

Interkommunale Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung – Chancen und Grenzen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs

Sebastian Eichhorn, Denise Ehrhardt, Mathias Jehling, Angelika Münter

Zusammenfassung

Interkommunales Flächenmanagement gilt als ein vielversprechender Ansatz, um regionale Probleme und Herausforderungen über Gemeindegrenzen hinaus zu adressieren. Während es umfangreiches Wissen zu stärker institutionalisierten Kooperationen und zur interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung gibt, besteht bislang wenig systematisches Wissen über die Vielfalt freiwilliger Kooperationen sowie Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung. Vor diesem Hintergrund hat die vorliegende Studie die Initiierung, Ziele, Erfolgsfaktoren und Hindernisse sowie Wirkungen auf die Flächenentwicklung von interkommunalen Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung im Rahmen einer deutschlandweiten Online-Befragung der Träger der Regionalplanung und tiefergehenden Praxisbeispielen untersucht. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der hohe Druck auf die Boden- und Wohnungsmärkte in den letzten Jahren eine maßgebliche Antriebskraft für interkommunale Kooperationen in der Wohnbauflächenentwicklung in Deutschland ist. Die zunehmende Bedeutung des Themas innerhalb vieler Kooperationen ist deutlich erkennbar. Die Ergebnisse zeigen, dass das Flächensparen in den meisten Kooperationen dabei jedoch nicht das vorrangige Ziel ist und, dass die Teilnahme hauptsächlich der Sicherung bzw. Steigerung der kommunalen Leistungsfähigkeit bei Ressourcenknappheit dient. Hinzu kommt, dass freiwillige Kooperationen oft an „harten“ Zielen scheitern, die konkret die kommunale Planungshoheit betreffen. Ausgehend von interkommunalen räumlichen Entwicklungskonzepten kann ein positiver Effekt auf die Siedlungsentwicklung dennoch und vor allem bei Fragen der Allokation von Wohnbauflächen innerhalb von interkommunalen Kooperationen erwartet werden.

Schlagwörter: Interkommunale Kooperation, Wohnbauflächenentwicklung, Flächenverbrauch

1 Einführung

Siedlungsentwicklung ist ein regionales Thema, das über die Grenzen einzelner Kommunen hinausgeht. Während in wachsenden Regionen der Druck auf die knappe Ressource Boden in den Kernstädten sowie im Umland zu spüren ist und zu Nutzungskonkurrenzen führt (Schmeer/Terfrüchte/Münter 2021), findet in schrumpfenden Regionen eine flächenextensive und in Bezug auf die Auslastung technischer und sozialer Infrastrukturen nicht effiziente Angebotsplanung statt (Mönnich 2005). Ein interkommunal abgestimmtes Flächenmanagement wird in beiden Kontexten als Instrument gesehen, um Nutzungskonflikte zu vermeiden, eine sinnvolle Wohnraumbereitstellung sicherzustellen und gleichzeitig den Flächenverbrauch gering zu halten (Schulitz/Knoblauch 2011; Jehling/Steier/Übelacker et al. 2018).

Während es umfangreiches Wissen zu stärker institutionalisierten Kooperationen, wie FrankfurtRheinMain (Jehling/Schorcht/Hartmann 2020) oder die Stadt-Umland-Räume in Mecklenburg-Vorpommern (Greiving/Winkel 2009), und zu umgesetzten interkommunalen Gewerbegebieten (Wuschansky 2011) gibt, besteht bislang wenig systematisches Wissen über die Vielfalt interkommunaler Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung in Form freiwilliger, informeller Zusammenarbeit bis hin zu verstetigten Modellprojekten (z. B. Stadt-Umland-Kooperation Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg, Goede 2022). Zudem stellt sich die Frage, ob bisherige Kooperationen – wie in der Literatur dargestellt – tatsächlich zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung beitragen.

Ziel des Beitrags ist es, einen empirischen Überblick über interkommunale Kooperationen in der Wohnbauflächenentwicklung zu geben, förderliche und hinderliche Bedingungen aufzuzeigen und die Wirkung der Kooperationen auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung qualitativ zu evaluieren. Hierzu wurde eine deutschlandweite Studie durchgeführt. Im Folgenden werden die Methode beschrieben und Ergebnisse zu Initiierung, Zielsetzungen, Erfolgsfaktoren und Hindernissen sowie Wirkungen auf die Flächenentwicklung dargestellt.

