

TEXTE

37/2026

Empfehlungen für eine erfolgreiche interkommunale Kooperation in der Wohnbauflächenentwicklung

Anlagenband 2 zum Projekt „Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung und deren Auswirkungen auf das Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes“

von:

Sebastian Eichhorn, Dr. Angelika Münter
ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund

Dr. Martin Behnisch, Denise Ehrhardt, Dr. Mathias Jehling
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 37/2026

REFOPLAN des Bundesministeriums Umwelt,
Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3720 15 106 0

FB001801

Empfehlungen für eine erfolgreiche inter-kommunale Kooperation in der Wohnbauflächenentwicklung

Anlagenband 2 zum Projekt „Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung und deren Auswirkungen auf das Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes“

von

Sebastian Eichhorn, Dr. Angelika Münter
ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsfor-
schung, Dortmund

Dr. Martin Behnisch, Denise Ehrhardt, Dr. Mathias Jehling
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dres-
den

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:

ILS Research gGmbH
Brüderweg 22-24
44135 Dortmund

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.
Weberplatz 1
01217 Dresden

Abschlussdatum:

Oktober 2024

Redaktion:

Fachgebiet I 2.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
Detlef Grimski

DOI:

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-7869>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, März 2026

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor*innen.

Kurzbeschreibung: Empfehlungen für eine erfolgreiche interkommunale Kooperation in der Wohnbauflächenentwicklung

Bundesweit werden derzeit durchschnittlich 52 Hektar Fläche pro Tag für Siedlungs- und Verkehrszwecke neu in Anspruch genommen. Dieser Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Flächenverbrauch) entspricht auf ein Jahr bezogen in etwa der Gemarkungsfläche der Stadt Hannover. Ein erheblicher Teil davon entfällt auf neue Wohngebiete, insbesondere für Einfamilienhäuser. Der Flächenverbrauch hat vielfältige negative Folgen, wie einen Verlust und die Zerschneidung von Lebensräumen für Tiere und Pflanzen, Auswirkungen auf das Mikroklima (z. B. Verlust von Kaltluftschneisen), aber auch indirekte Folgen wie zusätzliche Kosten für den Bau und Unterhalt von Verkehrsinfrastrukturen und die Entstehung disperser, autoabhängiger Siedlungsstrukturen. Folglich ist die Reduzierung des Flächenverbrauchs ein Kernanliegen der deutschen Nachhaltigkeitspolitik. In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist seit langem das Ziel verankert, den Flächenverbrauch bis 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag zu verringern und bis 2050 eine Flächenkreislaufwirtschaft zu erreichen („Netto-Null-Ziel“).

Vor diesem Hintergrund formuliert der vorliegende Anlagenband umfassende Handlungsempfehlungen für die kommunale Planungspraxis und Politik, um die Wohnbauflächenentwicklung im Rahmen interkommunaler Kooperationen stärker zu verankern und eine effizientere Flächennutzung zu fördern. Er spricht damit bestehende oder neue interkommunale Kooperationen an, die aktiv und auf (zunächst) informeller und damit freiwilliger Basis die Wohnbauflächenentwicklung in ihrem Handlungsraum adressieren möchten. Darüber hinaus lassen sich viele der hier behandelten Empfehlungen auch in bereits stärker formalisierten Kooperationen, mit beispielsweise gemeinsamer Flächennutzungsplanung strategisch anwenden. Das Hauptaugenmerk liegt auf einer Liste von Handlungsfeldern und Erfolgsfaktoren, die bei der Initiierung und Umsetzung interkommunaler Kooperationen als „Prüfstein“ dienen können.

Im Einzelnen sollen die Empfehlungen der kommunalen Planungspraxis und Politik somit

- aufzeigen, warum die Wohnbauflächenentwicklung nicht nur ein kommunales Thema ist, sondern einer interkommunalen bzw. regionalen Abstimmung bedarf,
- den möglichen Beitrag interkommunaler Kooperationen in der Wohnbauflächenentwicklung zur effizienteren Flächennutzung aufzeigen und
- vor allem konkrete Erfolgsfaktoren an die Hand geben, die unter Berücksichtigung lokaler und regionaler Rahmenbedingungen zu einer zielgerichteten Initiierung und Umsetzung interkommunaler Kooperationen im Handlungsfeld Wohnen beitragen können.

Die vorliegenden Empfehlungen sind so aufgebaut, dass je nach Bedarf und Interesse die relevanten Themen und Abschnitte gelesen oder übersprungen werden können. Das Dokument stellt damit einen Werkzeugkasten dar, der wertvolle Einblicke und praktische Orientierung für die Förderung einer flächensparenden Wohnbauflächenentwicklung bietet. Aus diesem können sich die Akteur*innen vor Ort die Ansätze herausgreifen, die vor dem Hintergrund ihrer spezifischen kommunalen und regionalen Herausforderungen und Ausgangslagen passend sind.

Inhaltsverzeichnis

1	Flächensparen beim Wohnungsbau – warum?.....	7
2	Warum ist eine regional abgestimmte Wohnbauflächenentwicklung sinnvoll und notwendig? ...	8
3	Interkommunale Kooperation – auch für die Wohnbauflächenentwicklung?.....	9
4	Wie können interkommunale Kooperationen zu einer flächensparenden Wohnbauflächenentwicklung beitragen?	11
4.1	Informationsaustausch, Bewusstseins- und Vertrauensbildung („Netzwerken“)	11
4.2	Gemeinsame Informations- und Bewertungsgrundlagen für lokalpolitische Entscheidungen in der Wohnbauflächenentwicklung	12
4.3	Erarbeitung regionaler Leitbilder und Konzepte zur Wohnbauflächenentwicklung	13
4.4	Räumliche Steuerung der Flächenneuanspruchnahme	14
4.5	Erhöhung der Flächeneffizienz bzw. städtebaulichen Dichte	15
4.6	Umsetzungs- und Mobilisierungsinstrumente.....	15
4.7	Organisationsstrukturen interkommunaler Kooperationen.....	17
4.8	Finanzierungsmodelle interkommunaler Kooperationen.....	18
5	Initiierung und Umsetzung interkommunaler Kooperationen für eine nachhaltige Wohnbauflächenentwicklung	20
5.1	Themensetzung, Ziele und Aufgaben.....	20
5.2	Problemorientierte Kooperationskulisse	21
5.3	Interkommunale Kooperation als Prozess	21
5.4	Interkommunale Kooperation als Netzwerk von Akteuren	23
5.5	Kooperation „auf Augenhöhe“	24
5.6	Umsetzungsorientierung.....	25
5.7	Von anderen lernen	25
5.8	Kommunikation zum Thema „Fläche“ verstärken	25
5.9	Außeralltäglichkeit vs. Verstetigung	25
6	Fazit	27
7	Quellenverzeichnis	28

1 Flächensparen beim Wohnungsbau – warum?

Bundesweit werden derzeit rund 52 Hektar Freiraum pro Tag für Siedlungs- und Verkehrszwecke neu in Anspruch genommen (Flächenverbrauch) (Statistisches Bundesamt [Destatis], 2023). Dieser Anstieg entspricht rund 77 Fußballfeldern pro Tag oder auf ein Jahr bezogen in etwa der Gemarkungsfläche der Stadt Hannover. Ein erheblicher Teil davon entfällt auf neue Wohn- und Gewerbegebiete. Empirische Ergebnisse zeigen, dass besonders in Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten nahezu ausschließlich Einfamilienhausbebauung stattfindet (Ehrhardt, Eichhorn et al., 2023). Wohnen stellt demnach einen bedeutenden Faktor für den Flächenverbrauch in Deutschland dar. Neuinanspruchnahme und die damit einhergehende Teilversiegelung der begrenzten natürlichen Ressource Fläche hat vielfältige negative Folgen (Siedentop, 2015):

Der Flächenverbrauch ist damit vor allem ein schleichendes Umweltproblem. Indirekt wirkt er aber auch in die sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen einer nachhaltigen Raumentwicklung z. B. durch hohe Infrastrukturlogkosten und Leerstand in innerstädtischen Ortslagen. Daher ist die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme ein Kernanliegen der deutschen Nachhaltigkeitspolitik. In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich die Bundesregierung beispielsweise das Ziel gesetzt, den Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag zu verringern und bis 2050 eine Flächenkreislaufwirtschaft („Netto-Null-Ziel“) zu erreichen (Die Bundesregierung, 2020). Viele Bundesländer, Regionen und Gemeinden haben erklärt, zur Erreichung dieser Flächensparziele beizutragen. Darüber, welchen Beitrag sie durchschnittlich leisten müssten, um bundesweit ein „unter 30 ha-Ziel“ bis 2030 zu erreichen, gibt beispielsweise der Flächenrechner des Umweltbundesamtes (UBA) Auskunft.

Forschungsvorhaben „Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung und ihre Auswirkungen auf die flächenpolitischen Ziele des Bundes“

Die Grundlagen dieser Handlungsempfehlungen liefern die empirischen Ergebnisse des Forschungsvorhabens „Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung und ihre Auswirkungen auf die flächenpolitischen Ziele des Bundes“. Das Forschungsvorhaben untersuchte u. a., welchen Beitrag interkommunale Kooperationen zum Flächensparen in der Siedlungsentwicklung leisten können. Hierzu wurde in einem Methodenmix aus Literaturanalyse, deutschlandweiter Online-Befragung der Träger der Regionalplanung sowie neun vertiefenden Fallstudien zu interkommunalen Kooperationen im Flächenmanagement die Vielfalt informeller interkommunaler Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung in Deutschland im Jahr 2023 erhoben und untersucht.

