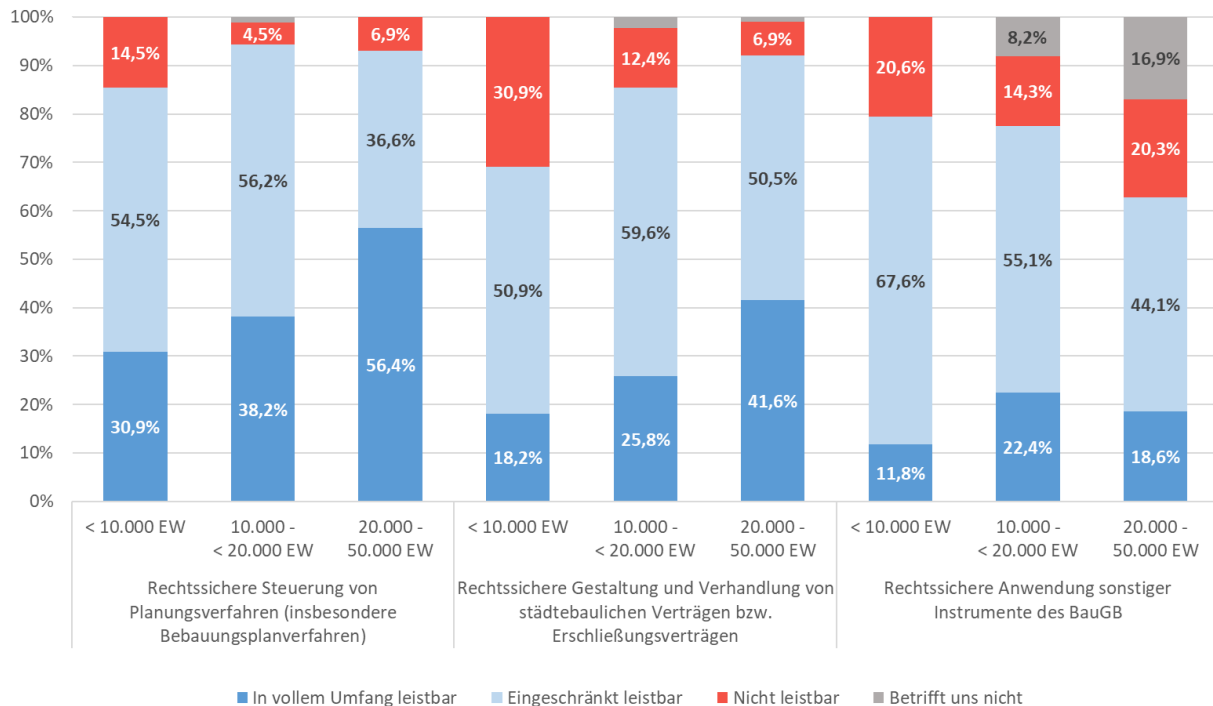
Kernbestandteil zur Steuerung der gemeindlichen Entwicklung ist die Durchführung von Planungsprozessen auf unterschiedlichen Betrachtungsebenen (v. a. Flächennutzungsplanung, Bebauungsplanung), an unterschiedlichen Stellen im Gemeindegebiet (Außenentwicklung, Innenentwicklung) und in diversen Handlungsfeldern (z. B. Wohnen, Gewerbe, Infrastruktur, Grün- und Freiflächen). Das Spektrum reicht dabei von der klassischen Ausweisung von Wohn- oder Gewerbegebieten im Außenbereich über die Konversion größerer, vormals anderweitig genutzter Flächen im Innenbereich bis hin zur kleinteiligen Nachverdichtung im Siedlungsbestand. Auch der Umgang mit Leerständen oder städtebaulichen Missständen, der Bestandsumbau oder die Sicherung von Flächen für den Hochwasserschutz oder der regenerative Energien sowie die Verkehrsplanung spielen vor Ort eine Rolle.

Konkret verbinden sich die geschilderten Aufgaben zum einen mit der Klärung der entsprechenden fachlichen und rechtlichen Voraussetzungen für die städtebaulichen Entwicklungen, wie etwa Umwelt- und Artenschutzbelange, nachbarliche Interessen, Fragen der verkehrlichen Erschließung oder der Ausstattung mit weiteren notwendigen Infrastrukturen. Zum anderen müssen stimmige städtebauliche Konzepte erarbeitet und zwischen den beteiligten Akteuren abgestimmt werden. Schließlich sind die vorgeschriebenen formalen Verfahren der kommunalen Bauleitplanung inklusive Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit zu durchlaufen und ggf. begleitende städtebauliche Verträge zu verhandeln und aufzusetzen. Je nach Konstellation kann es neben der klassischen Bauleitplanung auch um die rechtssichere Anwendung von Instrumenten des besonderen Städtebaurechts und der Bodenordnung (z. B. städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Umlegungsverfahren) oder weiterer Rechtsinstrumente wie städtebaulicher Gebote, Vorkaufsrechte oder Veränderungssperren gehen.

Die Befragung der Kommunen zeigt, dass **klassische Bauleitplanverfahren von ihnen im Vergleich zu anderen abgefragten Aufgaben relativ gut bewältigt werden können**. 44 % der Kommunen gaben an, diese Aufgabe in vollem Umfang leisten zu können, lediglich 8 % sehen sich nicht in der Lage, Planungsverfahren rechtssicher umzusetzen. Nichtsdestotrotz lässt bereits hier aufhorchen, dass sich mit den 44 % weniger als die Hälfte der befragten Kommunen voll und ganz dazu in der Lage sehen, Planungsverfahren rechtssicher zu steuern. Immerhin handelt es sich dabei um einen Kernbestandteil der Stadt- und Siedlungsentwicklung.

Bei den spezielleren Aufgaben wie der rechtssicheren Gestaltung und Verhandlung städtebaulicher Verträge oder der Anwendung weiterer Instrumente sehen sich 31 % bzw. 18 % voll und ganz in der Lage diese zu erfüllen, wobei 10 % der Kommunen sonstige Instrumente überhaupt nicht anwenden. Die Überforderung nimmt dabei mit den genannten Aufgaben – auch mit den klassischen Planverfahren – mit sinkender Größe der Gemeinden zu.

Abbildung 11 Grad der Überforderung – Steuerung von Planungsprozessen



Quelle: Befragung im Rahmen der Expertise

In den Gesprächen mit den Kommunen wurde der Eindruck bestärkt, dass die Verfahrensanforderungen selbst nicht unbedingt alleinentscheidend sind, insbesondere Bebauungsplanverfahren können zu-
meist noch geleistet werden. Dennoch beklagen einige Gesprächspartner die **zunehmende Komplexität** in diesem Bereich. Immer mehr Fachgutachten, zunehmende Ansprüche an die Begründung oder auch sich laufend ändernde Rechtsinstrumente erschweren es den wenigen Fachkräften in den Kommunen, fachlich auf dem neusten Stand zu bleiben und die schiere Aufgabenfülle zu bewältigen.

„Wenn man sich ja nur anguckt, wie sah ein Bebauungsplan in den 80er Jahren aus? Dann war da ein schöner, bunter Plan mit zehn Seiten Begründung. Wenn ich mir einen Bebauungsplan angucke aus dem Jahre 2000 ungefähr, dann gibt es einen landschaftspflegerischen Fachbeitrag dazu. Und dann gibt es vielleicht noch einen wasserwirtschaftlichen Erläuterungsbericht. Die Begründung hatte vielleicht 20 Seiten. Wenn ich heute einen Bebauungsplan aufstelle, dann habe ich mindestens 100 Seiten Begründung. Ich habe mindestens drei Fachgutachten. Von dem Emissionsschutz ausgehend über Verkehrsgutachten, über Umwelt- und Artenschutz. Und der Bebauungsplan selber ist ja relativ klein für zehn Häuser. Aber dafür ist der Text drumherum umso größer.“

„Was da für Vorgaben sind, wie F-Pläne, wie B-Pläne zu gestalten sind, auszulegen sind, wie da zu beteiligen [ist]. Ich muss teilweise 150 Behörden und Firmen für einen Streckenabschnitt von 100 Metern beteiligen, was das ganze Verfahren unnötig in die Länge zieht und verteuert.“

Insbesondere bei neuen Themen wie Planungen rund um erneuerbare Energien, Wärmeversorgung oder in Themenfeldern, die nur selten bearbeitet werden, fehlt es den Kommunen an vertieftem Fachwissen, um die Prozesse sicher selbst steuern zu können.

[Bzgl. Wärmeplanung:] „Das sind alles Dinge, die sehr viel Paragraphenverständnis, sehr viele Vorschriften betreffen, die langjährige Verfahren sind, wo wir eher in Richtung juristischen Beistand gehen müssten. Oder es müsste jemand die Ausbildung dahingehend haben, nichts anderes nebenbei machen, um sich intensiv um solche Dinge kümmern zu können. Wir haben viel zu viele kleine Sachen, als dass jemand an der Entwicklung von solchen Plänen dranbleiben kann. Das betrifft auch Straßeneinzug oder Widmung. Das sind alles Verfahren, die wir so selten machen, dass wir immer wieder von vorne beginnen und deshalb auch nicht rechtssicher sind, weil wir durch unsere kleine Kommune keine Verwaltungsstelle haben, die sich nur und ausschließlich um solche Dinge kümmert.“

Bei genauerer Betrachtung wird deutlich, dass die Steuerung von Planverfahren vor allem dort gelingt, wo die Kommunen produktiv mit externen Gutachtern und Planungsbüros zusammenarbeiten können. Diese erarbeiten die erforderlichen Fachgutachten, erstellen die Pläne an sich und steuern bei Bedarf auch die begleitenden Beteiligungsverfahren. Voraussetzung ist, dass die Kommunen über die notwendigen finanziellen Mittel zur Vergabe verfügen.

„Das machen wir auch gar nicht selbst. Also unsere Bauleitpläne vergeben wir in der Durchführung eigentlich an Planungsbüros. Und dann erwarten wir uns natürlich auch von da die Expertise. Wir liefern nur die Zahlen, die Daten, Fakten und schauen dann, wo es drauf hinausläuft.“

„Im Bereich Stadtplanung habe ich Ahnung davon, aber ich habe noch ganz andere Themen zu bearbeiten. Dann gibt es eine Sachgebietsleitung in der Bauverwaltung, die mit dem Thema betraut ist. Die hat aber gleichzeitig Baurecht, Bauordnung, Stadtsanierung, Denkmalschutz, also alles Mögliche noch bei sich. Und es gibt noch eine Sachbearbeiterin, die aber aus der Verwaltungsschiene kommt. Also faktisch haben wir keine Personalkraft, die sich komplett nur um Bebauungspläne oder um Stadtplanung, Bauleitplanung kümmert. Also wir haben ein Planungsbüro, was wir regelmäßig beauftragen, was unsere Stadt schon sehr gut kennt. Im Hinblick auf das Vergaberecht vielleicht ein bisschen kritisch, aber nur so kriegen wir es irgendwie hin. Praktisch die mit einzubinden, als wären sie [...] ein Mitarbeiter.“

Durch die **externe Unterstützung** können die Kommunen die bei ihnen fehlende Fachexpertise einholen und zugleich das für die vorhandene Personalausstattung zu große Aufgabenvolumen ganz oder teilweise auslagern. Zugleich geraten sie dadurch in eine mehr oder weniger starke Abhängigkeit von Dritten. In den Gesprächen wurde deutlich, dass eine enge Begleitung und Steuerung der Beauftragten erforderlich ist, um die Planverfahren den Vorstellungen der Kommunen entsprechend durchzuführen. Dies wiederum bedingt ebenfalls ein gewisses Maß an personellen Ressourcen und Fachexpertise in den Kommunen. Wenn dies nicht ausreichend gewährleistet werden kann, kommt es leicht zu dem Gefühl, die Kommune gebe durch die Einbindung Dritter ihre Steuerungsfähigkeit aus der Hand. Dies kann sich auch negativ auf die Zufriedenheit der Politik mit dem Verwaltungshandeln auswirken.