2 Methode

Die Studie erfolgte entlang von drei aufeinander aufbauenden Schritten. Zunächst wurde mithilfe einer standardisierten Online-Befragung eine bundesweite Bestandsaufnahme zu interkommunalen Kooperationen auf dem Gebiet des Flächenmanagements in Deutschland erarbeitet. Für die Bestandsaufnahme wurden zwischen Dezember 2022 und Februar 2023 deutschlandweit alle Träger der Regionalplanung befragt (N = 105). Die Träger der Regionalplanung wurden zum einen aufgrund ihrer überschaubaren Anzahl und zum anderen aufgrund ihres zu erwartenden sehr guten regionalen Überblickswissens zu Kooperationen unterschiedlichster Form ausgewählt.

Die Online-Befragung wurde auf Basis einer Literaturanalyse (z. B. Schmeer/Terfrüchte/Münter 2021; Zimmermann 2021) entwickelt und in einen allgemeinen und einen auf konkrete Kooperationen bezogenen Teil gegliedert. Der allgemeine Teil zielte darauf ab, die regionalplanerische Unterstützung für interkommunale Kooperationen zu evaluieren und bestehende oder abgeschlossene interkommunale Kooperationen zur Wohnflächenentwicklung in den Planungsregionen zu identifizieren. Wenn Kooperationen genannt wurden, wurden tiefergehende Fragen zu diesen Fallbeispielen gestellt. Hierbei ging es z. B. um die spezifische Ausgangslage, förderliche und hinderliche Einflussfaktoren auf die Umsetzung, die Organisationsform und die (flächenbezogenen) Gegenstände der Kooperation. Insgesamt wurde ein Rücklauf von 51 Fragebögen erreicht (21 vollständig ausgefüllt inkl. Fallbeispiele, 30 allgemeiner Teil beantwortet ohne Fallbeispiele). Abb. 1 gibt einen Überblick über alle in der Online-Befragung genannten Fallbeispiele.

Als zweiter Schritt wurden auf Basis der Ergebnisse der Bestandsaufnahme und einer ergänzenden Desktop-Recherche für die qualitative Untersuchung neun Praxisbeispiele zu interkommunalen Kooperationen (acht aus der Online-Befragung und eine aus der Desktop-Recherche) ausgewählt (Abb. 1). Neben einer möglichst breiten Streuung über die Bundesländer lagen der Auswahl der Grad der Institutionalisierung sowie die mit der Kooperation verbundenen Herausforderungen und Zielsetzungen zu Grunde. Ziel war es, ein breites inhaltlich-thematisches Spektrum an interkommunalen Kooperationen hinsichtlich der o. g. Kriterien abzudecken, um so – in Ergänzung zur Online-Befragung – tiefergehendes Wissen zu den förderlichen und hinderlichen Faktoren für den Erfolg oder das Scheitern von interkommunalen Kooperationen ableiten zu können und ein differenziertes Bild bezüglich der Wirkungen auf das Flächensparen zu erhalten. Um

unterschiedliche Perspektiven auf die Kooperationen zu erhalten, wurden in der Mehrzahl der Praxisbeispiele mehrere Akteure interviewt. Insgesamt wurden 18 Interviews geführt. Die Interviews fokussierten auf die Themenbereiche: 1) Entstehung und Genese, 2) räumlicher Zuschnitt, 3) beteiligte Akteure und deren Interessen, 4) Organisation, 5) Bedeutung der Themen Fläche, Siedlungsentwicklung und Flächenverbrauch sowie 7) Gründe für den Erfolg bzw. das Scheitern (auch differenziert nach verschiedenen Phasen der Kooperation).

Abschließend wurden die empirischen Ergebnisse in einem transdisziplinären Workshop im Rahmen des Dresdner Flächennutzungssymposiums 2023 mit einem Fachpublikum diskutiert und inhaltlich ergänzt. Hierbei wurden die Förderung bzw. der Abbau der identifizierten Chancen und Hemmnisse sowie die Wirkungen von interkommunalen Kooperationen auf den Flächenverbrauch und das Flächensparen reflektiert.

3 Interkommunale Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung

Für die interkommunale Kooperation zur Wohnbauflächenentwicklung in Deutschland zeigt die Studie zentrale Erkenntnisse zu Initiierung, Zielsetzungen, Erfolgsfaktoren und Hindernissen sowie Wirkungen auf die Flächenentwicklung.