2 Warum ist eine regional abgestimmte Wohnbauflächenentwicklung sinnvoll und notwendig?

Menschen, die einen neuen Wohnstandort suchen, orientieren sich häufig nicht an kommunalen Grenzen. Auch im Alltag, zum Einkaufen, in der Freizeit und zu vielen weiteren Gelegenheiten werden Gemeindegrenzen überschritten (Beier & Matern, 2007; Danielzyk et al., 2020). Die Wohnbauflächenentwicklung ist demnach ein regionales Thema. Die Entscheidung über die Ausweisung von neuem Wohnbauland liegt im Rahmen der kommunalen Planungshoheit vornehmlich in der Zuständigkeit der Städte und Gemeinden (Danielzyk & Münter, 2018). Es besteht damit eine Diskrepanz zwischen den Handlungsräumen, die für eine effiziente regionale Wohnbauflächenentwicklung sinnvoll wären und den administrativen Zuständigkeitsbereichen der Städte und Gemeinden (Schmeer et al., 2021). In der Folge kann es zu zwei Arten von Fehlentwicklungen kommen:

- ▶ **Ausbleibende Wohnbauflächenentwicklung an regional bedeutenden Standorten:** Gerade in Regionen mit Wachstumsdruck verzichten Kommunen zunehmend auf eine bedarfsdeckende Ausweisung von Bauland, z. B. da sie eine Überlastung ihrer sozialen Infrastrukturen fürchten (Hemberger & Kiwitt, 2018). In der Folge bleiben Flächenpotenziale an Standorten mit guter (ÖPNV-)Anbindung sowie Infrastrukturausstattung und Zentralität ungenutzt.
- ▶ **Disperse Wohnbauflächenentwicklung:** An peripheren und aus regionaler Perspektive weniger geeigneten Standorten werden häufig mehr Wohnbauflächen ausgewiesen als zur Deckung des lokalen Bedarfs erforderlich wären (kommunale Angebotsplanung).

Aus regionaler Perspektive ergibt sich damit häufig folgende Situation: Wenn Wohnbauflächen an den besonders geeigneten Standorten knapp sind oder nicht entwickelt werden, weichen Nachfragende mitunter in periphere Lagen aus. Die Verlagerung der Nachfrage in diese Räume geht in der Regel mit einer geringeren Bebauungsdichte und einem höheren Flächenverbrauch pro Kopf einher (Ehrhardt et al., 2022). Zudem widersprechen die dort entstehenden Siedlungsstrukturen auch aufgrund der (notwendigerweise) stärkeren Pkw-Orientierung dem Ziel einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung (Diller & Eichhorn, 2021; Eichhorn, Gerten & Diller, 2021; Siedentop, 2015).

Die (Nicht-)Ausweisung von Wohnbauflächen lässt sich aufgrund der kommunalen Zuständigkeit kaum ausschließlich „von oben“ durch die Regionalplanung steuern (Eichhorn, Diller & Pehlke, 2021), sondern erfordert eine Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden „von unten“ (Goede, 2022). Neben der formalen Regionalplanung wurden daher bereits in vielen Regionen kooperative Prozesse und informelle Ansätze der Regionalentwicklung angestoßen, um unter Berücksichtigung von Nutzungskonflikten sowie unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungsdynamiken zu einer interkommunal abgestimmten Siedlungsentwicklung zu kommen (Bock et al., 2020).

3 Interkommunale Kooperation – auch für die Wohnbauflächenentwicklung?

Interkommunale Kooperation bezeichnet im Allgemeinen die freiwillige Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden (Beier & Matern, 2007). In verschiedenen kommunalen Handlungsfeldern, wie z. B. Kultur und Tourismus, Abwasser- und Abfallentsorgung, aber auch der Gewerbeflächenentwicklung sind interkommunale Kooperationen seit langem etabliert. Allgemein gesprochen zielen sie darauf ab, die Qualität der öffentlich-kommunalen Aufgabenbewältigung sowie deren Wirtschaftlichkeit (Effizienz, Kosten) zu steigern, indem Kompetenzen und Ressourcen gebündelt und Synergien zur effektiveren Problemlösung zwischen benachbarten Kommunen genutzt werden (Hollbach-Grömig et al., 2005; Zimmermann, 2021).

Viele interkommunale Kooperationen, wie beispielsweise ein gemeinsam von mehreren Kommunen betriebener Bauhof, haben keinen konkreten Flächenbezug. Flächenbezogene interkommunale Kooperationen bestehen vor allem im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung über interkommunale Gewerbegebiete (König & Wuschansky, 2011). Hier übernehmen mehrere Kommunen gemeinsam die Planung, Entwicklung und Vermarktung eines Gewerbegebiets, teils auch unter Beteiligung von Kommunen ohne eigene Flächen. Im Zuge von mehr oder weniger konkreten Kosten-Nutzen-Ausgleichssystemen werden die Entwicklungskosten gemeinsam getragen und die Einnahmen unter den Beteiligten geteilt (Goede, 2022). Diese Form der Kooperation kann als etabliert bezeichnet werden.

Interkommunale Kooperationen im Handlungsfeld Wohnen haben hingegen nur in Ausnahmefällen konkrete flächenwirksame Maßnahmen wie neue Wohnbaulandentwicklungen zum Gegenstand. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Kosten und Nutzen bei interkommunalen Wohnbauflächenentwicklungen weitaus schwieriger zu bemessen sind als beispielsweise im gewerblichen Bereich. Bei interkommunalen Kooperationen im Handlungsfeld Wohnen handelt es sich daher in der Regel um Netzwerke, deren inhaltlicher Fokus darauf liegt, unterschiedlichen Nutzungsansprüchen an den Raum gerecht zu werden. In dynamischen Wachstumsregionen dienen interkommunale Kooperationen beispielsweise häufig dazu, einen akuten Mangel an Wohnbauland zu bewältigen. Hierbei geht es nicht darum, per se Flächen zu sparen, sondern vielmehr darum, regionale Flächenpotenziale zu identifizieren und den Bedarf an Wohnbauflächen innerhalb der Kooperationskulisse effizient zu verteilen und zu nutzen (Eichhorn et al., 2023).

Ziel dieses Berichtes ist es, Instrumente, Erfolgsfaktoren und Hindernisse von interkommunalen Kooperationen im Handlungsfeld Wohnen zusammenzufassen. Darauf aufbauend werden Empfehlungen für die kommunale Praxis und Politik zur Initiierung und Umsetzung von insbesondere freiwilligen interkommunalen Kooperationen bei der Wohnbauflächenentwicklung abgeleitet. Auf diesem Wege erhalten Kommunalverwaltungen und Lokalpolitik als Hauptadressaten einen Überblick darüber, wie eine nachhaltige Wohnbauflächenentwicklung über interkommunale Kooperationen unterstützt werden kann (Kapitel 4). Die Empfehlungen in Kapitel 5 zielen darauf ab, Hemmnisse im Umgang mit Interessengegensätzen zu überwinden und gleichzeitig Erfolgsfaktoren bei der Initiierung und Umsetzung von interkommunalen Kooperationen vor Ort nutzbar zu machen. Um die Heterogenität der kommunalen und interkommunalen Ausgangslagen abbilden zu können, sind diese als „Prüfsteine“ zu verstehen, die vor Ort in den Regionen diskutiert und angewendet werden können, um einen gemeinsamen Weg zur Initiierung und Umsetzung einer interkommunalen Kooperation für eine flächensparende nachhaltige Wohnbauflächenentwicklung zu entwickeln.

Das Papier gibt Empfehlungen für etablierte interkommunale Zusammenschlüsse, die die Wohnbauflächenentwicklung als thematischen Schwerpunkt ihrer Zusammenarbeit ergänzen möchten. Darüber hinaus adressiert er neue interkommunale Kooperationen, die sich mit dem Ziel einer interkommunal abgestimmten Wohnbauflächenentwicklung formieren möchten. Die Empfehlungen richten sich an Kooperationsformen, die ohne formale Vorgaben (z. B. Landesentwicklungsprogramm) oder finanzielle Anreize „von oben“ auf freiwilliger Basis initiiert wurden bzw. zukünftig initiiert werden sollen. Viele der im Handlungsleitfaden adressierten Empfehlungen lassen sich aber auch auf bereits stärker institutionalisierte Kooperationen (z. B. Nachbarschaftsverbände) von Kommunen anwenden.

4 Wie können interkommunale Kooperationen zu einer flächensparenden Wohnbauflächenentwicklung beitragen?

Interkommunale Kooperationen dienen keinem Selbstzweck, sondern werden initiiert, um regionale Probleme gemeinsam anzugehen und Aufgaben effektiv und effizient zu bewältigen. Dieser Handlungsleitfaden adressiert interkommunale Kooperationen, die das Ziel verfolgen möchten über eine regional abgestimmte Wohnbauflächenentwicklung zu einer effizienteren Flächennutzung beizutragen. Ein gezielter Beitrag zu einer nachhaltigen Wohnbauflächenentwicklung kann in interkommunalen Kooperationen dabei im Wesentlichen über folgende Ansätze und Instrumente angestoßen, unterstützt und verfolgt werden.