„Bebauungsplanverfahren zum Beispiel, das machen wir eigentlich so gut wie nie selber. Wir können das Ganze steuern, wir wissen, wie es funktioniert, aber das lässt man meistens Städteplanungsbüro machen. Aber mit unseren Vorgaben. Wir sind in der Lage dazu, Schwächen eines Bebauungsplanverfahrens zu erkennen.“

Die Zufriedenheit mit der Qualität der Leistungen beauftragter Büros im Bereich der Bauleitplanung fällt unterschiedlich aus. Auch wird berichtet, dass es insbesondere in ländlichen Regionen immer schwieriger wird, gute Büros zu beauftragen oder überhaupt Büros zu finden, die freie Kapazitäten haben. Wo möglich, nehmen sie diese Aufgaben dann wieder in die eigene Hand. Sind die personellen Ressourcen dafür aber nicht vorhanden, hindert dies die Kommunen daran, ihre Aufgaben im erforderlichen Maß zu erfüllen.

„Also das nächste Problem ist, [...] es gibt ja keine Landschaftsplaner mehr. Es macht mir keiner mehr den ökologischen Ausgleich. Die sind alle überlastet. Und hier ist kein Büro, das ich anfrage, die mir sagen: ‚Oh, das ist toll, das kann ich innerhalb der nächsten drei Monate bearbeiten.‘ Sondern da kommt eher die Anfrage: ‚Wollen Sie das 2026 oder wollen Sie es erst 2028 machen?‘ Und da geht natürlich auch eine Menge Handlungsspielraum in der Kommune weg. Und dann heißt es natürlich auch in der Bevölkerung: ‚Was machen die eigentlich?‘“

Die Herausforderungen, die sich bereits bei klassischen Planungsverfahren zeigen, werden in kleinen und mittleren Kommunen noch einmal größer, wenn es um die **Anwendung speziellerer Instrumente aus dem Baugesetzbuch und den Komplex des besonderen Städtebaurechts** geht. Instrumente wie Umlegung, Sanierungsrecht, Vorkaufsrechte, Sozialquoten, aber auch neuere Änderungen im Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus in der Innenentwicklung erfordern vertiefte Fachkenntnis und kommen zugleich nur selten zur Anwendung. Im Ergebnis fehlt in den Kommunen daher häufig die Erfahrung, um sie rechtssicher anwenden zu können oder die Kapazitäten, den erforderlichen zeitlichen Aufwand aufzubringen. Dies führt dazu, dass die Städte und Gemeinden die Instrumente entweder nicht anwenden und das Gefühl haben, nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft zu haben. Oder sie ziehen auch hier externe Unterstützung hinzu, mit den oben beschriebenen Schwierigkeiten.

„Wo es schwierig ist, sind die spezialrechtlichen Möglichkeiten. Wenn ich beispielsweise die Durchgriffsrechte im Denkmalschutzrecht anspreche, im Zusammenhang auch mit Problemimmobilien. Wie kann ich Druck auf Eigentümer aufbauen? Wie kann ich das [...] rechtssicher exerzieren? [...] Welche besonderen Möglichkeiten bieten das BauGB im Bereich von Erhaltungssatzungsbereichen oder Sanierungssatzungsbereichen?“

„Wir haben eine Sozialraumquote zum bezahlbaren Wohnraum erlassen, die sagt, dass ab sechs Wohneinheiten 20 Prozent der Geschossfläche für bezahlbaren Wohnraum vorzusehen sind. [...] Das wirft einen riesigen Rattenschwanz hinter sich her, Fördermittelanträge, über Jahre hinweg Kontrolle von diesen Themen, das ist nicht so leicht.“

„Wir wenden das besondere Städtebaurecht quasi nicht selbst an. Also wir wenden es natürlich selbst an, aber die Leistungen sind outgesourced. Wir haben einen Sanierungsträger, der [...] für die Gemeinde tätig ist. Die machen im Prinzip den ganzen spannenden Teil [...]. Die konzeptionelle Arbeit, die Erarbeitung von Vorschlägen für Maßnahmen und Umsetzungspläne [...]. Das kriegen wir von dem externen Sanierungsträger alles zugeliefert. Und wir sind da auch sehr froh drüber, weil wir nicht in der Lage wären, das selber zu machen. Wir haben eine Kollegin, die [...] die Schnittstelle ist [...] zu dem Sanierungsträger, die [...] fachfremd ist, also aus einem ganz anderen Bereich in die Verwaltung gewechselt ist und [...] sich im Rahmen von Weiterbildung ein Stück weit qualifiziert hat. Aber eben auch vergleichsweise wenig Berufserfahrung in dem Bereich mitbringt. Und [...] sich sehr eng an dem hält, was der Sanierungsträger präsentiert. Da sind wir wenig in der Lage, das zu hinterfragen. Was durchaus auch wiederum zu Kritik führt, sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in der Politik. Weil man eben sagt, [...] wir üben unsere Planungshoheit an der Stelle gar nicht wirklich selber aus.“

Besonders augenfällig werden die Probleme, die sich aus fehlenden personellen Ressourcen in den Kommunen im Bereich der Planverfahren ergeben, in der **Innenentwicklung**. Hier sind nur selten größere Entwicklungsflächen vorhanden, die relativ einfach überplant werden können. Stattdessen stoßen die Kommunen auf häufig komplexe Lagen mit zersplitterter Eigentümerschaft, diversen Nutzungskonflikten und veralteten Plangrundlagen, die aktuellen Bedarfen nicht mehr entsprechen. Um hier gestaltend eingreifen zu können, reichen einfache Bebauungsplanverfahren häufig nicht aus, sondern es sind weitere Instrumente zum Beispiel zum Zugriff auf Flächen nicht mitwirkungsbereiter oder -fähiger Eigentümer oder zur Neuordnung von Bodeneigentum erforderlich. Hier zeigte sich auch in den Gesprächen eine Überforderung der kleinen und mittleren Kommunen mit dieser komplexen Thematik (siehe auch Kapitel 5.3).

„Innenentwicklung heißt so etwas wie die Bauleitplanung, aber auch so etwas wie das Thema Gestaltungssatzung, Denkmalschutzrecht. Da merke ich, wie das eigene Haus schnell an Grenzen stößt, obwohl eigentlich der Änderungsbedarf eklatant offensichtlich ist. Man muss auch Personen haben, die das umsetzen können.“

„Die Planungsleitsätze sind schnell formuliert: Innenentwicklung vor Außenentwicklung. Gleichzeitig wird wenig dafür getan [...], diese Dinge zu ermöglichen, die Handlungsfreiheiten zu geben. Es muss ja klar sein, dass ich in der Innenentwicklung wahrscheinlich nicht die gleichen [...] Emissionsrichtlinien festlegen kann, wie auf grüner Wiese [...]. Mit dem urbanen Gebiet haben wir schon ein bisschen in die Richtung gespielt, aber da kommt mir zu wenig. Die neue Bundesregierung kündigt jetzt an, den Bauturbo zünden zu wollen, [...] das müssen wir abwarten. Aber in der Richtung sehe ich schon viele Möglichkeiten, nochmal Dinge zu erleichtern. Gerade auch das Thema dieser riesigen alten Bebauungspläne aus den 60ern, 70ern, die packt keiner an. Also da würden wir uns auch nicht trauen, ranzugehen, weil wir so viele Themen damit aufmachen würden. Wenn es da ein Instrumentarium gäbe, mit dem wir relativ einfach in einem schmalen Verfahren Bauland schaffen können, durch größere Baufenster, Bauschienen, egal wie, durch einfachere Regelungen, aber gleichzeitig auch durch ein bisschen abgespecktere rechtliche Grundlagen im Emissionsrecht oder so, dann wäre das wirklich eine Hilfe.“

5.3 Zusammenarbeit mit Eigentümern und Investoren

In vielen Feldern der Stadtentwicklung sind die Kommunen auf das Zusammenwirken mit privaten Akteuren angewiesen. Dies beginnt bei der Aktivierung von Grundstücken, die sich in den meisten Fällen nicht im Eigentum der Kommunen befinden und für unterschiedliche Nutzungen benötigt werden (Wohnungsbau, Gewerbeansiedlungen, Verkehrsinfrastruktur, Ausgleichsflächen usw.). Bezogen auf die Außenentwicklung betraf das in der Vergangenheit häufig landwirtschaftliche Flächen oder Grünflächen, die beispielsweise für Baugebietsausweisungen benötigt wurden. In Zeiten, in denen die Innenentwicklung an Bedeutung gewinnt, stehen die Kommunen vermehrt vor der Aufgabe, auch kleinteilige Flächenpotenziale im Innenbereich zu aktivieren oder Umnutzungen und Reaktivierungen von Altimmobilen anzuregen. Letzteres kann auch zur Beseitigung städtebaulicher Missstände, die durch leerstehende oder verwahrloste Immobilien entstehen, erforderlich sein. Während die Grundstücksaktivierung in der Außenentwicklung aufgrund der häufig hohen Wertzuwächse auch für die privaten Eigentümer interessant war, ist die Kooperationsbereitschaft in der Innenentwicklung aus unterschiedlichen Gründen um ein Vielfaches schwieriger. Für die Kommunen bedeutet dies, dass sie über persönliche Ansprache und intensive Begleitung, aber auch durch die Anwendung der zur Verfügung stehenden Rechtsinstrumente versuchen müssen, Flächen zu aktivieren. Konkret kann das zum Beispiel bedeuten, dass Innenentwicklungspotenziale erfasst und hinsichtlich ihrer Entwicklungsmöglichkeiten bewertet werden. Dies schließt bestenfalls neben städtebaulichen und planungsrechtlichen Betrachtungen auch die ökonomische Perspektive mit ein, um zu realistischen Einschätzungen zu gelangen. Persönliche Gespräche mit den Eigentümern, das Aufzeigen von Entwicklungsmöglichkeiten, aber auch die weitere Begleitung bei der Konzeptionierung und der Umsetzung von Vorhaben sind je nach Eigentübertyp ebenfalls erforderlich. Auch der Einsatz rechtlicher Instrumente wie Baugebote, Vorkaufsrechte oder Instrumente aus dem bauordnungsrechtlichen Bereich sind bei unkooperativen Eigentümern Ansatzpunkte, um Potenziale zu mobilisieren oder Missstände zu beseitigen.

Sofern die Kommune selbst Eigentum an Flächen sichern möchte, fallen die Wertermittlung und Ankaufverhandlungen in ihren Aufgabenbereich. Die ggf. anschließende Vermarktung und Vergabe kommunaler Flächen an Dritte muss ebenso kommunal geleistet werden. Dies kann auch die Steuerung und Umsetzung von Konzeptvergabeverfahren betreffen, für die es wiederum erforderlich ist, die kommunalen Ansprüche an die Vorhaben in ihren wirtschaftlichen Auswirkungen zu betrachten und entsprechend im Marktumfeld realistische Anforderungen zu stellen.