3.1 Initiierung

Seitens der Regionalplanung werden zur Unterstützung interkommunaler Kooperationen im Flächenmanagement verschiedene Vorgaben und Angebote gemacht. In 27 Regionen wird auf Festsetzungen in Regionalplänen oder Landesentwicklungsplänen verwiesen. In den überwiegenden Fällen handelt es sich dabei um Grundsätze und Ziele hinsichtlich der interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung. In acht Fällen werden Stadt-Umland-Konzepte zur Wohnbauflächenentwicklung angeführt. Informelle Unterstützung seitens der Regionalplanung spielen in zehn Fällen eine Rolle (z. B. Austauschtreffen zwischen Kommunen und Regionalplanung, informelle Begleitung von interkommunalen Vorhaben, Fachbeirat zur Abstimmung der siedlungsstrukturellen Entwicklung, informelles räumliches Leitbild). Sieben Planungsregionen haben angegeben, dass es keine Unterstützung seitens der Regionalplanung für interkommunale Kooperationen gibt.

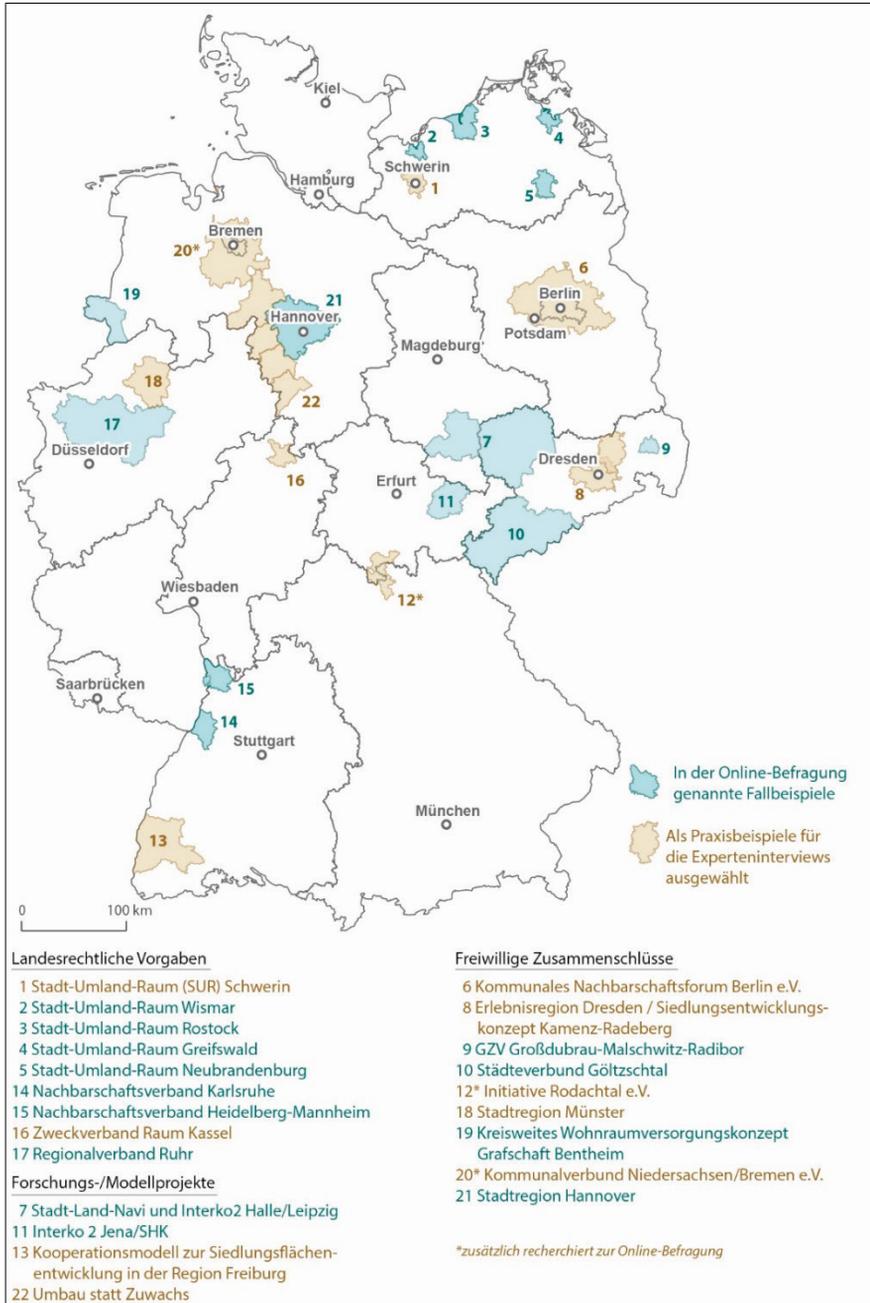


Abb. 1: Überblick über die Fall- und ausgewählten Praxisbeispiele in Deutschland, Quelle: eigene Erhebung