4.1 Informationsaustausch, Bewusstseins- und Vertrauensbildung („Netzwerken“)

Die Wohnbauflächenentwicklung innerhalb von Kommunen und Regionen schließt eine Vielzahl von Beteiligten mit unterschiedlichen Interessen ein. Sowohl Kommunen als auch Investoren, Projektentwickler und Haushalte treten unter Berücksichtigung der eigenen Ressourcen und Ziele auf den Boden- und Wohnungsmärkten auf (Eichhorn et al., 2024). Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Kooperation ist daher, dass über passende Austauschformate eine Vertrauensbasis zwischen diesen Beteiligten geschaffen wird.

Beteiligte für eine nachhaltige Wohnbauflächenentwicklung sensibilisieren: Vorbehalte gegenüber dem „Flächensparen“ zeigen sich vor Ort in Debatten um Themen wie ortsangemessene höhere städtebauliche Dichten oder den geförderten Wohnungsbau und neue verdichtete Wohnformen. Über die Folgen eines ungebremsten Flächenverbrauchs, wie eine Verödung der Ortskerne oder steigende Infrastrukturfolgekosten, besteht hingegen über die Fachverwaltungen hinaus häufig kaum Wissen vor Ort. Die Sensibilisierung von Lokalpolitik und Bevölkerung für diese Themen ist daher ein zentraler Schritt, um auf eine regional abgestimmte, nachhaltige Wohnbauflächenentwicklung hinzuwirken. Beispielsweise kann die Einbindung von Architekt*innen, die Erfahrungen in der Umsetzung von verdichteten Wohnbauprojekten haben, dabei helfen, Fragen in Bezug auf das Baurecht (Umgang mit Frei- und Grünflächen, Pkw-Stellplätzen etc.) und die Akzeptanz anhand von konkreten Praxisbeispielen gemeinsam zu diskutieren. Dadurch lässt sich die Passfähigkeit entsprechender Projekte im eigenen kommunalen und regionalen Kontext besser abschätzen.

Austauschformate nutzen: Die Zusammenführung aller Beteiligten und das Agenda-Setting können effektiv über verschiedene Netzwerkformate erreicht werden. Hierzu gehören Workshops, Runde Tische und Arbeitsgruppen, die dem gegenseitigen Informationsaustausch sowie der Diskussion und Aushandlung von Flächennutzungskonflikten im Handlungsfeld Wohnen in der Region dienen können. Die Nutzung unterschiedlicher Austauschformate ermöglicht eine vielseitige Interaktion zwischen den Beteiligten:

- Workshops bieten die Gelegenheit für intensive Arbeitsphasen, in denen konkrete Themen vertieft werden können.
- Runde Tische fördern den informellen Austausch und die Diskussion in einer offenen Atmosphäre.
- Arbeitsgruppen ermöglichen eine fokussierte Zusammenarbeit an spezifischen Fragestellungen und Aufgaben.

Der Einsatz dieser Formate unterstützt nicht nur den Informationsaustausch, sondern trägt auch zur Vertrauensbildung bei. Durch persönliche Interaktion und gemeinsames Arbeiten können die Beteiligten besser verstehen, welche Interessen und Perspektiven in der Region vorhanden sind. Dies fördert einen offenen Dialog und erleichtert die Aushandlung von Lösungen für Flächennutzungskonflikte im Kontext des Wohnungsbaus. Die Auswahl der Austauschformate sollte dabei auf die spezifischen Bedürfnisse und Gegebenheiten der Region abgestimmt sein. Es ist wichtig, die Vielfalt der beteiligten Akteur*innen zu berücksichtigen und sicherzustellen, dass die gewählten Formate eine inklusive Beteiligung ermöglichen.

Austausch formalisieren: Die Einrichtung von Geschäftsstellen bietet einen strukturierten und kontinuierlichen Rahmen für die Organisation innerhalb einer interkommunalen Kooperation. Diese zentralen Anlaufstellen fungieren als Verbindungsglieder zwischen den beteiligten Kommunen und unterstützen die Netzwerkarbeit auf verschiedene Weisen. Geschäftsstellen übernehmen administrative Aufgaben, erleichtern die Kommunikation zwischen den Beteiligten und sorgen für die Informationsübermittlung. Sie können die Erarbeitung von gemeinsamen Konzepten und Strategien koordinieren, den Austausch von Erfahrungen fördern sowie die Einbindung der relevanten Akteur*innen bei Veranstaltungen, Workshops oder Fachtagungen sicherstellen. Durch ihre Präsenz ermöglichen sie eine effektive Umsetzung der vereinbarten Ziele und stärken die Netzwerkarbeit auf organisatorischer Ebene.

Weiterführende Links

- ▶ Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg e. V.: [Teilräumliche Arbeitsgemeinschaften, Anliegensgruppen und Jahreskonferenzen](#)
- ▶ Stadtregion Münster: [Studio Landraum](#)
- ▶ Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler: [Regionaler Arbeitskreis](#)
- ▶ Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim: [Informationen zu Wohnungsdichten](#)

4.2 Gemeinsame Informations- und Bewertungsgrundlagen für lokalpolitische Entscheidungen in der Wohnbauflächenentwicklung

Regionale Herausforderungen in der Wohnbauflächenentwicklung erfordern regional ausgerichtete Analyseinstrumente, um Bedarf und Nachfrage nach neuem Wohnraum in einem regionalen Kontext bewerten zu können (Jehling et al., 2018). Hierfür ist eine belastbare Wissens- und Datenbasis erforderlich, auf der strategische und planerisch-politische Entscheidungen aufbauen und getroffen werden können.

Datenlücken schließen und gemeinsame Informationsgrundlagen schaffen: Viele, insbesondere kleinere Kommunen verfügen nur über lückenhafte Informationen über ihre vorhandenen Flächenpotenziale im Innenbereich wie auch am Siedlungsrand (Blum et al., 2022). Über eine gemeinsame, regionale Erfassung von Wohnungsbedarfen sowie Potenzialflächen können kommunale Datenlücken geschlossen werden und zugleich eine interkommunal einheitliche Daten- und Informationsbasis geschaffen werden. Fortschritte in der (halb-)automatischen Erkennung von Flächenpotenzialen durch den Einsatz von geografischen Informationssystemen (GIS) bieten eine zunehmend effiziente und kostengünstige Möglichkeit, umfassende und valide Daten in diesem Bereich zu generieren (Ehrhardt, Behnisch et al., 2023; Schiller et al., 2021). Diese Ansätze ermöglichen damit nicht nur eine schnelle und präzise Erfassung von Flächenpotenzialen, sondern tragen auch dazu bei, die Effizienz in der Entscheidungsfindung zu steigern. Um Entscheidungen darüber hinaus fortlaufend auf aktuellen Daten- und Informationsgrundlagen zu

treffen, bietet es sich an, die Erfassung als kontinuierliches und fortlaufendes Monitoringsystem zu implementieren.

Einheitliche Kriterien zur Flächenbewertung entwickeln: Flächenpotenziale eignen sich in unterschiedlichem Maße für eine Wohnbauflächenentwicklung. Die Festlegung von einheitlichen regionsweiten Kriterien zur Bewertung von Flächenpotenzialen ist ein wichtiges Element, um die Wohnbauflächenentwicklung zeitlich zu priorisieren und auf besonders geeignete Standorte in der Region zu lenken (Schmeer et al., 2021). Kriterien zur Bewertung von Flächenpotenzialen sind beispielsweise deren Verkehrsanbindung, insb. im öffentlichen Personennahverkehr, eine bereits vorhandene Erschließung mit technischen Infrastrukturen oder die ökologische Wertigkeit der Flächenpotenziale.

Informationen nutzen und in politische Entscheidungen überführen: Verbesserte Daten- und Informationsgrundlagen zu den regionalen Wohnungs- und Wohnbauflächenbedarfen, den in der Region vorhandenen Flächenpotenzialen sowie einer einheitlichen Interpretation dieser Informationen ermöglichen eine Einordnung der kommunalen Aktivitäten in den regionalen Kontext. Hierdurch können eine stärkere Berücksichtigung von Aspekten einer nachhaltigen Wohnbauflächenentwicklung erreicht und gleichzeitig Entscheidungen über zukünftige Wohnbauvorhaben interkommunal besser aufeinander abgestimmt werden. Die Verfügbarkeit von fundierten Informationen ermöglicht es dabei den Beteiligten, ihre Planungs- und Entwicklungsschritte auf evidenzbasierte Daten zu stützen. Dies trägt nicht nur zu einer höheren Qualität der Entscheidungsfindung bei, sondern erleichtert auch die Verständigung über gemeinsame Ziele und Maßnahmen.