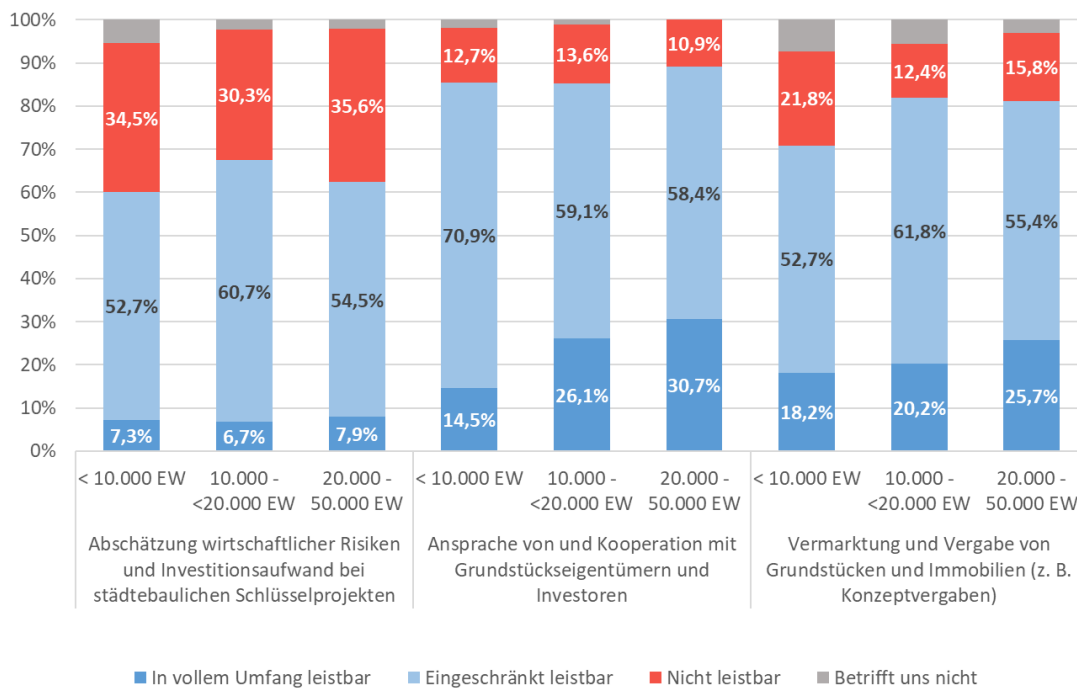
Neben der Grundstücksmobilisierung sind Städte und Gemeinden auch bei der anschließenden Realisierung konkreter Vorhaben auf eine Kooperation mit privaten Investoren und Vorhabenträgern angewiesen, meist im Rahmen von Bebauungsplan- oder Baugenehmigungsverfahren.

Wie herausfordernd die Aufgaben rund um die Kooperation mit Privaten für die kleinen und mittleren Kommunen sind, zeigt sich in der Befragung. So gab lediglich ein Viertel der Befragten an, dass sie die Ansprache und Kooperation mit Grundstückseigentümern und Investoren in vollem Umfang leisten können. Vor allem kleine Kommunen scheinen damit überfordert. Auch die in diesem Zusammenhang an vielen Stellen erforderliche Abschätzung wirtschaftlicher Risiken und Investitionsaufwände kann lediglich von 7 % der Kommunen in vollem Umfang geleistet werden. Ein Drittel der Kommunen sieht sich gar nicht in der Lage, diese Aufgaben zu erbringen. Die Vermarktung von Flächen oder Immobilien kann ebenfalls von lediglich 22 % der befragten Kommunen im ganzen erforderlichen Umfang geleistet werden, 16 % sehen sich gar nicht in der Lage, dies umzusetzen.

Die Schwierigkeiten der Kommunen in diesen Aufgabenfeldern zeigen sich im Ergebnis vor allem in der **Steuerung der Innenentwicklung**. So sind sehr viele kleine und mittlere Kommunen unzufrieden mit der Bestandsentwicklung, zum Beispiel durch Rückbau und Revitalisierung von Altimmobilen oder der

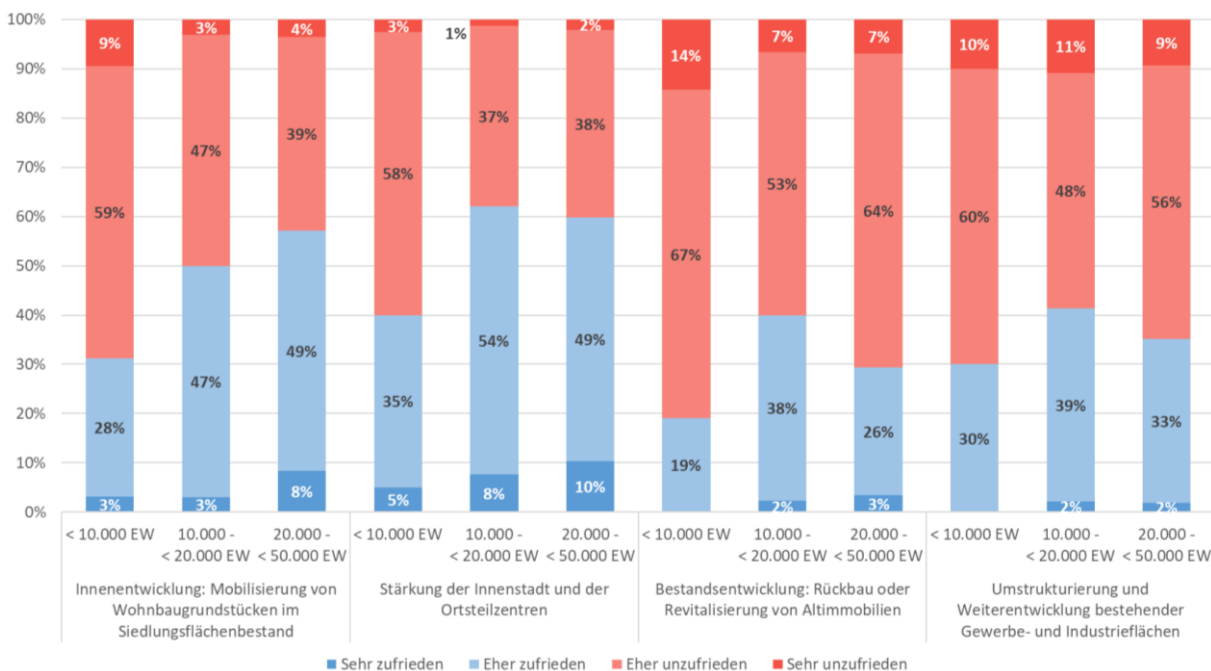
Mobilisierung von Grundstücken in der Innenentwicklung. Auch die Umstrukturierung bestehender Gewerbe- und Industriegebiete funktioniert vielfach nicht zufriedenstellend. An dieser Stelle ist zugleich erkennbar, dass die Überforderung in kleineren Kommunen größer ist als in größeren Kommunen (siehe Abb. 13).

Abbildung 12 Grad der Überforderung – Wirtschaftliche Aspekte und Zusammenarbeit mit Eigentümern und Investoren



Quelle: Befragung im Rahmen der Expertise

Abbildung 13 Zufriedenheit mit der Aufgabebewältigung in der Innen- und Bestandsentwicklung



Quelle: Befragung im Rahmen der Expertise

In den vertiefenden Interviews wurden die Herausforderungen rund um den **Umgang mit Eigentümern** von ungenutzten Grundstückspotenzialen oder leerstehenden Immobilien und Investoren eindrücklich geschildert. Neben der Erhebung und Bewertung der Flächen oder Leerstände hinsichtlich ihrer Potenziale für die Stadtentwicklung ist auch die erforderliche persönliche Ansprache der Eigentümer zeitaufwändig. Zwar kann davon ausgegangen werden, dass teilweise in kleinen Kommunen die Kenntnis über die Potenziale, die Eigentümer und deren Interessen durch persönliche Netzwerke zunächst leichter zu erlangen ist, als in großen Kommunen. Nichtsdestotrotz sind persönliche Gespräche mit den involvierten Personen erforderlich und ggf. anschließende kommunale Unterstützung durch z. B. erste Entwürfe für eine mögliche Entwicklung oder die Begleitung durch die Genehmigungs- oder Planungsprozesse erforderlich. Die Komplexität beim Umgang mit Eigentümern erhöht sich zudem deutlich, je mehr Personen und damit auch persönliche Interessen involviert sind (z. B. Erbgemeinschaften). Besonders schwer wird es für die Kommunen, an auswärtige Eigentümer oder größere institutionelle Investoren heranzutreten. Hier scheitert es zumeist schon an der reinen Kontaktaufnahme.

„Grundsätzlich wissen wir von allen Grundstückseigentümern und mit einem Teil davon sind wir auch schon im Gespräch gewesen, was denn die Entwicklungsabsichten angeht. [...] Aber an anderen Stellen, da wissen wir um den Grundstückseigentümer selber, aber wenn der eben irgendwo sitzt und wir da nicht ins Gespräch kommen, dann ist es halt schwierig, da diese Flächen zu entwickeln.“

„Ein Kernproblem ist hier, wie können wir überhaupt noch verkrustete Eigentümerstrukturen aufbrechen, um auch die Privaten mehr zu fordern. Wenn ich an so ein Spezialthema alleine nur denke: Erbgemeinschaften. Wir hatten einen Fall, da wollten wir als Stadt ein Haus kaufen. Und jetzt scheitert es daran, dass eine von 24 Parteien nicht mitgemacht hat und jetzt wird das Ganze rückabgewickelt. Das ist natürlich nicht gut.“

„Auch in der Beratung der Bürger oder der Eigentümer. Wenn ich vielleicht jemanden motivieren möchte, ein altes Fachwerkhaus zu modernisieren, dann fragt er: ‚Wie kann ich das denn machen?‘“

Dies alles sind zunächst keine reinen Probleme kleiner und mittlerer Kommunen. Durch die dünne Personaldecke und die bereits in vorherigen Kapiteln beschriebene fehlende Fachkenntnis in spezielleren Bereichen wie dem besonderen Städtebaurecht oder weiteren Rechtsfeldern sind sie in ihrer Handlungsfähigkeit aber stärker eingeschränkt als größere Kommunen mit entsprechend aufgestellten Fachabteilungen.⁴ Hinzu kommen aufgrund angespannter Haushaltslagen fehlende finanzielle Mittel, um Objekte oder Grundstücke ggf. anzukaufen und selbst zu entwickeln. Dies behindert (ebenso wie der Mangel an dazu erforderlichem Personal) auch eine strategische Bodenbevorratung durch die Kommunen.

„Der Kommune fehlen natürlich die finanziellen Mittel, um eventuelle Grundstücke im Vorfeld gleich zu beschlagnahmen, also wegzukaufen und sie zu sichern. Das ist das eine. Damit natürlich einhergehend das fehlende Personal, das sich dann mit solchen Kaufverpflichtungen letztendlich beschäftigt. Das sind so die Hauptprobleme.“

⁴ Mitunter ist es auch politisch nicht gewollt, mit rechtlichen Mitteln an Eigentümer heranzutreten.

„Was soll ich mit Grundstückseigentümern reden, wenn ich ja eigentlich nichts habe, was ich anbieten kann zum Aufkauf, zum Flächensichern?“

„Wir haben den vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufgestellt und jetzt gab es ein dubioses Geschäft zwischen einem Investor, Weiterverkauf und so. Und da haben wir uns jetzt reingeklinkt und ziehen das Vorkaufsrecht. Aber auch das können wir ohne rechtliche oder juristische Beratung nicht tun. Und da ist natürlich auch immer eine Rückkopplung mit dem Gemeinderat erforderlich, da geht es um höhere Summen. Wenn es die Priorität zulässt, sind wir da schon tätig, aber so im Allgemeinen, im alltäglichen Geschäft ist es schwierig.“

Im Ergebnis beschreiben etliche Kommunen, dass sie auf Entwicklungen auf privaten Flächen wenig Einfluss nehmen können. Dies betrifft sowohl brachliegende Flächen, die aktiviert werden können, wie auch den Umgang mit Leerstand oder Problemimmobilien sowie gewerbliche Nutzungen.