Die Träger der Regionalplanung gehen davon aus, dass interkommunale Kooperationen im Bereich der Wohnbauflächenentwicklung insbesondere durch eine hohe Nachfrage und den damit verbundenen Wohnbauflächenbedarf initiiert werden. Hervorgehoben werden dabei vor allem Handlungsbedarfe, die sich aus einer nicht ausreichenden Wohnraumbereitstellung in der Kernstadt (z. B. fehlende Entwicklungsflächen, langwierige Planungsprozesse) und einer hohen Wohnraumnachfrage im Umland ergeben. Während interkommunale Kooperationen zur Beantwortung von Fragen der Bauland- und Wohnraumbereitstellung vor 2010 eher selten genutzt bzw. instrumentalisiert wurden (Hollbach-Grömig/Floeting/Kodolitsch et al. 2005), haben sie aufgrund von veränderten wohnungspolitischen Rahmenbedingungen (z. B. Wachstumsdruck und Niedrigzinspolitik) in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen (z. B. Stadtregion Münster und Freiburg). Interkommunale Kooperationen, die sich aus Handlungsbedarfen des demographischen Wandels (insbesondere Bevölkerungsrückgang) bilden, spielen laut den Trägern der Regionalplanung eine eher untergeordnete Rolle. In sechs Fällen stellen landesplanerische Vorgaben den Ausgangspunkt für die Kooperation dar. In nur einem Fall steht die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme im Fokus. Sofern eine Teilnahme an einer Kooperation nicht gesetzlich (z. B. Nachbarschaftsverbandsgesetz) oder landesrechtlich (z. B. Landesentwicklungsprogramm) vorgeschrieben ist, wird die Mitgliedschaft in der Regel mit ökonomischen (Effizienzsteigerung, Kostenreduktion), standortwettbewerblichen (Vermeidung negativer Standortkonkurrenzen) und sozialen (vertrauensfördernden Abbau von Vorbehalten) Vorteilen begründet. Die Teilnahme ist daher in der Regel an einen konkreten Mehrwert für die eigene Kommune geknüpft. Die meisten Kooperationen werden gemeinschaftlich durch die Akteure der Kooperation angestoßen. Darüber hinaus erfolgen regelmäßig Initiativen durch die Landes- und Regionalplanung oder auf Kreisebene.

3.2 Zielsetzungen

Als Zielsetzung interkommunaler Kooperationen werden im Rahmen der Online-Befragung im Bereich der Wohnbauflächenentwicklung insbesondere eine regional abgestimmte Siedlungsentwicklung zwischen Kernstädten und Umland sowie die Schaffung von Wohnbauland genannt. In einzelnen Regionen werden darüber hinaus die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, die Bewertung von Wohnbau- und Flächenpotenzialen sowie die Identifikation von Flächen mit besonderer Eignung für die Wohnbauentwicklung im Sinne einer strategischen Siedlungsentwicklung angeführt.

Darüber hinaus widmen sich, laut den Experteninterviews, interkommunale Kooperationen einer Vielzahl weiterer Themen. Je nach Ausgangslage und Ausrichtung reicht das Spektrum von der Landschaftsplanung über den Einzelhandel und die Nahversorgung bis hin zu Kultur und Tourismus sowie Mobilität, Gewerbe und Industrie. In vielen Kooperationen gibt es dabei sowohl Themen, die zum festen Aufgabenbereich der Kooperation gehören und kontinuierlich bearbeitet werden als auch Themen, die nach Bedarf aufgegriffen und im Rahmen von Projekten etc. zeitlich begrenzt vertieft bearbeitet werden. Insbesondere bei den institutionalisierten Kooperationen sind die formalen Aufgaben auf übergeordneter Ebene definiert (z. B. Landesentwicklungsprogramm, Gesetz) und schließen unter anderem Aufgaben wie die Flächennutzungs- und Landschaftsplanung ein. Themen mit steigender Relevanz in den letzten Jahren sind beispielsweise die Klimaanpassung oder der Schutz wertvoller landwirtschaftlicher Böden.

3.3 Erfolgsfaktoren und Hindernisse

Als Erfolgsfaktoren werden in der Online-Befragung am häufigsten das Vertrauen aus vorherigen Kooperationen sowie Förderprogramme genannt. Weitere Erfolgsfaktoren sind eine hohe gesellschaftliche Erwartungshaltung (Erfolgsdruck), eine gute Datengrundlage (z. B. kleinräumige Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen) sowie Unterstützungsangebote bzw. die Ziele und Grundsätze der Landes- und Regionalplanung und der Wille, gemeinsam Problemlösungen zu finden.