Weiterführende Links

- ▶ Stadregion Münster: [Entwicklungsorientierte Wohnungsmarktbeobachtung](#)
- ▶ Kommunale Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg e.V.: [Wohnungsbaupotenzialanalyse](#)
- ▶ rak – Regionaler Arbeitskreis Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler: [Potenzialflächenbewertung](#)

4.3 Erarbeitung regionaler Leitbilder und Konzepte zur Wohnbauflächenentwicklung

Aufbauend auf interkommunal erarbeiteten Informations- und Bewertungsgrundlagen können Leitbilder und Ziele für die regionale Wohnbauflächenentwicklung zwischen allen Kommunen in der Kooperation gemeinsam diskutiert und formuliert sowie Flächennutzungskonkurrenzen aufgelöst werden. Regionale Konzepte und Strategien zur Wohnbauflächenentwicklung definieren dabei die Qualitäten im Wohnungs- und Städtebau, die von den beteiligten Kommunen angestrebt werden. Hierzu gehören Aspekte wie Wohnqualität, soziale Durchmischung, Barrierefreiheit, energetische Effizienz und architektonische Vielfalt. Die gemeinsame Formulierung dieser Ziele schafft nicht nur eine klare Ausrichtung für die regionale Wohnbauflächenentwicklung, sondern fördert auch die Zusammenarbeit und das Verständnis zwischen den Kommunen. Solche Konzepte bieten außerdem den Rahmen für die Definition gemeinsamer Handlungsfelder sowie zentraler Maßnahmen und Projekte, um die formulierten Ziele in der Region umzusetzen.

Weiterführende Links

- ▶ Zweckverband Raum Kassel: [Siedlungsrahmenkonzept Wohnen und Gewerbe \(SRK 2030\)](#)
- ▶ Kommunalverbund Bremen/Niedersachsen: [Regionale Wohnungsmarktstrategie](#)

4.4 Räumliche Steuerung der Flächenneuinanspruchnahme

Die räumliche Steuerung der Flächenneuinanspruchnahme stellt einen zentralen Baustein interkommunaler Kooperationen zur nachhaltigen regionalen Wohnbauflächenentwicklung dar, insbesondere vor dem Hintergrund des in den letzten Jahren beobachtbaren Wachstumsdrucks in Stadtregionen (Ehrhardt et al., 2022). Eine zwischen den Kommunen abgestimmte Verteilung dieses Drucks ist von besonderer Bedeutung, da die Kernstädte aufgrund fehlender Entwicklungsflächen allein die Herausforderungen der Wohnungskrise nicht bewältigen können. Zur erfolgreichen Umsetzung dieser räumlichen Steuerung sind mehrere Aspekte zu berücksichtigen:

Auswahl und Priorisierung von Flächen: Es ist wichtig, dass die beteiligten Kommunen gemeinsam kommunal und regional bedeutsame Flächen für den Wohnungsbau auswählen und priorisieren. Dies ermöglicht eine effiziente Nutzung der verfügbaren Ressourcen und fördert eine koordinierte Vorgehensweise bei der Flächenentwicklung.

Der Innenentwicklung Vorrang geben: Die Priorisierung der Innenentwicklung vor der Ausweisung neuer Flächen bildet einen grundlegenden Ansatz für eine flächensparende Wohnbauflächenentwicklung. Dieser strategische Ansatz konzentriert sich auf die Identifikation und Nutzung von Leerständen, Brachflächen und untergenutzten Arealen innerhalb von bereits bebauten Gebieten. Die kooperative Zusammenarbeit von Kommunen, Immobilienentwickler*innen, Architekt*innen und der Bevölkerung spielt hierbei eine entscheidende Rolle, um gemeinsam nachhaltige Innenentwicklungsprojekte zu realisieren. Durch gezielte Kampagnen können die Vorteile dieser Projekte, wie die Belebung der Ortskerne und eine effizientere Nutzung bereits bebauter Gebiete, kommuniziert werden. Besondere Bedeutung kommt Innenentwicklungspotenzialen auch zu, da diese Flächen nicht nur Raum für den Wohnungsbau bieten, sondern auch für die Schaffung von Grünflächen, Gemeinschaftseinrichtungen und andere öffentliche Einrichtungen genutzt werden können. Durch eine ganzheitliche Gestaltung können Innenentwicklungsprojekte somit nicht nur den Bedarf an Wohnraum decken, sondern auch die Lebensqualität in urbanen Gebieten nachhaltig verbessern.

Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zusammen denken: Die Verknüpfung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ist ein weiterer entscheidender Aspekt, um eine nachhaltige Wohnbauflächenentwicklung zu fördern. Sie zielt darauf ab, kurze Wege zu fördern, den öffentlichen Nahverkehr zu stärken und somit eine umweltfreundliche Mobilität zu unterstützen. Eine integrierte Betrachtung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ermöglicht eine effiziente Nutzung der vorhandenen Infrastruktur und trägt zur Minimierung von Umweltauswirkungen bei. Die Stärkung verkehrsfreundlicher Verkehrsmittel ist ein Schlüsselaspekt, um aktiv zur Verkehrswende beizutragen.

Weiterführende Links

- ▶ Grafschaft Bentheim: [Wohnraumversorgungskonzept](#)
- ▶ Mittelzentraler Städteverbund Göltzschtal: [Regionales Entwicklungskonzept](#)
- ▶ Stadt-Umland-Raum Schwerin: [Teilkonzept Wohnbauentwicklung 2030](#)

4.5 Erhöhung der Flächeneffizienz bzw. städtebaulichen Dichte

Die Erhöhung der Flächeneffizienz bzw. städtebaulichen Dichte nimmt eine zentrale Rolle in interkommunalen Kooperationen zur flächensparenden Wohnbauflächenentwicklung ein, da damit die (potenzielle) Nachfrage möglichst flächenschonend befriedigt werden kann. Die Entwicklung von Strategien und Konzepten zur effizienten Ausnutzung von Wohnbauflächenpotenzialen sowohl im Innen- als auch im Außenbereich ist somit von entscheidender Bedeutung. Dies beinhaltet die Realisierung einer (orts- bzw. lagetypisch) angemessenen dichten Bebauung, um den steigenden Bedarf an Wohnraum zu decken und gleichzeitig Flächenressourcen zu schonen.

Regionale Dichtekonzepte aufstellen: Ein wesentlicher Schwerpunkt liegt in der Ausarbeitung regionaler Dichtekonzepte. Diese sollten Zielwerte für Mindestsiedlungsdichten für geplante Neubaugebiete festlegen, wobei die räumliche Lage und Zentralität eines Standorts berücksichtigt werden. Die Festlegung von Mindestsiedlungsdichten ermöglicht eine zielgerichtete Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung und trägt dazu bei, die Flächennutzung zu optimieren. Hierbei ist zu beachten, dass die Dichtekonzepte sich an den spezifischen Charakteristika einzelner Gemeinden orientieren und gleichzeitig regionale Gesamtziele berücksichtigen sollten.

Weiterführende Links

- ▶ Nachbarschaftsverband Karlsruhe: [Wohnungsdichten](#)
- ▶ Zweckverband Raum Kassel: [Siedlungsrahmenkonzept Wohnen und Gewerbe \(SRK 2030\)](#)
- ▶ Region Hannover: [Dichtemodell](#)

4.6 Umsetzungs- und Mobilisierungsinstrumente

Die erfolgreiche Umsetzung interkommunaler Kooperationen erfordert eine Vielzahl effektiver Instrumente, um die gesteckten Ziele zur Wohnbauflächenentwicklung und Flächeneffizienz zu realisieren. Im Mittelpunkt stehen dabei verschiedene Maßnahmen, die von Selbstbindungsbeschlüssen der kommunalen Räte bis hin zu institutionellen Innovationen reichen. Die Vielfalt dieser Umsetzungs- und Mobilisierungsinstrumente verdeutlicht, dass interkommunale Kooperationen eine umfassende und facettenreiche Herangehensweise erfordern, um eine flächensparende Wohnbauflächenentwicklung erfolgreich gestalten zu können.

Gemeinsame, regional differenzierte, quantifizierte und qualitative Ziele aufstellen: Die Definition von klaren, quantifizierten Zielen ist essenziell, um eine regional abgestimmte und möglichst flächensparende Wohnbauflächenentwicklung zu gewährleisten. Die Ziele sollten dabei nicht nur die Menge an benötigtem Wohnraum (z. B. Wohneinheiten) und Bauland (in Hektar) benennen, sondern auch qualitative Aspekte berücksichtigen. Dazu gehören beispielsweise Wohnraumstandards, energetische Anforderungen und soziale Durchmischung. Die Regionalität in den Zielsetzungen ermöglicht es zudem, den Besonderheiten und Bedürfnissen der einzelnen Kommunen innerhalb der Region Rechnung zu tragen.

Kosten und Nutzen fair und transparent verteilen: Ausgleichsmechanismen sind unabdingbar, um sicherzustellen, dass aus der Umsetzung regionaler Ziele positive Effekte für jede einzelne Kommune resultieren. Dies umfasst den interkommunalen Ausgleich von Lasten (z. B. Planungs-, Investitions- und Unterhaltungskosten) und Nutzen (z. B. Steuereinnahmen, Generierung von Kaufkraft), sodass jede Gemeinde von der Zusammenarbeit profitiert.

Anreiz- und Sanktionsmechanismen implementieren: Zusätzlich sollten Anreiz- und Sanktionsmechanismen eingeführt werden, um die Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen und die Flächeneffizienz im Sinne der selbstgesetzten Ziele positiv zu beeinflussen. Bei den Anreizmechanismen wären beispielsweise regionale Förderprogramme zur Innenentwicklung sowie bei den Sanktionsmechanismen die Einführung einer regionalen Neuerschließungsabgabe zu nennen, welche auch genutzt werden könnte, um Anreizinstrumente zu finanzieren.