„Dort haben wir einen ziemlich hohen Gebäudeleerstand. [...] Aber ich habe da, wie auch bei den Gewerbeflächen, keine personellen und finanziellen Ressourcen, um eventuell mal zuzuschlagen oder was voranzubringen.“

„Wir hatten da noch so einen richtig alten Kiosk. [...] Jetzt ist da Leerstand. Wir können ja nicht mitreden. Das ist keine kommunale Liegenschaft. Der Vermieter nimmt dann den, der am meisten zahlt. Wenn das was ist, was unserer Meinung nach unsere Bewohner gar nicht so anspricht, ist dem das egal.“

Bei der Umsetzung konkreter Vorhaben sind die Kommunen zumeist auf die **Zusammenarbeit mit Investoren** angewiesen. Wie in Kapitel 5.2 bereits dargestellt, sehen sich die Kommunen hier häufig in der Rolle, auf Investorenanfragen zu reagieren, obwohl sie an der ein oder anderen Stelle vielleicht gerne selbst gestalten würden oder abweichende Vorstellungen haben. Zugleich können fehlende Ressourcen in der Stadtplanung dazu führen, dass eine proaktive Ansprache von Investoren rein zeitlich nicht geleistet werden kann und auch die erforderliche anschließende Begleitung und Umsetzung von Planungen nicht sichergestellt ist. Ein Interviewpartner beschrieb dieses Dilemma wie folgt:

„Ansprache und Kooperation von Grundstückseigentümern und Investoren, das ist im Grunde nicht leistbar. Dazu müsste man Zeit haben, dazu wird aber auch in der Kommune natürlich viel zu sehr gestrafft und die Aufgaben werden gebündelt. Ich habe nicht mehr die zwei Mitarbeiter, die in bestimmten Bereichen Investoren ansprechen. Und wenn die Investoren ansprechen, dann möchte der Investor ja eine relativ schnelle Umsetzung haben, die man heute nicht mehr gewährleisten kann. [...] Unter zwei Jahren kriege ich ja keinen Bebauungsplan über die Runden und das ist noch relativ schnell. Das war früher natürlich auch anders.“

Quer zu den bereits beschriebenen Aufgabenfeldern ist es für kommunales Handeln in Kooperation mit Eigentümern und Investoren (und auch darüber hinaus) häufig erforderlich, die **ökonomische Perspektive** von Vorhaben oder Projekten mit zu berücksichtigen. Bedingt durch die knappe Personaldecke ist das dazu erforderliche Fachwissen in den Verwaltungen kleiner und mittlerer Kommunen selten vorhanden, sodass hier externe Expertise erforderlich ist.

„Das ist ein großes Thema bei uns. Dass [...] man ein Auge aufs Geld haben muss und Wirtschaftlichkeitsberechnungen einen immer größeren Fokus einnehmen. Das bedeutet bei allem, was wir irgendwo reinbringen, sollen wir im Prinzip wirtschaftlich darstellen, dass das die beste Möglichkeit ist. Einmal braucht man da [...] eine fachliche Expertise, die nicht oder zumindest nicht so tiefgehend vorhanden ist, wie sich das die Politik manchmal wünschen würde oder wie es eigentlich erforderlich wäre [...]. Und natürlich erhöht das den Zeitaufwand total pro Projekt [...]. Als wenn man einfach sagen kann: ‚Wir wollen das, weil da ist eine Nachfrage‘. Das ist erstmal einfach gemacht, aber wenn ich das dann auch noch wirtschaftlich darstellen muss?“

„Uns fehlen dafür die Mittel. Sowohl die finanziellen Mittel für den Ankauf, als auch für die Projektierung, wenn man sagt, man möchte dort selber dann die Immobilien instandsetzen. [...] [Die wirtschaftlichen Risiken abzuschätzen] würde mit Sicherheit nicht ohne Einkauf von externem Know-how funktionieren.“

5.4 Kommunikation mit Politik und Bürgerschaft

Stadtentwicklungsfragen sind nicht rein fachliche Fragen, sondern auch in komplexe Abstimmungsprozesse eingebunden. Eine besonders wichtige Rolle spielen dabei die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger, meist über konkrete Beteiligungsanlässe, und die Abstimmung und Kommunikation mit der lokalen Politik, die letztendlich die Entscheidungen fällt. Bürgerbeteiligung findet meist im konkreten Planungsfall (Bebauungsplan, Flächennutzungsplan) statt. Mitunter werden auch strategische Prozesse wie die Aufstellung von Entwicklungskonzepten oder Handlungsprogrammen unter Einbezug der Bürgerinnen und Bürger durchgeführt. Art und Umfang der Beteiligung können sich dabei stark unterscheiden: Von der Möglichkeit zur Einsichtnahme in Planungen und zur Abgabe schriftlicher Stellungnahmen, über Informationsveranstaltungen bis hin zu Workshops oder weiteren interaktiven Formaten, in denen die Bürgerschaft gezielt als beratender Akteur in Planungsprozesse einbezogen wird.

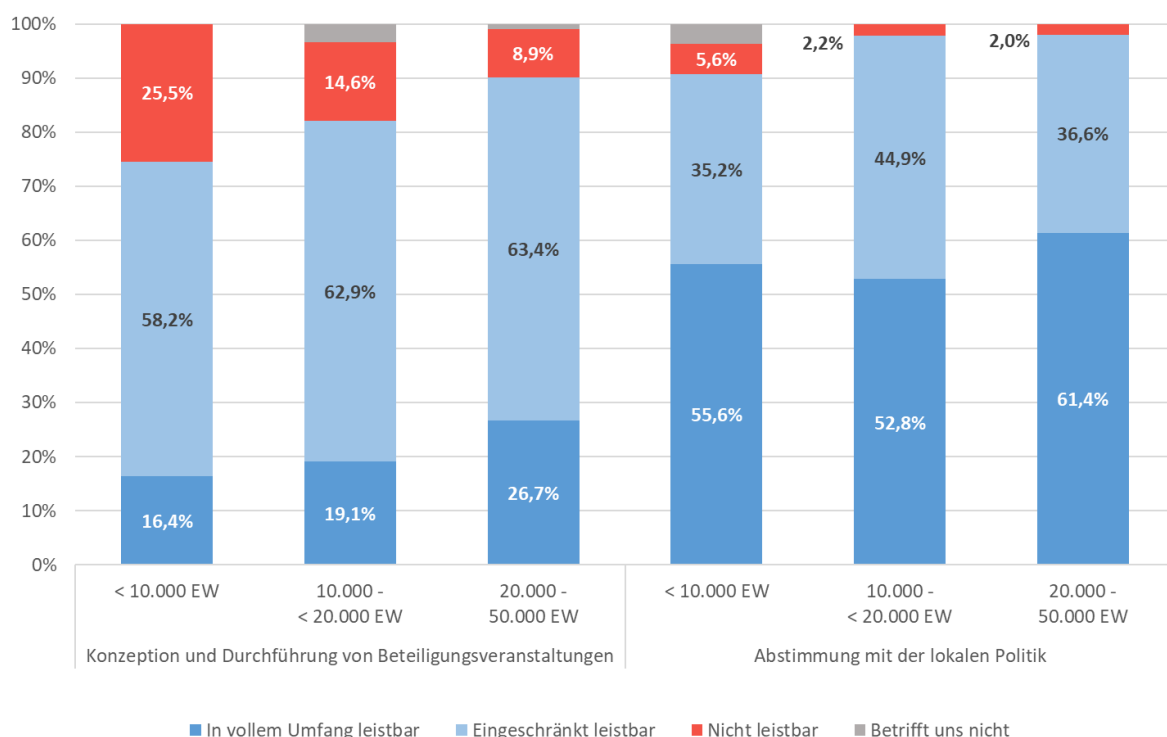
Die Kommunikation und Abstimmung der Kommunalverwaltungen mit der lokalen Politik ist über konkrete Planungsanlässe hinaus eine Daueraufgabe, da sie auch Aspekte der allgemeinen Ausrichtung des kommunalen Handelns betrifft. Auf kommunaler Ebene spielt die beratende Funktion der Fachverwaltungen eine besonders wichtige Rolle, da Politikerinnen und Politiker ihre Ämter ehrenamtlich ausüben und nicht in allen Themenbereichen fachlich versiert sind. Die Kommunikation findet zum einen über Anträge in politischen Gremien und verwaltungsseitige Stellungnahmen oder Berichte statt. Darüber hinaus sind bilaterale Gespräche, aber auch Informationstermine oder Workshops zu ausgewählten Themen denkbar, in denen sich Politik und Verwaltung austauschen.

Die befragten Kommunen sehen in der **Abstimmung mit der lokalen Politik** überwiegend eine gut leistbare Aufgabe (57 %). Rund 39 % der Kommunen sehen aber auch hier „Luft nach oben“, lediglich 3 % gaben an, dies nicht umsetzen zu können. Mehrheitlich berichteten die Kommunen auch in den Gesprächen von einem guten, vertrauensvollen Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik. Insbesondere, wenn Parteipolitik hinter eine gemeinsame Sachpolitik zum Wohl der Kommune zurücktritt, ist es für die Verwaltung einfach, Stadtentwicklungsprozesse produktiv voranzutreiben. Sachliche Vorbesprechungen mit den zuständigen Ausschüssen oder gemeinsame Strategie-Prozesse mit Workshops zu spezifischen Themen wurden als hilfreiche Arbeitsweisen angesprochen. Auch die Rolle des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin als Vermittler und Kompromissfinder wurde hervorgehoben.

„Es ist ein Vertrauensverhältnis. Das braucht man natürlich auch. Wenn jede Sache [...] angezweifelt wird und man sie noch dreimal erklären muss, wird es natürlich anstrengend. Es gibt immer mal wieder Projekte, wo man vielleicht nicht einer Meinung ist, aber was das Städtebauliche angeht, da ziehen wir an einem Strang, würde ich sagen.“

„Da sind wir im Dialog. [...] Im Verlauf [dieses Strategieprozesses] haben wir sehr eng mit der Politik zusammengearbeitet, hatten Workshops, gemeinsame Wochenenden, das hat auch nochmal gestärkt. Also ich finde unser Verhältnis da eigentlich gut.“

Abbildung 14 Grad der Überforderung – Kommunikation mit Politik und Bürgerschaft



Quelle: Befragung im Rahmen der Expertise

Einige wenige Kommunen berichteten hingegen auch, wie schwierig es ist, divergierende politische Wünsche zusammenzubringen bzw. der Politik die gegenseitigen Abhängigkeiten bestimmter fachlicher Aspekte und die finanziellen Auswirkungen ihrer Entscheidungen näherzubringen. Hinzu kommt in jüngster Zeit verstärkt der schwierige Umgang mit sachfremden Argumenten oder Grundsatzoppositionen.

„Und es wird viel von der Verwaltung verlangt, dass man Dinge entwickelt und voran-
geht, auch Stadtentwicklung vorantreibt, Fördergelder akquiriert. Und dann muss man
die der Politik wieder verkaufen. Und dann vergisst die Politik manchmal in diesem Ar-
beitsrhythmus, dass sie die Initiative zwar gegeben haben. [...] [Man] wird, ich will es
nicht übertreiben, nicht beschimpft, aber doch werden dann Dinge wieder in Frage ge-
stellt. „Ja, wie könnt ihr nur und warum macht ihr denn überhaupt und was kostet das
überhaupt alles?““

„Mit den neu hinzutretenden Fraktionen und politischen Parteien haben wir mitunter Probleme, weil da eine völlig andere Denkweise, Herangehensweise mit einem Mal im Rat praktiziert wird, die wir so nicht kannten und die man auch so ganz ehrlich nicht nachvollziehen kann. Also konkret mit der AfD wird es, denke ich, schwieriger, Projekte umzusetzen, durchzusetzen. Schon die Diskussion darüber wird manchmal ein bisschen grotesk.“

Im Vergleich zur Abstimmung mit der Politik stellt die **Konzeption und Durchführung von Beteiligungsveranstaltungen** für die Städte und Gemeinden eine größere Herausforderung dar. Lediglich 22 % können dies in vollem Umfang leisten, 15 % können es gar nicht leisten. Wie schon bei vielen vorgenannten Aufgaben sehen sich kleinere Kommunen hier stärker überfordert als größere. Dabei wird Bürgerbeteiligung von den interviewten Kommunen durchaus als wichtig erachtet, vor allem um Konflikte frühzeitig zu erkennen und bestenfalls zu vermeiden. Aufwand und Umfang von Beteiligung unterscheiden sich allerdings deutlich. So können manche Kommunen lediglich die gesetzlich geforderten Mindeststandards erfüllen (v. a. Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme). Andere führen auch Beteiligungsveranstaltungen durch, mal mit externer Unterstützung, mal in Eigenregie. Einige Gesprächspartner äußerten allerdings deutlich, dass sie mit dem Status quo unzufrieden sind und gerne mehr leisten würde, dies allerdings aufgrund fehlenden Fachwissens und/oder durch Zeitmangel nicht umsetzbar ist.