Als Hindernisse werden in der Online-Befragung am häufigsten ungleiche Partner sowie der kommunale Machtverlust gegenüber anderen Akteuren genannt. Insbesondere in Stadt-Umland-Räumen können Zielkonflikte zwischen Suburbanisierungsfolgen (Kernstädte) und Entwicklungsinteressen (Umlandgemeinden) die Kooperationsbereitschaft negativ beeinflussen. In einem Fall haben beispielsweise Forderungen der Kernstadt nach verdichtetem Wohnungsbau zu einer geringeren Kooperationsbeteiligung im Umland beigetragen. Personalwechsel oder der Wunsch, Entwicklungsmöglichkeiten offen zu halten, werden ebenfalls als hemmende Faktoren angeführt.

Bei Planungsregionen ohne die Nennung von Fallbeispielen wird als wesentliches Hindernis das mangelnde Interesse von Kommunen an interkommunalen Kooperationen genannt; einerseits aufgrund von kommunalem Konkurrenzdenken, andererseits, weil den Kommunen ausreichend Wohnbauflächen im eigenen Gemeindegebiet zur Verfügung stehen und daher eine Kooperation nicht notwendig erscheint. In Stadt-

Umland-Räumen werden ebenfalls Probleme im Interessensausgleich zwischen Kernstadt und Umland angeführt. Laut den Trägern der Regionalplanung hemmt der im Vergleich zur gemeinsamen Gewerbeflächenentwicklung in interkommunalen Gewerbegebieten schwer abzuschätzende Kosten-Nutzen-Ausgleich, z. B. Steuern und einwohnerbezogene Umlagen, Kosten für Kita, Schulen die Kooperationsbereitschaft von Kommunen.

Der räumliche Kontext zeigt sich ebenfalls als ein wichtiger (förderlicher oder hemmender) Einflussfaktor hinsichtlich der Arbeit in interkommunalen Kooperationen. Die Praxisbeispiele weisen in Bezug auf die Fläche und die Anzahl der involvierten Akteure (Kommunen, Landkreise, Regionalplanung etc.) eine hohe Varianz auf. Die Spannweite reicht von 390 km² (SUR Schwerin) bis 4 000 km² (Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin) oder 3 bis 28 Akteure, wobei horizontale (Körperschaften gleicher Hierarchieebene) und gekreuzte Kooperationen (Körperschaften unterschiedlicher als auch gleicher Hierarchieebene) die Regel sind. Während Kooperationen zwischen Kernstadt und Umland meist funktionale Verflechtungen (Pendler etc.) als Grundlage für ihren räumlichen Zuschnitt nutzen, spielt in anderen Kooperationen der räumliche Zusammenhang eine weniger bedeutende Rolle, was mitunter zu lückenhaften Gebietskulissen führen kann. Aufgrund übergeordneter rechtlicher Vorgaben sind die räumlichen Zuschnitte bei stärker institutionalisierten Kooperationen relativ stabil. Zu- und Abgänge treten – aufgrund fehlender räumlicher Abgrenzungskriterien und geringerer vertraglicher Vorgaben – eher bei den freiwilligen Kooperationen auf, gleichwohl auch hier in den letzten Jahren größere Schwankungen eher die Ausnahme waren.

Auch die Anzahl an Akteuren ist von hoher Relevanz. Die geringere Anzahl an Akteuren bei kleineren räumlichen Zuschnitten erleichtert den Abstimmungs- und Entscheidungsprozess innerhalb der Kooperation. Aus den Interviews geht hervor, dass sich ein gemeinsamer Modus Operandi aufgrund der räumlichen Nähe und persönlicher Kontakte meist schnell finden lässt. Größere räumliche Zuschnitte inklusive einer größeren Anzahl an Akteuren sind prozessual insgesamt langsamer und erschweren die Bildung eines regionalen Bewusstseins. Die Bildung von Teilräumen und Unterarbeitsgruppen soll dieser Problematik entgegenwirken. Ein Vorteil größerer Kooperationen wird in Bezug auf die Sichtbarkeit und Durchsetzungskraft gegenüber anderen Akteuren und das Einwerben von Fördermitteln gesehen. Eine besondere

Herausforderung stellen länderübergreifende Kooperationen dar. Neben Transaktionskosten, die durch die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen entstehen, muss in solchen Fällen mit unterschiedlichen landes- und regionalplanerischen Vorgaben, weiteren Zuständigkeiten sowie mehreren Fördergebern, -kulissen und -programmen umgegangen werden (z. B. Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin, Initiative Rodachtal). Dies kann sich unter anderem auf die Umsetzung von Projekten auswirken, wenn Landesfördergelder beispielsweise nur für Mitgliedskommunen aus dem entsprechenden Bundesland genutzt werden dürfen.