Zielerreichung über Monitoringsysteme evaluieren: Die Evaluation der Zielerreichung durch Monitoringsysteme ist essenziell. Diese Systeme können nicht nur zur Erfassung und Bewertung von Flächenpotenzialen genutzt werden, sondern auch zur Überwachung der Zielerreichung hinsichtlich der Wohnbauflächenentwicklung Verwendung finden (siehe Kapitel 4.2). Die Einführung messbarer Indikatoren, wie die Erhöhung der durchschnittlichen Bebauungsdichte in Neubaugebieten, ermöglicht eine Bewertung der Fortschritte innerhalb der Kooperationskulisse.

Kommunale Selbstbindungsbeschlüsse herbeiführen: Selbstbindungsbeschlüsse der kommunalen Räte stellen ein Umsetzungsinstrument dar, welches ohne den Einsatz zusätzlicher finanzieller Ressourcen auskommt. Dabei vereinbaren die beteiligten Kommunen gleichlautende Beschlüsse, die die Ergebnisse interkommunaler Aushandlungsprozesse, wie etwa Konzepte zur Wohnbauflächenentwicklung, in ihren bauleitplanerischen Entscheidungen verbindlich berücksichtigen. Diese Selbstbindungsbeschlüsse können unterschiedliche Verbindlichkeitsgrade aufweisen, von einer Kenntnisnahme durch die Räte bis hin zu einer detaillierten Abwägungsgrundlage.

Regionale Baulandmodelle und -beschlüsse einführen: Regionale Baulandmodelle und -beschlüsse bieten einen weiteren Ansatzpunkt, um die Flächennutzung zu steuern, indem gemeinsame Leitlinien und Standards für die Entwicklung von Bauland festgelegt werden. Eine aktive Bodenpolitik, beispielsweise durch die Einführung interkommunaler Siedlungsflächenfonds, kann dabei die effiziente Nutzung von Flächenressourcen unterstützen, indem sie finanzielle Mittel explizit und ausschließlich für die Entwicklung von Brachflächen oder die Erschließung von innerstädtischen Gebieten bereitstellen. Dies trägt nicht nur zur Flächeneffizienz bei, sondern kann auch die Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum fördern.

Mit der Regionalplanung zusammenarbeiten: Die Zusammenarbeit mit der Regionalplanung ermöglicht es, flächenbezogene Ergebnisse von interkommunalen Kooperationen, wie etwa Dichtekonzepte, über den Regionalplan zu formalisieren. Dies stärkt sowohl die Verbindlichkeit solcher Vereinbarungen als auch die interkommunale Kooperation insgesamt. Darüber hinaus kann über die Zusammenarbeit mit der Regionalplanung ein flexiblerer Umgang mit Flächenzuweisungen verfolgt werden, indem beispielsweise die Übertragung von Wohnbauflächen auf Umlandkommunen ermöglicht wird. Eine kommunenübergreifende Übertragung von Flächen kann dazu beitragen, dass dort entwickelt wird, wo es ökologisch und ökonomisch sinnvoll ist, und nicht nur dort, wo es administrativ möglich erscheint.

Interkommunale oder gemeinsame Wohngebiete entwickeln: Die Schaffung interkommunaler Wohngebiete ist eine strategische Maßnahme, die in wachsenden Regionen als Stadterweiterungen oder neue Stadtquartiere fungieren kann, während sie in schrumpfenden Regionen dazu beiträgt, ruinöse Konkurrenz zu vermeiden.

Innovative Ideen in Modell- bzw. Forschungsprojekten testen: Modell- und Forschungsprojekte bieten die Möglichkeit, innovative Ansätze in einem außeralltäglichen Rahmen zu erproben und Erfahrungen zu sammeln. Durch die gemeinsame Beauftragung von Testentwürfen und Bebauungsvorschlägen für Modellstandorte kann beispielsweise das Bewusstsein für städtebauliche Dichten geschärft werden. Die Umsetzung von Modell- bzw. Forschungsprojekten, wie der Konzeptvergabe eines kommunalen Grundstücks, trägt dazu bei, regionale Modelle für flächensparenden und bedarfsgerechten Wohnungsbau zu entwickeln.

Personelle und finanzielle Ressourcen bündeln: Die Bündelung von personellen und finanziellen Ressourcen ist ein weiterer Schlüsselaspekt interkommunaler Kooperationen. Die gemeinsame Finanzierung von Fachpersonal, wie Flächen- oder Innenentwicklungsmanager*innen, sowie Koordinierungs- und Geschäftsstellen stärkt die interkommunale Kooperation und erleichtert die Umsetzung gemeinsamer Ziele. Weitergehende institutionelle Möglichkeiten, Expertise und Ressourcen interkommunal zu bündeln, die bisher in der Praxis noch kaum erprobt wurden, sind die Gründung einer interkommunalen Wohnungsbaugesellschaft oder eines Zweckverbandes zur Siedlungsentwicklung.

Weiterführende Links

- ▶ Stadregion Münster: [Wohnregion 2030](#) und [interkommunales Wohnungsunternehmen](#)
- ▶ Stadregion Freiburg: [Übertragung von Wohnbauflächen auf die Umlandkommunen in der Region Freiburg / Südlicher Oberrhein](#)
- ▶ Initiative Rodachtal: [Baulotsen](#)
- ▶ Konversionsmanagement Donau-Ries: [Kommunale Strukturentwicklung](#)
- ▶ Fördermaßnahmen (Modell- und Forschungsvorhaben): [Stadt-Land-Plus des BMBF](#) und [MORO-Modellvorhaben](#)

4.7 Organisationsstrukturen interkommunaler Kooperationen

Die Auswahl der geeigneten Organisationsform für interkommunale Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung ist von entscheidender Bedeutung und hängt von einer Vielzahl spezifischer Faktoren ab. Es gibt keine universelle Lösung, da Anforderungen und Rahmenbedingungen vor Ort variieren, auch in Abhängigkeit von bereits etablierten Organisationsstrukturen in der Region. Institutionalisierte Kooperationen, wie etwa Planungsverbände, zeichnen sich im Vergleich zu informellen Zusammenschlüssen durch eine höhere formale Einflussnahme aus. Diese Organisationsformen sind beispielsweise für die vorbereitende Bauleitplanung, einschließlich der Flächennutzungsplanung, verantwortlich. Während institutionalisierte Kooperationen formale Einflussmöglichkeiten bieten, können freiwillige Kooperationen flexibler sein und sich besser an die spezifischen Bedürfnisse und Dynamiken vor Ort anpassen. Wichtig ist daher, die Auswahl der Organisationsform im Kontext der konkreten Fragen- und Aufgabenstellungen und vorhandenen Strukturen in der Region zu treffen.

- ▶ Interkommunale Kooperationen binden – über den kommunalen Planungsalltag hinaus – zeitliche, finanzielle und personelle Ressourcen. Da insbesondere bei kleineren Kommunen entsprechende Ressourcen knapp sind, ist es wichtig, dass Doppelstrukturen vermieden und Transaktionskosten möglichst gering gehalten werden.

- ▶ Informelle Formate wie Austausch- und Netzwerktreffen, Runde Tische oder Arbeitsgruppen stellen niederschwellige Formen der Zusammenarbeit dar. Diskussionsergebnisse und Entscheidungen werden über Protokolle festgehalten und an alle Beteiligten kommuniziert.
- ▶ Neugeschaffene Strukturen beziehen sich in der Regel auf die Organisation innerhalb der Kooperation in Form von neuen Geschäftsstellen etc., die häufig zunächst von einem Kooperationsbeteiligten übernommen und ggf. im weiteren Kooperationsprozess mit eigenen personellen Ressourcen ausgestattet werden. Eine weitere Option ist die Beauftragung eines externen Büros mit dieser Rolle. Bei dieser Form der Kooperation verbleibt die Umsetzung der gemeinsam erzielten Ergebnisse auf der kommunalen Ebene.
- ▶ Die Organisation der Zusammenarbeit basiert im Fall eines gemeinnützigen Vereins (e. V.) auf einem Vorstand, einer Mitgliederversammlung als Entscheidungsgremium und einer Satzung. In der Satzung wird die inhaltliche Ausrichtung der Kooperation festgelegt. Diese kann aber bei sich ändernden räumlichen Herausforderungen und Themenstellungen flexibel angepasst werden. Auch die Entscheidungswege und Organe und deren Zusammensetzung der Kooperation sind in der Regel in der Satzung fixiert. Zudem wird beschrieben, in welchen Abständen Vertreterinnen und Vertreter neu gewählt werden müssen oder wie und wann die Kooperation beendet wird. Auch in diesen Kooperationen bleibt die kommunale Selbstverwaltung unberührt und eine Umsetzung erfolgt im Rahmen individueller bauleitplanerischer Entscheidungen der Kommunen. Über diese erhält die Kooperation auch ihre demokratische Legitimierung.
- ▶ Reichen diese informellen bzw. privatrechtlichen Organisationsformen im Verlaufe des Kooperationsprozesses nicht mehr aus, um die gemeinsamen Ziele zu erreichen, ist es an der Zeit darüber zu diskutieren, zu stärker institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit überzugehen. Dies kann sich auch auf einzelne Projekte beziehen (z. B. die Gründung einer gemeinsamen Wohnungsbaugesellschaft), während das Akteur*innennetzwerk weiterhin informell organisiert bleibt.