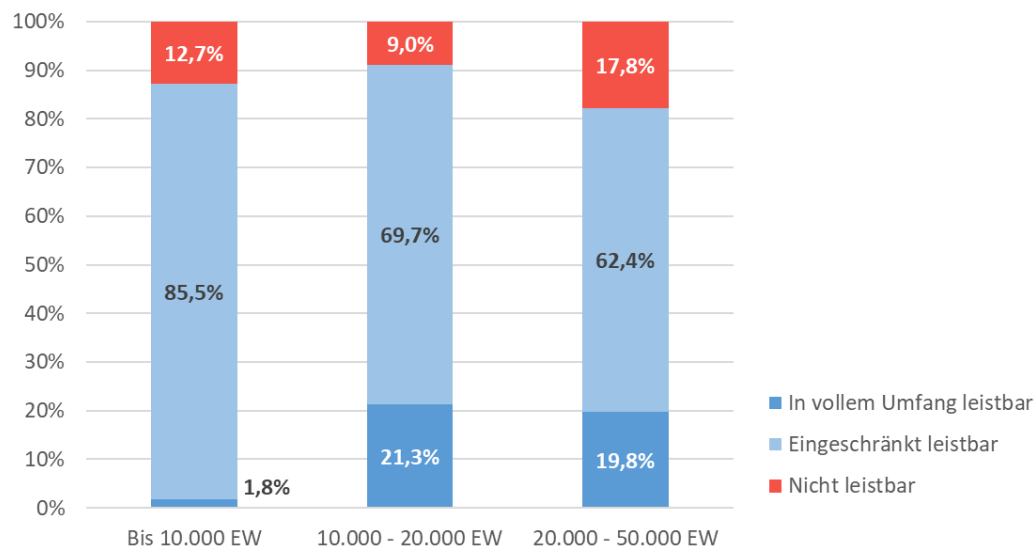
„Beteiligungsverfahren führen wir durch, aber wir machen [...] nichts, was darüber hinausgeht. [...] Sich da wirklich Dinge auszudenken, dass man Workshops anbietet und so, ist mit erheblichen Kosten und mit unheimlichem Zeitaufwand [verbunden]. Und da sagt man, wenn man so am Limit ist [...], dann lassen wir das doch sein.“

„[Das ist] insbesondere für diese spezielle Zielgruppe [der Kinder und Jugendlichen] eine Herausforderung. Da fehlt uns eigentlich das Know-how. Wie erreicht man die überhaupt? Wie setzt man Beteiligungsformate zielgruppengerecht auf, um dem nicht nur formal Genüge zu tun, sondern das auch in ein gelungenes Beteiligungsformat zu gießen?“

5.5 Vergabe von Leistungen sowie Fördermittelakquise und -verwaltung

Viele Aufgaben der Stadtentwicklung können – insbesondere in Kommunen mit angespannter Haushaltslage – nur unter Zuhilfenahme öffentlicher Fördermittel umgesetzt werden. Dies beinhaltet für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Recherche passender Programme, die Antragstellung, die Durchführung der jeweiligen Maßnahmen sowie die anschließende Abrechnung. Die Befragung zeigt, dass die Fördermittelakquise für viele Kommunen eine erhebliche Herausforderung darstellt. Gerade einmal 16 % gaben an, dies in vollem Umfang leisten zu können, für 13 % ist dies nicht darstellbar.

Abbildung 15 Grad der Überforderung – Fördermittelakquise und Fördermittelanträge



Quelle: Befragung im Rahmen der Expertise

Auch in den Gesprächen zeigten sich fast alle interviewten Kommunen frustriert aufgrund der **Komplexität, Unübersichtlichkeit und ungenügenden Passgenauigkeit von Förderprogrammen**. Hohe Anforderungen bei der Antragsstellung sowie der Realisierung führen oft zu steigenden Planungs- und Baukosten oder zur Notwendigkeit umfangreicher Änderungen, um förderfähig zu sein. Dies kann dazu führen, dass Projekte realisiert werden, die nicht dem eigentlichen Bedarf entsprechen, oder nur Teile einer Maßnahme gefördert werden, wodurch zusätzliche Kosten entstehen. Lange Bearbeitungs- und Prüfzeiten auf Seiten der Fördermittelgeber verzögern zudem Projekte und führen dadurch zu höheren Kosten. In manchen Fällen sind Konzepte auch bei Bewilligung bereits veraltet.

„Also wir machen nichts ohne Fördermittel und diese Prozeduren mit Fördermitteln werden immer komplizierter, immer aufwendiger. Was früher ein Mitarbeiter gemacht hat, machen jetzt zwei bis drei Mitarbeiter, weil die Antragsverfahren und die Begleitverfahren so bürokratisch und umständlich geworden sind. Und die Anforderungen an die Planung so umfangreich sind, dass es auch viel, viel teurer wird als ohne Fördermittel.“

„Einen Fördermittelantrag zu stellen, beziehungsweise sich überhaupt erstmal in die Förderprogrammatik einzuarbeiten, das ist teils exorbitant aufwendig.“

Weitere finanzielle Belastungen entstehen durch Förderlücken nach Abschluss, teilweise notwendige Rückzahlungen, oder auch nachträgliche Änderungen der Förderbedingungen sowie Strafzinsen bei Nicht-Abrufen. Für Kommunen mit besonders angespannten Haushaltslagen ist es zudem schwer oder unmöglich, die nötigen Eigenanteile zu leisten:

„Ja, also das ist tatsächlich die Krux an der Geschichte. Also wir haben extrem viele Förderrichtlinien, die zur Verfügung gestellt werden, aber wir können die niemals in Anspruch nehmen, weil wir a) die Eigenmittel nicht haben, um die notwendige Planung aufzubringen und b) der Eigenmittelanteil, den es dann zur tatsächlichen Umsetzung bräuchte, daran scheitert es dann.“

Überforderung entsteht auch durch die Unübersichtlichkeit der Förderlandschaft. Die Recherche nach passenden Programmen ist zeitintensiv, Doppelförderungen müssen ausgeschlossen werden. In vielen kleinen Kommunen fehlt hierfür eine zentrale Fördermittelkoordination. Auch die unterstützende Beratung von Eigentümern zu möglichen Förderprogrammen für private Maßnahmen (z. B. im Bereich Gebäudemodernisierung) kann von den Kommunen oft nicht geleistet werden.

Mit steigender Fördersumme, insbesondere bei EU- oder Bundesprogrammen, wachse die Komplexität. Teilweise sei die Bewerbung auf Bundesförderungen nur mit externer Unterstützung oder auch gar nicht möglich. Dies führt bisweilen sogar dazu, dass Kommunen sich bewusst gegen eine Fördermittelinanspruchnahme entscheiden.

„EFRE-Förderung, Städtebauförderung, die großen, komplexen Förderanträge, die brauchen schon ein hohes Maß an Expertenwissen und sicherlich auch begründet bei mehreren Millionen Euro teilweise pro Projekt“

„[Das ist so ein] dermaßen komplexes und aufwendiges Thema, Stichwort Bürokratie, dass man bei manchen Stellen schon eher wieder geneigt ist zu sagen, okay, wir verzichten jetzt auf den Anteil Fördermittel.“

Eine Herausforderung insbesondere für kleine Kommunen ohne eigene Vergabestelle sind auch die **Vorgaben des Vergaberechts** dar. Die damit verbundenen Aufgaben sind zum einen zeitraubend, vor allem aber sehr komplex, sodass mitunter allein zur Durchführung europarechtskonformer Vergaben eine externe Projektsteuerung erforderlich ist (die wiederum eine finanzielle Belastung darstellt).

„Vergaberecht ist ein Thema mit vielen Tücken. Als Bauamt brauchen wir viel Fachpersonal, die dann nicht unbedingt das Vergaberecht kennen, weil sie nicht aus dem Verwaltungsbereich kommen, sondern eher aus der freien Wirtschaft.“

„Richtig kompliziert wird es, wenn man die Schwelle so weit überschreitet, dass wir EU-rechtlich ausschreiben müssen. Das ist natürlich etwas, was man einfach als so kleine Kommune auch nicht jeden Tag macht. Da kriegt man dann keinen geregelten Ablauf rein, dass man sagt: ‚Habe ich ja schon mal gemacht.‘“

„Ich habe darum gebeten, eine zentrale Fördermittelstelle ins Leben zu rufen [...] und eine zentrale Vergabestelle. Weil wir ja gerade mit den Fördermittelakquisen, es gibt 400.000 Förderprogramme in Deutschland, die kann ich gar nicht mit meinen Leuten hier auf dem Schirm halten. Eine Recherche dauert Wochen. Und da habe ich darum gebeten, dass das vielleicht beim Landkreis angesiedelt wird. Ist so zaghaft gerade im Wachsen. Man hat da schon eine Anlaufstelle geschaffen, aber das funktioniert so semi gut. Und eine zentrale Vergabestelle für alle 18 Kommunen wurde abgelehnt. Und die beiden Punkte alleine wären schon mal eine sehr große Entlastung in personaler Hinsicht, was meine Arbeit hier betrifft.“

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.1 Gravierende Defizite in der stadtentwicklungspolitischen Handlungsfähigkeit

Um die stadtentwicklungspolitische Handlungsfähigkeit der für die vorliegende Studie befragten kleineren Städte und Gemeinden ist es in vielen Bereichen nicht gut bestellt. Eine bereits **dünne Personaldecke** stößt auf einen sich ausbreitenden Nachwuchsmangel. Das Planungs- und Baurecht (bis hin zum für Planungs- und Bauaufträge anzuwendenden Vergaberecht) stellt in seiner Komplexität hohe Anforderungen, verlangt nach Spezialwissen und hält längst nicht immer die passenden Instrumente für veränderte stadtentwicklungspolitische Aufgaben bereit. Die **prekäre Finanzlage** vieler Kommunen schwächt nicht nur die Möglichkeiten zur Überwindung der personalwirtschaftlichen Engpässe, sondern auch die mit städtebaulichen Aufgaben verbundene Investitionskraft. Angesichts der fiskalischen Herausforderungen auf allen staatlichen Ebenen sind in dieser Hinsicht auch mittel- und langfristig keine durchschlagend verbesserten Rahmenbedingungen zu erwarten.

Gleichzeitig sind die **stadtentwicklungspolitischen Aufgaben vielfältiger, komplexer und teilweise dringlicher geworden**. Dies liegt nicht nur daran, dass die Kommunen vom Gesetzgeber neue Aufgaben, wie etwa die Wärmeplanung, übertragen bekommen. Hinzu kommen z. B. die Ausbauziele für regenerative Energien, der fortschreitende wirtschaftliche Strukturwandel mit Auswirkungen auf die Innenstädte und die Flächenbedarfe von Gewerbe und Industrie, die unterschiedlichen Aufgaben der Klimawandelvorsorge, die Anpassung der Infrastrukturen an eine wachsende oder eine schrumpfende Bevölkerung, Investitionsstau und Modernisierungsdefizite an öffentlichen Gebäuden, Straßen und technischen Infrastrukturen sowie nicht zuletzt die sehr spezifischen Aufgabenstellungen für Städtebau und Wohnen, insbesondere in Verbindung mit Bezahlbarkeit und einer städtebaulichen Revitalisierung einzelner Ortslagen oder Quartiere.