Unabhängig von der Größe zeigen sich in der Mehrzahl der Praxisbeispiele Organisationformen mit ähnlichen Gremienstrukturen (z. B. Vorstand, Mitgliederversammlung, Arbeitsgruppen). Hervorgehoben wird insbesondere die Einrichtung einer eigenen Geschäftsstelle oder die Beauftragung eines externen Büros, um den zugeteilten Aufgaben (z. B. Veranstaltungsmanagement, Projektbearbeitung) zielgerichtet nachzukommen. Zuständigkeitsprobleme werden als hinderlich für die Kommunikation zwischen etablierten Verwaltungsstrukturen und aufkommenden informellen Organisationsstrukturen gesehen. Zudem kann die Interaktion zwischen den Kommunen durch unklare Zuständigkeiten erschwert werden, da bestehende Hierarchien möglicherweise nicht nahtlos in die neuen Kooperationsmodelle übergehen.

Den Interviews zufolge kann von einer weitgehenden Stabilität bei den mitwirkenden Akteuren ausgegangen werden. Dies wird als förderlich für die Arbeit in den Kooperationen angesehen. Fluktuationen treten – beispielsweise im Rahmen von Wahlen – häufiger bei den politischen Akteuren auf, was sich je nach persönlich-thematischer Schwerpunktsetzung positiv oder negativ auf die Arbeit in der Kooperation auswirken kann. Geringere Zeitressourcen und andere berufliche Hintergründe bei ehrenamtlichen Bürgermeister*innen kleiner Umlandgemeinden können den Kooperationsprozess hinsichtlich Kontinuität und inhaltlicher Tiefe beeinflussen. Die Arbeit der Praxisbeispiele beschränkt sich primär auf die Netzwerkarbeit (Organisation und Moderation von Arbeitstreffen etc.) und die informelle Unterstützung der Kooperationsmitglieder z. B. durch die Erarbeitung von Konzepten. Beides zielt darauf ab, Planungsprozesse und Entscheidungen (inter-) kommunal zu begleiten und informelle und formelle Planungsprozesse miteinander zu verknüpfen. Bei freiwilligen Kooperationen bleibt die kommunale Planungshoheit dabei grundsätzlich unberührt, so dass die Einflussnahme bestenfalls indirekt erfolgt. Institutionalisierte Kooperationen

(z. B. Planungsverbände) verfügen im Vergleich dazu über mehr Möglichkeiten der formalen Einflussnahme, da sie beispielsweise für die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung) zuständig sind.

Gleichwohl sich alle Praxisbeispiele über Mitgliedsbeiträge finanzieren, werden in allen Fällen Fördermittel (z. B. Bund und Länder) als besonders relevant eingestuft. Es wird betont, dass die oft geringen Mitgliedsbeiträge alleine nicht ausreichen, um eine angemessene Gestaltung und Umsetzung der Kooperation zu gewährleisten. Darüber hinaus werden rechtliche Barrieren hinsichtlich der Datenweitergabe zwischen den Kommunen als hinderlich angesehen. Datenschutzregularien und bürokratische Hürden können den Austausch von Informationen und Ressourcen behindern, der jedoch für die effektive Planung und Umsetzung von kooperativen Projekten unerlässlich ist.

3.4 Beitrag von interkommunalen Kooperationen zum Flächensparen

Die Ergebnisse der Online-Befragung, der untersuchten Praxisbeispiele sowie des DFNS-Workshops lassen erkennen, dass interkommunale Kooperationen ein breites Spektrum an Wirkungen auf die Siedlungsentwicklung haben können. Diese Wirkungen werden von dämpfend bis hin zu stimulierend eingeschätzt. In diesem Abschnitt wird näher erläutert, wie es zu diesen verschiedenen Wirkungen auf den Flächenverbrauch und das Flächensparen kommen kann.