4.8 Finanzierungsmodelle interkommunaler Kooperationen

Interkommunale Kooperationen binden Ressourcen bzw. kosten Geld. Bei Kooperationen für eine flächensparende Wohnbauflächenentwicklung zeigt sich in der Regel kein direkter monetärer Nutzen, sondern der Nutzen ist langfristig-strategischer Natur im Sinne eines positiven externen Effekts auf die Siedlungsentwicklung. Ebenso wie die Wahl einer passenden Organisationsform hängt auch die Wahl eines passenden Finanzierungsmodells von den Rahmenbedingungen vor Ort in der jeweiligen Region ab.

- ▶ Die niederschwelligste Art der Finanzierung liegt zunächst in der Teilnahme an Austauschformaten und den darin gebundenen personellen Ressourcen.
- ▶ Um das Netzwerk zu organisieren werden – zunächst kleinere – personelle und finanzielle Ressourcen benötigt. Diese werden anfangs entweder über einzelne, meist größere Kommunen erbracht, indem die Geschäftsstellenfunktion von einer Kommune abgedeckt wird.
- ▶ Zur Finanzierung einer ausschließlich für die Begleitung der Kooperation zuständigen Geschäftsstelle und spezifische kleinere Projekte (wie die Beauftragung eines externen Büros mit einem Gutachten) wird häufig eine punktuelle oder jährliche Umlage von den Kommunen erhoben. Diese sollte – auch wenn die Entscheidungsfindung im Netzwerk auf Augenhöhe erfolgt – die unterschiedlichen finanziellen Spielräume der Kommunen berücksichtigen, indem sich die Höhe der Umlage beispielsweise an der Einwohnerzahl orientiert.

- ▶ Ist die Kooperation als Verein organisiert, finanziert sie sich über die in der Vereinssatzung festgelegten Mitgliedsbeiträge. Auch diese sollten sich nach der Einwohnerzahl der Kommunen richten, damit Überbelastungen kleinerer Kommunen vermieden werden.
- ▶ In informellen interkommunalen Kooperationen wird die Netzwerkarbeit in der Regel über Umlagen oder Mitgliedsbeiträge finanziert. Auch kleinere gemeinsame Projekte lassen sich so finanzieren. Zur Umsetzung größerer gemeinsamer Projekte sind Kooperationen aber in der Regel auf das Einwerben von Fördermitteln von Bund und Länder angewiesen (z. B. aus der Städtebauförderung oder speziellen Landesprogrammen zum Flächenmanagement wie aktuell unter anderem in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein). Die empirischen Erhebungen im Forschungsprojekt „Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung“ zeigen, dass die oft geringen Umlagen bzw. Mitgliedsbeiträge alleine nicht ausreichen, um eine angemessene Gestaltung und Umsetzung der Kooperation zu gewährleisten.
- ▶ Bei interkommunalen Kooperationen, die mit einer Anschubfinanzierung gestartet sind (z. B. als Modell- oder Forschungsvorhaben) sollten sich die Beteiligten rechtzeitig, d. h. vor Auslaufen der Förderung, über eine Verstetigung von (Teilen der) Ressourcen aus Eigenmitteln verständigen.
- ▶ In Kooperationen zur Gewerbeflächenentwicklung, insbesondere interkommunalen Gewerbegebieten, haben sich Modelle zum Lasten-Nutzen-Ausgleich etabliert, in denen sich die beteiligten Kommunen sowohl die Ausgaben für die Entwicklung eines Gewerbegebiets und die laufenden Kosten als auch die Einnahmen aus der Gewerbe- und Grundsteuer aus dem Gebiet teilen. Hierzu wird in der Regel ein Zweckverband als aufgabenbezogener öffentlich-rechtlich normierter Zusammenschluss der Kommunen gegründet, in dessen Satzung der Lasten-Nutzen-Ausgleich für das Gewerbegebiet festgelegt wird. Lasten und Nutzen einer interkommunal abgestimmten oder gemeinsamen Wohnbauflächenentwicklung sind hingegen ungleich schwieriger zu ermitteln. Auf der Ausgabenseite sind Kosten für die Erstellung und den Betrieb sozialer und technischer Infrastrukturen zu berücksichtigen. Auf der Einnahmenseite spielen kommunale Anteile an Einkommens- und Umsatzsteuer, Schlüsselzuweisungen, Grundsteuer und die Kreisumlage eine Rolle. Zudem müsste letztendlich auch die Herkunft der Bewohnerschaft eines Neubaugebietes in der Kalkulation berücksichtigt werden – sind diese innerhalb derselben Gemeinde umgezogen, aus Gemeinden des Kooperationsraums oder außerhalb der Region zugezogen. Vorbilder, wie ein monetärer Ausgleich in einer interkommunalen Wohnbauflächenentwicklung umgesetzt werden kann, existieren bisher nicht.

5 Initiierung und Umsetzung interkommunaler Kooperationen für eine nachhaltige Wohnbauflächenentwicklung

Die im Folgenden aufgelisteten Handlungsfelder und Erfolgsfaktoren sollen Kommunen dabei helfen, interkommunale Kooperationen zur nachhaltigen Wohnbauflächenentwicklung zu initiieren und umzusetzen. Da die Ausgangslagen hierzu in den Kommunen und Regionen heterogen sind, wird auch der konkrete Weg zur Initiierung und Umsetzung einer interkommunalen Kooperation für eine flächensparende nachhaltige Wohnbauflächenentwicklung jeweilig unterschiedlich sein. Die Erfolgsfaktoren in den einzelnen Handlungsfeldern sind daher als „Prüfsteine“ zu verstehen. Sie sind darauf ausgerichtet, Hindernisse zu erkennen und Interessensgegensätze zwischen den Kommunen zu überwinden und gemeinsam vor Ort „win-win Lösungen“ zu entwickeln. Es ist wichtig zu betonen, dass die Prüfsteine dabei nicht zwangsläufig widerspruchsfrei sind, sondern als Orientierungspunkte dienen, um eine erfolgreiche und effektive Zusammenarbeit zu gewährleisten.

5.1 Themensetzung, Ziele und Aufgaben

- ▶ **Gemeinsames Problem- und Aufgabenverständnis entwickeln:** Schlüssel für eine erfolgreiche Zusammenarbeit ist ein gemeinsames Problem- und Aufgabenverständnis, welches den Nutzen des gemeinsamen Handelns für alle Beteiligten verdeutlicht.
- ▶ **Schlüssige Fragen- und Aufgabenstellung definieren:** Ausgehend von den kommunalen und regionalen Herausforderungen und Ausgangslagen wird eine schlüssige Fragen- und Aufgabenstellung für die Zusammenarbeit definiert. Dies dient auch der Klärung, welche Kompetenzen und Zuständigkeiten es braucht, um die Fragen zu beantworten und Aufgaben zu erfüllen sowie welche Akteur*innen diese übernehmen können.
- ▶ **Mit Interessenkonflikten transparent umgehen:** Offenkundige Interessenkonflikte zwischen kommunalen und regionalen Akteur*innen in der Wohnbauflächenentwicklung werden von vornherein transparent in der Formulierung der Fragen- und Aufgabenstellung benannt.
- ▶ **Klare Zuständigkeiten definieren:** Die interkommunale Kooperation wird mit einer Aufgabe betraut, die klar von den Aufgaben der beteiligten Kommunen bzw. anderen auf einer regionalen Ebene Agierenden getrennt ist, damit keine Doppelstrukturen und/oder Konkurrenzen zu anderen Institutionen entstehen. So können Zuständigkeitsprobleme zwischen etablierten Verwaltungsstrukturen und aufkommenden (informellen) Organisationsstrukturen von vornherein vermieden werden.
- ▶ **Aufgaben und finanzielle/personelle Ressourcen aufeinander abstimmen:** Die Aufgabe muss so definiert sein, dass sie im Rahmen der Kooperation erfüllbar ist, d. h. mit entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen sowie Entscheidungsbefugnissen erfolgreich zu bearbeiten ist.
- ▶ **Politisches Mandat erwirken:** Die Zusammenarbeit beruht auf einem klaren, von den kommunalen Entscheidungsträgern bestätigten Mandat, welches zugleich den inhaltlichen, räumlichen und zeitlichen Rahmen der Kooperation definiert.
- ▶ **Handlungsspielräume bieten:** Im Rahmen des Mandats benötigt eine interkommunale Kooperation ausreichende Handlungsspielräume für die Ausführung ihrer Aufgabe, z. B. über die Wahl der konkreten Instrumente und Verfahren oder die (internen) Entscheidungswege.

Die Erweiterung des Mandats, sei es auf Wunsch der Beteiligten, die dieses erteilt haben, oder der Erkenntnis, dass das ursprüngliche Mandat nicht hinreichend erfüllt werden kann, ohne den Handlungsspielraum der Kooperation zu erweitern, erfordert eine formelle Änderung.

- **Flexibel auf sich ändernde Herausforderungen reagieren:** Aufgrund von sich schnell wandelnden inhaltlichen und räumlichen Herausforderungen können sich Veränderungen im Aufgabenspektrum von interkommunalen Kooperationen ergeben. Bereits zu Beginn der Kooperation sollten alle Beteiligten darüber informiert sein, dass sich Fragenstellungen und Aufgaben in Abstimmung aller Handelnden im Laufe der Zeit verschieben können. Diese Flexibilität ist eine besondere Stärke informeller interkommunaler Kooperationen.