Für eine zunehmende Zahl von Aufgaben gilt dabei, dass ein „weiter-wie-bisher“ nicht länger zufriedenstellend oder vertretbar ist. Dies bedeutet zugleich, dass der **politische Steuerungsbedarf in der Stadtentwicklung steigt**. Damit verbunden sind im Zweifel intensivere fachliche Vorarbeiten, kontroversere Diskussionen mit der Politik zur Entscheidungsfindung, eine intensivere Kooperation mit den privaten Akteuren der Stadtentwicklung (Investoren und andere Projektträger) und nicht zuletzt die Anwendung sich verändernder, neuer Rechtsgrundlagen zur Durchsetzung der öffentlichen Interessen. Dies lässt die personalwirtschaftlichen Anforderungen weiter steigen.

Große Städte mit entsprechend größeren Verwaltungen haben deutlich bessere Möglichkeiten Belastungsspitzen bei einzelnen Aufgaben intern abzufedern oder spezielle, vergleichsweise selten benötigte Qualifikationen vorzuhalten. **Hier kommen die untersuchten kleineren Städte und Gemeinden deutlich schneller an ihre Grenzen und sind im Ergebnis mit der Wahrnehmung der stadtentwicklungspolitischen Aufgaben in höherem Maße überfordert**. Die empirischen Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen das deutlich. Die kleinen Städte und Gemeinden mögen auch in anderen, hier nicht untersuchten Arbeitsbereichen ähnliche Probleme haben. Die Stadtentwicklungspolitik und die mit ihr verbundenen Planungsaufgaben sind jedoch für das Selbstverständnis der lokalen Demokratie von besonderer Bedeutung. Hier werden wichtige Weichen für die örtliche Lebensqualität, die Zukunftsfähigkeit und die lokale Identität gestellt. Dies geschieht zudem im Gegensatz zu vielen anderen kommunalen Aufgaben in recht hoher lokaler Eigenständigkeit. Deswegen wirken Defizite in der stadtentwicklungspolitischen Handlungsfähigkeit doppelt: als Problem unzureichend bewältigter Aufgaben und als Schwächung der lokalen Demokratie.

6.2 Interkommunale Zusammenarbeit zur Überwindung personalwirtschaftlicher Restriktionen

Lösungsbeiträge für die beschriebenen personalwirtschaftlichen Probleme ließen sich auf verschiedenen Ebenen erarbeiten. Zu Recht wird z. B. auf das entlastende Potenzial einer **Entbürokratisierung** verwiesen, wenn z. B. Planungs- und Genehmigungsverfahren wirksam vereinfacht werden. Auch die **Digitalisierung** kann, nach meist unerwartet aufwändiger Implementation, erheblich entlasten. Im Idealfall greift beides ineinander.

Im Status quo werden Belastungsspitzen und Qualifikationslücken überwiegend durch eine **Vergabe an externe Büros bzw. Dienstleister** aufgefangen. Dies hat seine Berechtigung, aber auch seine Grenzen. Die Grenzen werden u.a. gesteckt durch aufwändige Vergabeverfahren und dementsprechend lange Vorläufe. Auch bei den Gesprächen zur vorliegenden Expertise wurde mehrfach betont, dass externe Büros nicht ohne weiteres verfügbar sind und sich bisweilen nur unzureichend in die örtlichen bzw. regionalen Gegebenheiten einarbeiten. Dies dürfte auch an den kleineren Auftragsvolumina liegen, die ihrerseits mit kleineren Vorhaben und ggf. längeren Anfahrtswegen verbunden sind. Ergebnis sind dann jedoch Qualitätsdefizite sowie Zusatz- und Mehrarbeit bei den kommunalen Auftraggebern.

Problematisch ist, dass die kleinen Städte und Gemeinden nur sehr eingeschränkt zwischen „make or buy“ entscheiden können. Die Alternative zur externen Vergabe besteht eher darin, etwas ganz sein zu lassen. Um die Spielräume für eine „make“-Entscheidung zu vergrößern, könnten **bezogen auf widerkehrende und spezialisierte Aufgaben überörtliche Teams** aufgebaut werden. Diesen Weg haben im MORO Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung die Modellvorhaben des Landkreises Wunsiedel und der Werra-Wartburg-Region beschritten. Aber auch andere Modellvorhaben haben sich von der regionalen Ebene aus zielgerichtet unterstützend und mit Erfolg in lokale Planungs- und Stadtentwicklungsprozesse eingebracht (z. B. die Region Rhein-Neckar in Kooperation mit dem Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim). Diese überörtlichen Teams können in der Trägerschaft bestehender überörtlicher Institutionen angesiedelt werden (wie z. B. im Landkreis Wunsiedel) oder das Ergebnis einer darauf bezogenen interkommunalen Kooperation sein.

Da interkommunale Kooperationen bereits heute weit verbreitet sind, erscheint der Verweis darauf nicht neu und dementsprechend nicht besonders vielversprechend. Dieser Schein trägt jedoch. Denn die hier angedachte und in Modellvorhaben erprobte interkommunale Kooperation unterscheidet sich von den bislang gängigen Formen. Langfristig etablierte Formen der interkommunalen Zusammenarbeit gibt es vor allem in Handlungsfeldern, die vergleichsweise unpolitisch sind, so z. B. in der Ver- und Entsorgung und dem Betrieb der entsprechenden Einrichtungen, Anlagen oder Netze. Hier sind die Kosten- bzw. Größenvorteile entscheidend und die gemeinsam getragenen Betriebe sind primär nach unternehmerisch-betriebswirtschaftlichen Erwägungen von den beteiligten Kommunen zu steuern. Ähnliches gilt für den Betrieb von Verwaltungseinrichtungen, die primär Serviceleistungen erbringen, bei denen die Kommunen kaum politische Gestaltungsspielräume haben (z. B. Meldewesen). Die Stadtentwicklungspolitik und die damit verbundenen Planungsprozesse unterscheiden sich in dieser Hinsicht grundlegend. Aber auch hier existieren deutschlandweit vielfältige kommunale Kooperationen, die in der Regel ihren Schwerpunkt auf analytisch-konzeptionellen Arbeiten haben und sich zumeist auf die Formulierung von Zielvorstellungen und Handlungsempfehlungen für die beteiligten Kommunen beschränken. Diese Beschränkung erklärt sich im Kern aus der nicht gegebenen Bereitschaft der Lokalpolitik, die eigene Entscheidungsautonomie bei den durchweg politisch sensiblen Stadtentwicklungsfragen zugunsten einer überörtlichen oder regionalen Entscheidungsfindung einzuschränken. Dies wird häufig als Kirchturmpolitik kritisiert, ergibt sich zugleich aber selbstverständlich aus dem Umstand, dass die Lokalpolitik ihrer Wählerschaft vor Ort verpflichtet ist und derartige Stadtentwicklungs-

und Städtebaufragen ein zentraler Gegenstand der politischen Profilierung sind. Diese Erfahrung mussten auch einige Modellvorhaben machen.

Für den Aufbau einer interkommunalen Kooperation im Bereich der Stadtentwicklung hat sich in ersten Fallbeispielen (siehe Kap. 6.3) indes ein anderer gedanklicher Zugang bewährt. Die Kooperation sollte nicht darauf angelegt sein, den Städten und Gemeinden regionalpolitisch motivierte Zielvorstellungen nahezubringen, sondern **Unterstützungsangebote machen, die an den Handlungsbedarfen und den sich zeigenden Defiziten in der lokalen Aufgabenbewältigung ansetzen**. Die Grundausrichtung und Zielsetzung einer derartigen Kooperation ist es, die Kommunen bei der Erreichung ihrer stadtentwicklungspolitischen Ziele zu unterstützen. Dies kann nur gelingen, wenn die Städte und Gemeinden als Auftraggeber gegenüber der regionalen Organisation auftreten und hier bezogen auf ihre Bedarfe Unterstützungsleistungen beauftragen können. Im Kontext der hier zur Diskussion stehenden Fragestellung geht es dabei primär darum, einen Personalstamm oder ein überörtlich agierendes Planungs- und Entwicklungsteam aufzubauen, das die lokalen Bau- und Planungsverwaltungen bedarfsbezogen unterstützen kann. Dabei geht es sowohl um die flexible Abfederung von Belastungsspitzen bei vergleichsweise normalen Tätigkeiten als auch um die Bereitstellung von spezialisierter Expertise, die von den kleinen Städte und Gemeinden nicht wirtschaftlich vorgehalten werden kann.

6.3 Fallbeispiele einer operativ ausgerichteten interkommunalen Zusammenarbeit in der Stadtentwicklung

In der **Stadtregion Münster** haben sich sieben kleinere Städte und Gemeinden zusammengeschlossen, um in den beteiligten Gemeinden kommunale Wohnungsbestände durch Neubau geförderter Wohnungen aufzubauen.⁵ Die zu errichtenden Gebäude bleiben im Eigentum der einzelnen Gemeinden und werden auf deren Rechnung gebaut. Insofern bezieht sich der Zusammenschluss primär auf einen Servicebetrieb (in der Rechtsform einer gemeinsam getragenen Genossenschaft), der das dafür erforderliche Personal bündelt und im Auftrag der beteiligten Kommunen (Inhouse-Beauftragung) die Planungs- und Bauprozesse organisiert sowie die fertiggestellten Wohnungen langfristig bewirtschaftet. Darüber hinaus ist es vorgesehen, dass auch weitere Bau- und Stadtentwicklungsaufgaben durch das in der Münsterland WohnWert e.G. gebündelte Personal übernommen werden. Bis zum Juli 2025 wurden in den sieben Gemeinden die für die Gründung erforderlichen Beschlüsse gefasst (Geschäftsaufnahme ist geplant für Anfang 2026).

Die im Münsterland erarbeitete Lösung war ein zusätzlicher Impuls für die Kooperation von kleinen Städten und Gemeinden in der **Region Ostwestfalen-Lippe**.⁶ Der Fokus in dieser Kooperation liegt jedoch in der Innenentwicklung. Deswegen stehen hier Maßnahmen der Grundstücksaktivierung und Immobilienentwicklung in den Ortskernen im Vordergrund. Auch hier wird ein interkommunales Gemeinschaftsunternehmen in der Rechtsform einer Genossenschaft als Service- oder Dienstleistungsgesellschaft gegründet. Das entsprechende Team soll im Auftrag der einzelnen Kommunen, Grundstücks- und Immobilieneigentümer ansprechen, über den Ankauf verhandeln, nicht verkaufsbereite

⁵ Umfassende Informationen stehen zum Download bereit unter: <https://www.stadt-muenster.de/stadt-regionalentwicklung/region/stadtregion/wohnregion-2030>

⁶ Siehe: OstWestfalenLippe GmbH (Hrsg.) (2024): Interkommunale Entwicklungsgesellschaft Ostwestfalen-Lippe. Aktive Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung kleinerer Kommunen (Download: https://www.ostwestfalenlippe.de/fileadmin/user_upload/owl_gmbh/regionale/urbanland_interkommunale_gesellschaft_ergebnisheft.pdf)

Eigentümer in der Weiterentwicklung / Sanierung unterstützen, die für die beteiligten Kommunen angekauften Immobilien weiterentwickeln, die Immobilien im Einzelfall weiterverkaufen oder langfristig für die beteiligten Kommunen bewirtschaften. Grundsatzbeschlüsse der beteiligten Kommunen liegen vor und bis zum Herbst 2025 sollen die Gründungsunterlagen erstellt werden, so dass die Gründungsbeschlüsse eingeholt werden können.