Es ist erwähnenswert, dass interkommunale Kooperationen selten auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung ausgerichtet sind. Vielmehr liegt der Fokus darauf, unterschiedlichen Nutzungsansprüchen an den Raum gerecht zu werden. In dynamischen Wachstumsregionen dienen interkommunale Kooperationen beispielsweise in erster Linie dazu, den akuten Baulandmangel zu bewältigen. Hierbei geht es daher nicht zwingend darum, Flächen zu sparen, sondern vielmehr darum, den Bedarf an Wohnbauflächen innerhalb der Kooperationskulisse effizient zu verteilen. Diese Herangehensweise kann zwar im Kontext einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung positiv bewertet werden – z. B. da die Abstimmung dazu führt, dass tendenziell an geeigneteren Standorten gebaut wird und die technische und soziale Infrastruktur besser ausgelastet wird – jedoch werden gleichzeitig Anreizsysteme und Steuerungsmechanismen angewendet, die eine erhöhte Flächeninanspruchnahme erwarten lassen. Zum Beispiel erlaubt die Erstellung von interkommunal abgestimmten Stadt-Umland-Konzepten in einigen Praxisbeispielen, dass Umlandkommunen, die eigentlich einer

Eigenentwicklung unterliegen, mehr Wohnbauflächen ausweisen dürfen als ohne Konzept. Diese Mechanismen können, trotz der sinnvollen Allokation von Wohnbauflächenbedarfen, insgesamt zu einem erhöhten Flächenverbrauch in der Region führen.

Ein Beitrag zum Flächensparen kann in Kooperationen erwartet werden, in denen bewusst auf Brachflächen für die Wohnbauflächenentwicklung zurückgegriffen wird. Der Fokus auf Innenentwicklungspotenziale kann den Druck auf den Außenbereich reduzieren und somit die Flächenneuanspruchnahme verringern. Insbesondere die Verknüpfung von Fördergeldern mit der Umsetzung von Innenentwicklungsmaßnahmen wird in diesem Kontext als wirkungsvoll erachtet. Weiterhin wird die Festlegung von Zielwerten für Mindest-Siedlungsdichten für geplante Neubaugebiete als wichtiger Beitrag zur effizienten Flächennutzung und für das Flächensparen angesehen.

Trotz der positiven Ansätze zeigen sich Herausforderungen, die den Beitrag interkommunaler Kooperationen zum Flächensparen begrenzen können. Die Notwendigkeit von Konsens und Kompromissen in der Kooperationsarbeit kann beispielsweise die Implementierung strenger regional abgestimmter Dichtevorgaben erschweren. Obwohl Kooperationen eine Sensibilisierung für das Thema Fläche bewirken können, sind direkte Auswirkungen – insbesondere, wenn es sich um eine freiwillige Kooperation handelt – auf die tatsächliche Flächennutzung oft begrenzt. Unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich der Siedlungsentwicklung (z. B. Bebauungsdichte, Lage), insbesondere der Wunsch nach Einfamilienhäusern im Umland, tragen zu dieser Dynamik bei.

Insgesamt zeigt sich, dass interkommunale Kooperationen grundsätzlich das Potenzial haben, das Flächensparen zu fördern. Beispielsweise der Aufbau eines Innenentwicklungskatasters (z. B. Zweckverband Raum Kassel) oder der Einsatz von Personalstellen für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen (z. B. Initiative Rodachtal), können als vielversprechende Ansätze zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bewertet werden. Dennoch wird deutlich, dass die Reduzierung des Flächenverbrauchs in der Mehrzahl der Kooperationen nicht das primäre Ziel ist und neben der Wohnraumbereitstellung viele weitere Themen und Zielsetzungen abgedeckt und bearbeitet werden (müssen). Der Erfolg einer Kooperation kann und darf daher nicht allein an ihrem Beitrag zum Flächensparen bewertet werden. Zudem handelt es sich, abseits der institutionalisierten Kooperationen, in vielen Fällen eher um Netzwerke, in denen konkrete flächenwirksame Maßnahmen (z. B. Wohnbauvorhaben) weniger Gegenstand der alltäglichen Arbeit sind.

Hinzu kommt, dass der konkrete Beitrag auf das Flächensparen in den meisten Kooperationen nur schwer quantifizierbar ist. Um den Flächeneffekt, aber auch andere ökonomische und soziale Effekte, präzise messen zu können, ist die Darstellung der Siedlungsentwicklung im Vergleich zu einem theoretischen Referenzfall ohne Kooperation unverzichtbar, wenn auch herausfordernd.

4 Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der hohe Druck auf Boden- und Wohnungsmärkte in den letzten Jahren eine maßgebliche Antriebskraft für interkommunale Kooperationen in der Wohnbauflächenentwicklung in Deutschland ist. Die zunehmende Bedeutung des Themas Wohnen innerhalb vieler Kooperationen ist deutlich erkennbar. Allerdings kann das Thema im Vergleich zur Gewerbeflächenentwicklung interkommunal weniger konkret behandelt werden: während Kooperationen zur Gewerbeflächenentwicklung häufig in interkommunalen Gewerbegebieten münden, wird das Thema Wohnen flächenunabhängig auf einer eher strategischen Ebene angegangen (z. B. Wohnbauflächenpotenzialanalysen, Leitbilder). Auch der konkrete Mehrwert der Kooperation für die einzelnen Kommunen bleibt damit abstrakter als in der Gewerbeflächenentwicklung.