5.2 Problemorientierte Kooperationskulisse

- **Kooperationskulisse und Ziele aufeinander abstimmen:** Der räumliche Zuschnitt der Kooperation orientiert sich an den selbstgesteckten Zielen und Instrumenten zur Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung.
- **Auf bestehenden Strukturen aufbauen:** Von Vorteil ist es, wenn der räumliche Zuschnitt auf vorhandenen Strukturen aufbaut. Dies können entweder bestehende Netzwerke oder organisatorische Strukturen sein und/oder – insbesondere bei neu formierten Kooperationen – ein funktionaler Verflechtungsraum, der z. B. über die Pendlerverflechtungen zwischen Kernstadt und Umland abgegrenzt wird. Die Einbindung der Kooperation in einen etablierten bzw. größeren Kooperationsraum kann sich positiv auf die Sichtbarkeit und Durchsetzungskraft gegenüber anderen Beteiligten sowie auf das Einwerben von Fördermitteln auswirken.
- **Sich auf notwendige Akteure beschränken:** Um die Zahl der Akteur*innen und somit auch die Transaktionskosten gering zu halten sowie die Konsensfindung zu erleichtern, sollte die Kooperationskulisse räumlich so abgegrenzt werden, dass nur die zur Lösung der Fragen- und Aufgabenstellung erforderlichen Kommunen bzw. weiteren Beteiligten einbezogen werden.
- **Bei Bedarf Teilräume und Unterarbeitsgruppen bilden:** Sollte sich ein Kooperationsraum, der auf bestehenden Netzwerken und Organisationsstrukturen aufbaut, als zu groß für die definierten Fragen und Aufgaben erweisen, kann die Bildung von (funktionalen) Teilräumen und Unterarbeitsgruppen sinnvoll sein.
- **Besonderheiten länderübergreifender Kooperationen beachten:** (Bundes-)länderübergreifende Kooperationen stehen vor besonderen Herausforderungen. Neben Transaktionskosten, die durch die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen entstehen, muss in solchen Fällen mit unterschiedlichen Datengrundlagen sowie landes- und regionalplanerischen Vorgaben, weiteren Zuständigkeiten sowie mehreren Fördergebern, -kulissen und -programmen umgegangen werden. Für eine reibungslose Initiierung und Umsetzung sollten die formellen Rahmenbedingungen bereits im Vorfeld grenzüberschreitend geprüft werden.

5.3 Interkommunale Kooperation als Prozess

- **Mit einfachen Themen und eingeübten Austauschformaten starten:** Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung sind komplex. Nicht ein konkretes Projekt, sondern die gemeinsame Gestaltung eines regionalen Entwicklungsprozesses steht im Mittelpunkt. Solch

eine Kooperation ist daher ungleich schwieriger zu initiieren und umzusetzen als projektbezogene oder netzwerkförmige Kooperationen, deren Ergebnisse für alle Beteiligten einen offensichtlichen Mehrwert bieten (z. B. gemeinsames Regional- oder Tourismusmarketing). Insofern ist es für die zu Beginn notwendige Vertrauensbildung unter den Akteur*innen einfacher, wenn sie auf Kooperationserfahrungen in weniger komplexen Themenfeldern und deren eingeübte Austauschformate und (informellen) Organisationsstrukturen aufbauen können. Gerade zu Beginn braucht es einen langen Atem, um alle Akteur*innen von der Teilnahme an einer Kooperation zu überzeugen, in die zunächst Zeit und Ressourcen investiert werden müssen, bevor sie Früchte trägt. Insbesondere ist es zu Anfang förderlich, wenn die Zusammenarbeit schnell erste sichtbare Erfolge im Sinne von „low hanging fruits“ bzw. „win-win“-Projekten erzielen kann, um die Weichen für die Bearbeitung schwierigerer Themen zu stellen.

- ▶ **(Freiwillige) Kooperation lebt von der Akzeptanz von allen Beteiligten:** Die Akzeptanz gilt es zunächst bei den potenziellen Beteiligten zu schaffen. Gerade bei schwierigen Themen kann eine externe, neutrale Moderation (z. B. bei Arbeitstreffen) vermitteln. Auch hilft es, nicht nur die Vorteile (und Kosten) der Zusammenarbeit herauszustellen, sondern auch aufzuzeigen, welche Folgen eine „Nullvariante“ hätte; was also passiert, wenn keine Zusammenarbeit zustande kommen würde. In der Lokalpolitik kann die Schaffung von Akzeptanz z. B. über Präsentationen in Gemeinderatssitzungen erreicht werden.
- ▶ **„Kümmererstrukturen“ etablieren:** Angelegt als fortlaufender und kontinuierlicher Prozess kann das Engagement einer*s von allen akzeptierten „Kümmerin/Kümmerers“ sinnvoll sein. Diese Person kann Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit bei „wackeligen“ bzw. verunsicherten Akteur*innen leisten und als Ansprechperson und Vermittler*in fungieren.
- ▶ **Prozesskontinuität sicherstellen:** Der Umgang mit personellen Veränderungen ist ein wichtiger Aspekt in Bezug auf die Kontinuität und den Erfolg interkommunaler Kooperationen. Um den Verlust von wichtigem Wissen zu vermeiden und eine effiziente Fortführung der Zusammenarbeit zu gewährleisten, können unter anderem folgende Maßnahmen in den beteiligten Kommunen implementiert werden: 1) Dokumentation und Wissensmanagement, 2) Informationsaustausch und Kommunikation sowie 3) Nachfolgeplanung.
- ▶ **Umsetzungsorientierte Organisationsstruktur anstreben:** Zu Beginn der Kooperation stehen häufig die Netzwerkarbeit und Erarbeitung gemeinsamer (informeller) Ziele, Strategien und Konzepte ohne Bindungswirkung im Fokus. Die gemeinsam erarbeiteten Ergebnisse erhalten in dieser Phase nur über Selbstverpflichtungen eine gewisse Verbindlichkeit. Für Kooperationen mit dem Ziel einer nachhaltigen Wohnbauflächenentwicklung ist aber, damit sich diese Wirkungen im Raum entfalten können, insbesondere die Umsetzung der gemeinsamen Leitvorstellung essenziell. Nicht unbedingt direkt mit der Initiierung, aber möglichst noch vor Fertigstellung gemeinsamer Konzepte sollte daher miteinander ausgehandelt werden, wie die Ergebnisse der Kooperation umgesetzt werden können. Dies setzt voraus, dass sich darüber verständigt wird, ob vom rein informellen Modus der Zusammenarbeit zu einer stärker institutionalisierten Form der Zusammenarbeit gewechselt wird, um eine höhere Durchsetzbarkeit und ggf. Sanktionierung (bei Nichteinhaltung) von gemeinsam formulierten Zielen zu erreichen.
- ▶ **Organisationsstruktur flexibel an Aufgaben und Ziele anpassen:** Nach der Initiierungsphase sollte eine Kooperation so angelegt sein, dass sie flexibel auf inhaltliche und organisatorische Änderungen reagieren kann. Interessenkonflikte, die zwischen den Beteiligten auftreten, sollten – konsensorientiert – ausgehandelt und nicht über einen längeren Zeitraum

vertagt werden. In dieser Phase ist es in informellen Kooperationen zentral, dass sich die Beteiligten über die notwendigen, von den Kommunen einzubringenden eigenen Budgets und personellen Ressourcen verständigen.

- **Monitoring- und Evaluationssysteme frühzeitig implementieren:** Die Erfolge und Zielerreichung von interkommunalen Kooperationen unterliegen bisher selten einem Monitoring oder einer Evaluation. Je länger eine Kooperation zusammenarbeitet und je mehr Ressourcen diese bindet, desto wichtiger ist es, inhaltlich-analytische Grundlagen für die Zusammenarbeit zu nutzen und Elemente eines Monitorings und der (Selbst-)Evaluation einzuführen, um gemeinsame Ziele und Prozesse evidenzbasiert nachjustieren zu können.