Die Beteiligten am **Modellvorhaben der Werra-Wartburgregion** haben durch einen Besuch in der Region Ostwestfalen-Lippe den entscheidenden Impuls für ihre Lösung erhalten. Auch die hier beteiligten Kommunen haben sich für eine genossenschaftliche Servicegesellschaft entschieden, anfänglich jedoch ohne eigenes Personal. Stattdessen soll ein externes Planungsbüro die Geschäftsbesorgung übernehmen und aus dieser heraus für die Kommunen der Region primär in der Innenentwicklung tätig werden. Aber auch hier ist an eine Ausweitung der Tätigkeit gedacht, z. B. die gemeinsame Aufstellung eines Flächennutzungsplans.⁷

Im **Landkreis Wunsiedel** hat der Landkreis schon vor Beginn der MORO-Förderung mit den kreisangehörigen Kommunen den Zweckverband interkommunales Flächenmanagement (ZIF) gegründet, um die Kommunen bei unterschiedlichen Stadtentwicklungsaufgaben unterstützen zu können. Schrittweise sollen drei Handlungs- oder Geschäftsfelder etabliert werden. Die Förderphase war primär dem Aufbau eines regionalen Ausgleichsflächenmanagements gewidmet.⁸ Im Auftrag der interessierten Kommunen beschafft der ZIF Ausgleichsflächen (möglichst im Biotopverbund und orientiert an den landschaftsplanerischen Zielen), sichert diese und sorgt für deren langfristige Pflege. Des Weiteren wird sich der ZIF im Auftrag der Kommunen in ähnlicher Weise, wie oben beschrieben, für die Innenentwicklung engagieren und für die Kommunen an geeigneten Standorten interkommunale Gewerbegebiete realisieren.

6.4 Ein breites Spektrum möglicher Unterstützungsleistungen

Die vorgenannten Beispiele und die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass eine operativ ausgerichtete interkommunale Zusammenarbeit sinnvoll an den beschriebenen personalwirtschaftlichen Restriktionen ansetzen und damit zur Stärkung einer im Status quo deutlichen geschwächten Handlungsfähigkeit beitragen kann. Zwar hat die Studie mit Blick auf die Bedeutung der stadtentwicklungspolitischen Handlungsfelder (Kap. 4) und die darin zu bewältigenden Aufgaben (Kap. 5) Unterschiede festgestellt, doch lässt sich daraus kaum deren Relevanz für den Einzelfall ableiten. In der konkreten Kooperationsanbahnung müssen die Kommunen miteinander abgleichen, welche gemeinsamen Interessen sie haben und welche Schwerpunkte sie davon ausgehend setzen wollen. Es liegt auf der Hand, dass Kommunen in Wachstumsregionen andere Schwerpunkte setzen werden als Kommunen in Schrumpfungsregionen. Auch die Größe der sich zusammenschließenden Kommunen und ihrer Verwaltungen dürfte eine Rolle spielen. Auf der Basis der vorliegenden Studie sind z. B. folgende unterstützende Tätigkeiten denkbar:

- Aufbau und Betrieb von gemeinsamen Datenbanken, z. B. für das Flächenmanagement, die Baulückenerfassung oder Ähnliches
- Unterstützung bei oder Durchführung von analytisch-konzeptionellen Arbeiten (z. B. Aufstellung von Handlungskonzepten) und integrierten Stadtentwicklungskonzepten; zum Teil auch überörtliche Analysen und Konzepte bis zum gemeinsamen Flächennutzungsplan

⁷ Siehe auch: <https://moro-flaeche.de/werra-wartburgregion/>

⁸ Siehe auch: <https://moro-flaeche.de/landkreis-wunsiedel-im-fichtelgebirge/>

- Unterstützung oder Durchführung von aufwendigeren Bebauungsplanverfahren
- Beratung und Unterstützung bei der Anwendung von speziellen Instrumenten und Verfahren des Städtebaurechts (z. B. Vorkaufsrechte, städtebauliche Gebote, Sanierungsverfahren, Umlegungsverfahren, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, städtebauliche Verträge)
- Unterstützung bei Vergabeverfahren, z. B. bei Planungs- und Bauaufträgen (Marktsondierung, Erarbeitung der Ausschreibung)
- Unterstützung bei oder Durchführung von Grundstücks- und Immobiliengeschäften (Ansprache der Eigentümer, technische und kaufmännische Bewertung der Objekte, Preisverhandlungen, Ausschreibung und Vermarktung der Objekte, Verhandlung mit Investoren etc.)
- Unterstützung bei Bau, Instandhaltung, Modernisierung und Bewirtschaftung kommunaler Immobilien
- Beratung und Organisation von komplexeren Beteiligungsprozessen
- Fördermittelakquise und Fördermittelbewirtschaftung (Sondierung von Fördermöglichkeiten, Erarbeitung von Förderanträgen, Kostenerfassung/-Controlling, Abrechnung gegenüber dem Fördermittelgeber etc.)
- Einarbeitung in neu aufkommende Aufgaben und Wissenstransfer zu den beteiligten Kommunen (derzeit z. B. Wärmeplanung, Klimawandel- oder Starkregenvorsorge); ggf. Übernahme von entsprechenden Planungsaufgaben

Diese nicht abschließende Liste potenzieller Aufgaben könnte noch erweitert und um vielfältige Detailaufgaben ergänzt werden. Die vorliegende Untersuchung hat jedoch ergeben, dass es im Einzelfall erstens entscheidend ist, wo die jeweiligen Kommunen aus ihrem spezifischen Aufgabenportfolio heraus und vor dem Hintergrund der bereits vorhandenen Personalkapazitäten einen Unterstützungsbedarf sehen. Zweitens kommt es darauf an, welche Schnittmengen sich aus dem diesbezüglichen Interessenabgleich der beteiligten Kommunen ergeben. Denn **in diesen Schnittmengen liegt das Potenzial zum Aufbau gemeinsamer Teams**, um die kommunalen Handlungsspielräume zu erweitern; zumindest insoweit diese aktuell und zukünftig durch personalwirtschaftliche Restriktionen bedingt sind.

6.5 Ein Förderprogramm zur Etablierung neuer Kooperationsformen

Die ersten Erfahrungen mit dem Aufbau unterstützender Leistungen im MORO „Steuerung der regionalen Siedlungs- und Freiraumentwicklung“ und die empirischen Ergebnisse der vorliegenden Studie verdeutlichen die Potenziale dieser spezifischen Form der stadtentwicklungspolitisch ausgerichteten interkommunalen Kooperation. Hier könnte und sollte eine Unterstützung von Bund und Ländern ansetzen. Sie sollte im Kern darauf zielen,

- **Diskussionsprozesse zu unterstützen**, in denen interessierte Kommunen einer Region ihre Interessen abgleichen und ihre Unterstützungsbedarfe ermitteln,
- eine **Einigung über die angestrebte Organisations- und Rechtsform** der zu etablierenden Lösung zu ermöglichen und hierzu Beratungsleistungen (insbesondere juristisch und betriebswirtschaftlich) in Anspruch nehmen zu können,
- die **Ausarbeitung der Gründungsunterlagen** (Satzungen, Gesellschaftsverträge, Businesspläne Beschlussvorlagen für die Beratung- und Entscheidungsfindung in den Gremien) zu unterstützen,
- gegebenenfalls eine **Anschubfinanzierung** zur Abdeckung einer anfänglichen Unterauslastung für die ersten zwei bis drei Betriebs- oder Geschäftsjahre bereitstellen.

Schon die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass nicht in jedem Fall neue Organisationen gegründet werden müssen. Die Erbringung von unterstützenden Leistungen kann gegebenenfalls auch von bestehenden Planungsverbänden, Landkreisen oder anderen interkommunalen Kooperationsformen ausgehen. Sie können sich privatrechtlicher Rechtsformen (GmbH, Genossenschaft) oder auch öffentlich-rechtlicher Rechtsformen (Zweckverband) bedienen.

Derartige Unterstützungsleistungen zielen zunächst darauf, bei schwieriger werdenden personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die stadtentwicklungspolitische Handlungsfähigkeit der kleinen Städte und Gemeinden zu verbessern. Im Sinne des MORO Regionale Steuerung der Siedlungsentwicklung ist dies dann zielführend, wenn die stadtentwicklungspolitischen Ziele mit den regionalplanerischen Zielen übereinstimmen bzw. auf diese einzahlen. Um eine **stringentere Ausrichtung der Kooperation und der unterstützenden Leistungen auf regionalplanerische Ziele** zu unterstützen, können in diese Richtung zielende zusätzliche Anreize in das Förderangebot integriert werden. In der Praxis würde dies bedeuten, dass die unterstützenden Leistungen bevorzugt oder ausschließlich Vorhaben und Planungsprozessen zugutekommen sollten, die auf regionalplanerische Ziele einzahlen.

Ein derartiges Programm kann als MORO oder in vergleichbarer Weise organisiert werden. Damit eine gewisse Bandbreite unterschiedlicher Lösungen zustande kommt und diese als motivierende und beispielgebende Good Practice in das Programm zurückwirken können, sollte die Laufzeit jedoch etwas länger angelegt werden (z. B. sieben bis zehn Jahre), wobei als Laufzeit für die Einzelvorhaben drei Jahre reichen dürften. Es bietet sich an, ein derartiges Programm in enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden durchzuführen, so dass diese von Beginn an ihre Expertise einbringen und frühzeitig zur Diffusion der Erkenntnisse und Lösungen beitragen können.

Anhang 1

Fragenkatalog der Online-Befragung

Entwicklungsperspektiven

Frage 1

Zu Beginn möchten wir um eine kurze Einschätzung zu den Entwicklungsperspektiven der nächsten 10 Jahre in Ihrer Kommune bitten.

Bitte geben Sie Ihre Antwort(en) hier ein:

	Wachsend	Keine eindeutige Entwicklungsrichtung	Schrumpfend
Bevölkerung			
Wirtschaft			

Stadtentwicklungspolitische Handlungsfelder und Aufgaben kleinerer und mittlerer Städte und Gemeinden

Frage 2.1

Bitte geben Sie für die folgenden Handlungsfelder aus Ihrer fachlichen Sicht an, wie Sie den damit verbundenen Handlungsbedarf einschätzen.

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	Sehr hoch	Hoch	Niedrig	Kein Handlungsbedarf / Betrifft uns nicht
Außenentwicklung: Ausweisung und Entwicklung neuer (Wohn-)Baugebiete				
Entwicklung neuer Gewerbe- und Industrieflächen				
Innenentwicklung: Mobilisierung von Wohnbaugrundstücken im Siedlungsflächenbestand				
Stärkung der Innenstadt und der Ortsteilzentren				
Bestandsentwicklung: Rückbau oder Revitalisierung von Altimmobilien				
Umstrukturierung und Weiterentwicklung bestehender Gewerbe- und Industrieflächen				
Kommunale Wärmeplanung				
Bereitstellung und Sicherung von Flächen für Gewinnung erneuerbarer Energien (insbesondere Windenergie und Freiflächenphotovoltaik)				
Hochwasser- und Starkregenvorsorge				
Sicherung von Grün- und Freiflächen im Siedlungsflächenbestand / Klimawandelvorsorge				
Anpassung der sozialen Infrastruktur (Kitas, Schulen etc.)				
Förderung des Fuß- und Radverkehrs				
Förderung des ÖPNV				

Frage 2.2

Für die zuvor als wichtig eingestuften Handlungsfelder: Wie zufrieden sind sie jeweils mit der diesbezüglichen Aufgabenbewältigung in Ihrer Kommune?

Beantworten Sie bei dieser Frage nur die Teilfragen, bei denen Sie in Frage 2.1 den Handlungsbedarf mit „Sehr hoch“ oder „Hoch“ angegeben haben.

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	Sehr zufrieden	Eher zufrieden	Eher unzufrieden	Sehr unzufrieden
Außenentwicklung: Ausweisung und Entwicklung neuer (Wohn-)Baugebiete				
Entwicklung neuer Gewerbe- und Industrieflächen				
Innenentwicklung: Mobilisierung von Wohnbaugrundstücken im Siedlungsflächenbestand				
Stärkung der Innenstadt und der Ortsteilzentren				
Bestandsentwicklung: Rückbau oder Revitalisierung von Altimmobilien				
Umstrukturierung und Weiterentwicklung bestehender Gewerbe- und Industrieflächen				
Kommunale Wärmeplanung				
Bereitstellung und Sicherung von Flächen für Gewinnung erneuerbarer Energien (insbesondere Windenergie und Freiflächenphotovoltaik)				
Hochwasser- und Starkregenvorsorge				
Sicherung von Grün- und Freiflächen im Siedlungsflächenbestand / Klimawandelvorsorge				
Anpassung der sozialen Infrastruktur (Kitas, Schulen etc.)				
Förderung des Fuß- und Radverkehrs				
Förderung des ÖPNV				

Frage 3

Sie haben zuvor angegeben, die Aufgaben in einem oder mehreren Handlungsfeldern aktuell eher oder sehr unzufriedenstellend bearbeiten zu können. Welche Faktoren sind dabei relevant?