Trotz der vielfältigen Einsatzgebiete zeigen die Ergebnisse, dass das Flächensparen in den meisten interkommunalen Kooperationen keine bedeutende Rolle spielt und lediglich indirekt behandelt wird. Dies liegt daran, dass die Teilnahme an einer interkommunalen Kooperation hauptsächlich mit der Sicherstellung oder Erhöhung der kommunalen Leistungsfähigkeit verknüpft wird, insbesondere angesichts personeller und finanzieller Engpässe.

Insgesamt müssen die Einflussmöglichkeiten, insbesondere freiwilliger, interkommunaler Kooperationen auf das Flächensparen aufgrund von planungsrechtlichen Rahmenbedingungen und weiteren o. g. Faktoren als begrenzt bewertet werden. Während freiwillige Kooperationen eher bei „weichen“ Themen wie Tourismus oder Kultur Erfolge erzielen können, scheitern sie aufgrund unterschiedlicher kommunalpolitischer Vorstellungen oft an der Formulierung und Umsetzung von „harten“ Zielen wie der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme oder der Festlegung höherer regionaler Siedlungsdichten, die konkret die kommunale Planungshoheit betreffen. Diesbezüglich haben stärker institutionalisierte Kooperationen Vorteile. Da mit dem Institutionalisierungsgrad die Verbindlichkeit in der interkommunalen Zusammenarbeit zunimmt, lässt sich bei diesen Kooperationen eine höhere Durchsetzbarkeit und ggf.

Sanktionierung (bei Nichteinhaltung) von formulierten Zielen vermuten. Ausgehend von bestehenden interkommunalen räumlichen Entwicklungskonzepten kann ein positiver Effekt auf die Siedlungsentwicklung dennoch und vor allem bei Fragen der Allokation von Wohnbauflächen innerhalb von interkommunalen Kooperationen erwartet werden.

5 Literatur

- Goede, P. (2022): Ausgleichssysteme im nachhaltigen Flächenmanagement. Potenziale und Herausforderungen am Beispiel der Region Rendsburg. In: *Raumforschung und Raumordnung* 80, 6, 626–639. doi: 10.14512/rur.158.
- Greiving, S.; Winkel, R. (2009): Die Rolle der Stadt-Umland-Räume in Mecklenburg-Vorpommern. In: *Raumforschung und Raumordnung* 67, 3. doi: 10.1007/BF03183010.
- Hollbach-Grömig, B.; Floeting, H.; Kodolitsch, P. von; Sander, R.; Siener, M. (2005): Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Berlin.
- Jehling, M.; Schorcht, M.; Hartmann, T. (2020): Densification in suburban Germany: approaching policy and space through concepts of justice. In: *Town Planning Review* 91, 3, 217–237. doi: 10.3828/tpr.2020.13.
- Jehling, M.; Steier, M.; Übelacker, J.; Brester, B.; Planinsek, S. (2018): Raum: Interkommunale Kooperationen und regionales Monitoring. In: Ruprecht, M.-I.; Böttcher, J. (Hrsg.): *Wohnen in städtischen Räumen. Ansätze für eine integrierte Entwicklung*. Hannover, 43–58. = *Arbeitsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung*, 24.
- Mönnich, E. (2005): Ruinöse Einwohnerkonkurrenz. In: *Raumforschung und Raumordnung* 63, 1, 32–46. doi: 10.1007/BF03183454.
- Schmeer, N.; Terfrüchte, T.; Münter, A. (2021): Interkommunales Flächenmanagement in der Praxis. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): *Stadtregionales Flächenmanagement*. Berlin, Heidelberg, 1–28.
- Schulitz, A.; Knoblauch, B. (2011): Interkommunale Kooperation schrumpfender Kleinstädte. Analyse der Chancen und Grenzen für schrumpfende Kleinstädte im ländlichen Raum. München.
- Wuschansky, B. (2011): Interkommunale und regionale Gewerbeflächenentwicklung als zukunftsgerichtete Strategie. Dortmund. = *ILS-Trends*.
- Zimmermann, K. (2021): Stadtregionales Flächenmanagement und Regional Governance. In: *Stadtregionales Flächenmanagement*, 1–19.