Beantworten Sie bei dieser Frage nur die Teilfragen, bei denen Sie in Frage 2.2 die Zufriedenheit mit „Eher unzufrieden“ oder „Sehr unzufrieden“ angegeben haben.

Sie können **alle** relevanten Faktoren ankreuzen. Unter **Erläuterung/Sonstiges** bitten wir Sie, kurz zu erläutern welche Faktoren in diesem Handlungsfeld besonders relevant sind.

	Personalkapazitäten / Fachwissen	Politische Unterstützung	Rechtliche Möglichkeiten (Bau- und Planungsrecht, Zugriff auf private Flächen/Immobilien o.ä.)	Kommunale Finanzausstattung	Erläuterung / Sonstiges
Außenentwicklung: Ausweisung und Entwicklung neuer (Wohn-) Baugebiete					
Entwicklung neuer Gewerbe- und Industrieflächen					
Innenentwicklung: Mobilisierung von Wohnbaugrundstücken im Siedlungsflächenbestand					
Stärkung der Innenstadt und der Ortsteilzentren					
Bestandsentwicklung: Rückbau oder Revitalisierung von Altimmobilien					
Umstrukturierung und Weiterentwicklung bestehender Gewerbe- und Industrieflächen					
Kommunale Wärmeplanung					
Bereitstellung und Sicherung von Flächen für Gewinnung erneuerbarer Energien (insbesondere Windenergie und Freiflächenphotovoltaik)					
Hochwasser- und Starkregenvorsorge					
Sicherung von Grün- und Freiflächen im Siedlungsflächenbestand / Klimawandelvorsorge					
Anpassung der sozialen Infrastruktur (Kitas, Schulen)					
Förderung des Fuß- und Radverkehrs					
Förderung des ÖPNV					

Haben wir bei diesem Thema etwas vergessen? Ergänzen Sie diese gerne im folgenden Freitextfeld:

Bitte geben Sie Ihre Antwort hier ein:

Bearbeitung spezialisierter Aufgaben

Frage 4

Wir gehen davon aus, dass ein Teil der Kommunen bei der Bearbeitung spezialisierter Aufgaben an ihre Grenzen stößt oder sogar überfordert ist. Inwiefern sind die nachfolgenden Aufgaben in Ihrer Kommune aktuell leistbar?

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	In vollem Umfang leistbar	Eingeschränkt leistbar	Nicht leistbar	Betrifft uns nicht
Erhebung und Analyse von Daten				
Ausarbeitung wirksamer Handlungsansätze (Strategien, Konzepte, Programme)				
Abstimmung mit der lokalen Politik				
Abschätzung wirtschaftlicher Risiken und Investitionsaufwand bei städtebaulichen Schlüsselprojekten				
Vermarktung und Vergabe von Grundstücken und Immobilien (z. B. Konzeptvergaben)				
Ansprache von und Kooperation mit Grundstückseigentümern und Investoren				
Konzeption und Durchführung von Beteiligungsveranstaltungen				
Ausschreibung und Steuerung von externen Forschung-, Planungs- und Beratungsleistungen				
Fördermittelakquise / Fördermittelanträge				
Kooperation mit anderen Planungsträgern				
Rechtssichere Steuerung von Planungsverfahren (insbesondere Bebauungsplanverfahren)				
Rechtssichere Gestaltung und Verhandlung von städtebaulichen Verträgen bzw. Erschließungsverträgen				
Rechtssichere Anwendung sonstiger Instrumente des BauGB, z. B.: <input type="text"/>				

Frage 5

Wie hilfreich ist die Zusammenarbeit im Bereich der Stadtentwicklung mit folgenden Akteuren?

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	Sehr hilfreich	Eher hilfreich	Weniger hilfreich	Nicht hilfreich	Nicht relevant
Externe Dienstleister (Planung, Rechtsberatung etc.)					
Landkreis					
Regionalplanung					
Landesebene					
Interkommunale Zusammenarbeit					

Haben wir bei diesem Thema etwas vergessen? Ergänzen Sie gerne im folgenden Freitextfeld:

Bitte geben Sie Ihre Antwort hier ein:

Angaben zur Personalausstattung und Fachkräftegewinnung

Frage 6.1

Wie viele Mitarbeitende (Vollzeitäquivalente) sind in Ihrer Kommune mit den in den Fragen 1-5 beschriebenen Aufgaben der Stadtentwicklung beschäftigt?

In dieses Feld dürfen nur Zahlen eingegeben werden.

Frage 6.2

Wie viele Stellen (Vollzeitäquivalente) sind derzeit unbesetzt?

In dieses Feld dürfen nur Zahlen eingegeben werden.

Frage 6.3

Haben Sie jetzt schon oder befürchten Sie zukünftig Schwierigkeiten, geeignetes Fachpersonal für die oben beschriebenen Aufgaben zu finden?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- ☐ Nein
- ☐ Ja, wir haben bereits Schwierigkeiten
- ☐ Ja, wir erwarten zukünftig zunehmende Schwierigkeiten

Frage 7

Welche spezifischen Probleme sehen Sie für Ihre Kommune bei der Fachkräfteanwerbung? Bewerten Sie bitte die nachfolgenden Aussagen:

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	Stimme zu	Stimme eingeschränkt zu	Stimme nicht zu
Wir stehen als kommunaler Arbeitgeber in einem hohen Wettbewerb zur lokalen Wirtschaft			
Wir stehen als kommunaler Arbeitgeber in einem hohen Wettbewerb zu anderen Kommunen oder höheren Planungsebenen			
In unserem Einzugsbereich befinden sich größere Kommunen, die als Wohn- und Arbeitsstandort für viele Fachkräfte attraktiver sind			
Wir haben Schwierigkeiten, konkurrenzfähige Gehälter zu zahlen			
In unserer kleinen Kommunalverwaltung müssen die Mitarbeitenden ein breites Spektrum von Aufgaben übernehmen. Viele (junge) Fachkräfte bevorzugen demgegenüber spezialisierte Aufgaben in größeren Teams			
Die technischen, organisatorischen und baulich-räumlichen Arbeitsbedingungen in unserer Kommunalverwaltung sind nicht mehr zeitgemäß			
Wir haben als kommunaler Arbeitgeber eine hohe Fluktuation unserer Mitarbeitenden			
Wir haben Schwierigkeiten, qualifizierte Führungskräfte zu finden			
Wir haben Schwierigkeiten, geeignetes Fachpersonal (Sachbearbeitungsebene) zu finden			

Angaben zur Kommune

Frage 8

Bei Angabe der PLZ und Ortsname sichern wir Ihnen zu, keine Auswertung oder gar Veröffentlichung der Ergebnisse vorzunehmen, die einen Rückschluss auf Ihre Gemeinde zulässt.

Falls Sie keine direkten Angaben zu Postleitzahl und Ortsname machen möchten, würden wir Sie bitten, ein paar Angaben zu Typisierungsmerkmalen zu treffen.

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- ☐ Postleitzahl und Ortsname
- ☐ Anonymisierte Angaben zur Kommune

Wie lautet ihre Postleitzahl und ihr Ortsname?

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn Sie „Postleitzahl und Ortsname“ gewählt haben:

Bitte geben Sie Ihre Antwort(en) hier ein:

Postleitzahl

Ort

In welchem Bundesland liegt Ihre Gemeinde?

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn Sie „Anonymisierte Angaben zur Kommune“ gewählt haben:

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- ☐ Baden-Württemberg
- ☐ Bayern
- ☐ Brandenburg
- ☐ Hessen
- ☐ Mecklenburg-Vorpommern
- ☐ Niedersachsen
- ☐ Nordrhein-Westfalen
- ☐ Rheinland-Pfalz
- ☐ Saarland
- ☐ Sachsen
- ☐ Sachsen-Anhalt
- ☐ Schleswig-Holstein
- ☐ Thüringen

Bitte geben Sie die Einwohnerzahl Ihrer Kommune an.

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn Sie „Anonymisierte Angaben zur Kommune“ gewählt haben:

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- ☐ Bis 5.000 Einwohnende
- ☐ 5.000 - 10.000 Einwohnende
- ☐ 10.000 - 20.000 Einwohnende
- ☐ 20.000 - 50.000 Einwohnende
- ☐ Über 50.000 Einwohnende

Bitte geben Sie den zentralörtlichen Status Ihrer Stadt bzw. Ihrer Gemeinde an.

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn Sie „Anonymisierte Angaben zur Kommune“ gewählt haben:

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- ☐ Oberzentrum / Teilfunktion Oberzentrum
- ☐ Mittelzentrum / Teilfunktion Mittelzentrum
- ☐ Unter- oder Kleinzentrum bzw. Teilfunktion Unter- oder Kleinzentrum
- ☐ Keine zentralörtliche Funktion

Bitte geben Sie den kommunalrechtlichen Status Ihrer Kommune an

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn Sie „Anonymisierte Angaben zur Kommune“ gewählt haben:

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- ☐ Stadt
- ☐ Verbandsfreie Gemeinde
- ☐ Mitglied eines Gemeindeverbands (Verbandsgemeinde, Samtgemeinde, Amt o.ä.)
- ☐ Verwaltung eines Gemeindeverbands (Verbandsgemeinde, Samtgemeinde, Amt o.ä.)
- ☐ Sonstiges

Anhang 2

Leitfragen für die Interviews

Block 1: Einstieg und Stadtentwicklungsaufgaben

- 1) Um ihre Kommune kurz kennenzulernen: Wie würden Sie demographische und ökonomische Entwicklung ihrer Kommune der vergangenen Jahre beschreiben und welches sind die ausschlaggebenden Einflussfaktoren?
- 2) Wo sehen sie derzeit den größten Handlungsbedarf/die zentralen Herausforderungen für die Stadtentwicklung in ihrer Gemeinde? Warum besteht dort Handlungsbedarf?

Block 2: Stadtentwicklungspolitische Aufgabenbewältigung

Woraus resultiert die eingeschränkte Leistbarkeit einzelner Aufgaben:

- Warum ist das nur eingeschränkt leistbar?
- Woraus entsteht die jeweilige Überforderung (Arbeitsaufwand/Kapazitäten, fehlendes Know How/Spezialisierung, keine leistungsfähigen externen Partner/Auftragnehmer)?
- Wie äußert sich das (z. B. Verzögerungen, qualitative Einbußen – welcher Art?)
- Wie wirkt sich dies in Ihrer Kommune aus? Was bedeutet das für Ihren Arbeitsalltag? (Wie ist das gemeint?)
- Was bräuchten Sie, um die Aufgaben besser zu bewältigen?

Block 3: Personalsituation/Fachkräftemangel

1. Wie viele Personen sind bei Ihnen im Bereich Stadtentwicklung tätig – welche anderen Fachbereiche arbeiten außerdem mit Ihnen zusammen?
2. Wie bewerten sie die Personalausstattung Ihrer Kommunen in quantitativer (Stellen besetzt) und qualitativer (Qualifikationen/Fachwissen) Hinsicht?
 - Haben bei Ihnen in letzter Zeit Personen gekündigt? Was waren die Gründe? Welche Qualifikationen hatten die Personen?
 - Haben Sie in letzter Zeit Personen eingestellt? Haben Sie die Leute bekommen, die sie brauchen? Welche Qualifikationen hätten sie sich gewünscht?
3. Gab es in der Vergangenheit erfolgreiche Strategien, um Fachkräfte zu gewinnen?