5.4 Interkommunale Kooperation als Netzwerk von Akteuren

- **Alle notwendigen Akteure berücksichtigen:** Interkommunale Kooperationen widmen sich insbesondere der Netzwerkarbeit. Unabhängig von ihrer inhaltlichen Ausrichtung unterstützen Kooperationen damit vor allem den Austausch zwischen den beteiligten Akteur*innen. Eine interkommunale Kooperation wird daher nur erfolgreich sein, wenn sie alle für die Erreichung der selbstgesteckten Ziele notwendigen Akteur*innen einbindet, da sie über die fachliche Expertise und/oder das politische Mandat zur Problemlösung und Zielerreichung verfügen.
- **Widerstreitende Interessen in die Prozesse einbinden:** Um die Transaktionskosten der Zusammenarbeit möglichst gering zu halten, sollten ausschließlich die Akteur*innen zur Mitwirkung eingeladen werden, die einen substanziellen Beitrag zur Problemlösung und Zielerreichung leisten können und damit für diese erforderlich sind. Dabei ist es wichtig, dass die Kooperation im Hinblick auf die Beteiligten so zusammengesetzt ist, dass auch potenziell widerstreitende Interessen berücksichtigt werden, um diese Interessenkonflikte ganzheitlich und ausgewogen aushandeln zu können.
- **Politische Entscheidungsträger frühzeitig einbinden:** Die Initiierung interkommunaler Kooperationen geht häufig von Seiten der Fachverwaltungen aus, die im Arbeitsalltag oder Austausch mit Kolleginnen und Kollegen auf regionale Herausforderungen stoßen, die einer interkommunalen Problemlösung bedürfen. Kooperationen in der Wohnbauflächenentwicklung erfordern eine Umsetzung über die kommunale Bauleitplanung, sodass die lokalpolitischen Entscheider*innen frühestmöglich in die Kooperation eingebunden werden sollten. Die Chancen für eine politische Berücksichtigung informeller Konzepte sind am größten, wenn diese unter intensiver Einbindung der lokalpolitischen Entscheidungstragenden erarbeitet wurden und dadurch neben einer Sensibilisierung auch eine Selbstbindung auf einer eher persönlichen Ebene entstanden ist.
- **Mit der Regionalplanung zusammenarbeiten:** Interkommunale Kooperationen erweitern die Perspektive und das Tätigkeitsfeld einzelner Kommunen auf die regionale Ebene. Um Kompetenzfragen zu vermeiden und Synergien bestmöglich zu nutzen, sollten interkommunale Kooperationen frühzeitig mit den relevanten weiteren regionalen Institutionen zusammenarbeiten. Aufgrund der ähnlich gelagerten Maßstabsebene sowie der Möglichkeit formelle und informelle (Planungs-)Prozesse direkt miteinander zu verknüpfen, bietet sich besonders die Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen Regionalplanungsbehörden an.
- **Den Prozess um wichtige Akteure punktuell erweitern:** Weitere Beteiligte, die für die Zusammenarbeit nicht zentral sind, aber fachliche Beiträge leisten können oder von den Ergebnissen der Kooperation betroffen sind, können kontinuierlich oder punktuell über Formate

des Informationsaustauschs (z. B. Bürgerforum, Fachbeirat, Workshops) in die Kooperation einbezogen werden.

- ▶ **Freiwilligkeit der Mitwirkung erhalten:** Die Bereitschaft an einer Kooperation teilzunehmen, wird durch das Prinzip der „offenen Tür“ erhöht. Dieses erlaubt jeder Teilnehmerin/jedem Teilnehmer, die Kooperation ohne bzw. relativ geringe Kosten wieder zu verlassen. Auch sollte die Kooperation für neue Teilnehmer*innen offen sein, wenn sich dies im Prozess als inhaltlich sinnvoll erweist. Die Entscheidung über die Aufnahme weiterer Beteiligter muss von den ursprünglichen Akteur*innen gemeinsam getroffen werden.

5.5 Kooperation „auf Augenhöhe“

- ▶ **Als „Gleiche unter Gleichen“ zusammenarbeiten:** Interkommunale Kooperationen sind kaum vorstellbar, wenn die Partner nicht „auf Augenhöhe“ miteinander agieren und eine Dominanz „größerer“ gegenüber „kleinerer“ Partner besteht. Eine Kooperation „auf Augenhöhe“ setzt voraus, dass alle Beteiligten als Gleiche unter Gleichen behandelt werden. Dies kann möglicherweise schwierig sein, wenn die beteiligten Akteur*innen Städte und Gemeinden unterschiedlicher Größe vertreten. Da aber alle Beteiligten bzw. Kommunen gleichbedeutend für die Kooperation sind, muss auch das Miteinander gleichberechtigt sein.
- ▶ **Transparenz und Vertrauen schaffen:** Eine Kooperation „auf Augenhöhe“ schließt nicht aus, dass größere Gemeinden mehr personelle oder finanzielle Ressourcen oder Know-how in die Kooperation einbringen. Dies darf aber in Entscheidungssituationen nicht in einen Vorteil oder eine aus einem Informationsvorsprung resultierende Vormachtstellungen umgewandelt werden. Damit die Zusammenarbeit funktioniert, ist es notwendig, dass die Beteiligten darauf vertrauen, dass alle gleichberechtigt agieren können.
- ▶ **Schleichender Hierarchisierung entgegenwirken:** Eine Kooperation „auf Augenhöhe“ sollte sich auch in den Organisationsstrukturen widerspiegeln. Dies kann z. B. durch eine rotierende Ämtervergabe, eine transparente Berichterstattung und Dokumentation sowie eine allgemein akzeptierte Atmosphäre des kollegialen Austauschs und gegenseitigen Respekts gewährleistet werden. So kann einer schleichenden Hierarchisierung innerhalb der Kooperation entgegengewirkt werden.
- ▶ **Realistische Ziele und Meilensteine setzen:** Eine interkommunale Kooperation in einem komplexen Handlungsfeld wie der Wohnbauflächenentwicklung benötigt Zeit. Gerade zu Beginn des Prozesses sollten die Erwartungen an das, was die Kooperation leisten kann, daher ehrlich abgeschätzt werden. Dabei hilft es, realistisch umsetzbare Meilensteine mit klar definierten Zielen und darauf bezogenen und mit Ressourcen hinterlegte Maßnahmen zu definieren und diese im Verlauf des Prozesses ggf. nachzujustieren.
- ▶ **Innovationen auf Bundes- und Landesebene einfordern:** Interkommunale Kooperationen zur nachhaltigen Wohnbauflächenentwicklung bewegen sich innerhalb des geltenden rechtlichen Rahmens sowie im Kontext anderer (sektoraler) Anreizstrukturen (z. B. umweltschädliche Subventionen als ein Treiber des Flächenverbrauchs). Lokale Akteur*innen können Erfordernisse zur Anpassung des rechtlichen und finanzpolitischen Rahmens aufzeigen und in die politische Diskussion auf übergeordneten Ebenen einbringen. Kooperationen können selbst aber nur innerhalb des geltenden Rahmens agieren und aus diesem auf Verbesserungen des Status quo in der Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung in einer Region hinwirken.

5.6 Umsetzungsorientierung

- **Kommunale Bauleitplanung zur Umsetzung regionaler Strategien nutzen:** Der Erfolg einer interkommunalen Kooperation zur nachhaltigen Wohnbauflächenentwicklung bemisst sich daran, inwiefern es gelingt, gemeinsam entwickelte Lösungen umzusetzen. In diesem Handlungsfeld lässt sich die Umsetzungsorientierung daran messen, inwiefern der gewählte Ansatz das Potenzial hat, kommunale Entscheidungen, insbesondere in der Bauleitplanung, zum Vorteil einer flächensparenden Wohnbauflächenentwicklung zu beeinflussen und so kommunale Einzelinteressen zugunsten einer regionalen Lösung zu überwinden.
- **Flexible Lösungen entwickeln:** Der Lösungsansatz sollte so gewählt werden, dass er flexibel auf sich ändernde Rahmenbedingungen in der Wohnbauflächenentwicklung reagieren kann (z. B. veränderte quantitative und qualitative Wohnflächenbedarfe).

5.7 Von anderen lernen

- **Individuelle Lösungen suchen, Erfahrungen nutzen:** Für interkommunale Kooperationen in der Wohnbauflächenentwicklung gibt es keine Blaupause. Es kommt vor allem darauf an, unter Abstimmung aller Beteiligten passgenaue Lösungen für die eigene Region zu entwickeln. Dennoch sind interkommunale Kooperationen gut beraten, Good- bzw. Best-Practice-Beispiele aus anderen Regionen zu identifizieren und mit Blick auf die eigenen inhaltlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen auf Übertragbarkeit zu prüfen.

5.8 Kommunikation zum Thema „Fläche“ verstärken

- **Thema „Fläche“ auf allen Ebenen stärker verankern:** Das Thema „Flächenverbrauch“ nimmt nur einen geringen Stellenwert sowohl in der lokalpolitischen Diskussion als auch in bereits etablierten Kooperationen sowie der breiten Öffentlichkeit ein. Nicht nur auf Bundes- und Landesebene, sondern auch auf lokaler und regionaler Ebene sollte die Kommunikation zum Nachhaltigkeitsziel „Reduzierung des Flächenverbrauchs“ daher gestärkt werden. Es muss darum gehen, die Bedeutung des Themas in den Köpfen der regionalen und kommunalen Akteur*innen und insbesondere der Entscheidungsträger*innen weiter zu verankern.
- **Kommunikation zum Thema „Fläche“ verbessern:** Eine besondere Herausforderung besteht darin, dass es gegenüber anderen Umweltproblemen (z. B. Klimawandel, CO₂-Emissionen) schwerfällt, das Problemfeld „Fläche“ mit kurzen Schlagwörtern zu umreißen und verständlich zu kommunizieren. Die Überwindung des Kommunikationsproblems eröffnet allerdings die Chance, die Kooperationstätigkeiten und die Qualitäten des regionalen Standorts besser zu vermarkten.

5.9 Außeralltäglichkeit vs. Verstetigung

- **Langfristige Umsetzung sicherstellen:** Adressieren interkommunale Kooperationen eine flächensparende Wohnbauflächenentwicklung, handelt es sich häufig um Ansätze, die im Rahmen von Modell- oder Forschungsprojekten erarbeitet wurden (z. B. im Rahmen von Modellvorhaben der Raumordnung). Solche Modellprojekte erlauben es, in einem außeralltäglichen und experimentellen Rahmen neue Steuerungsansätze für eine nachhaltige regionale Wohnbauflächenentwicklung zu entwickeln und zu erproben. Vielfach lässt sich allerdings beobachten, dass nach Auslaufen der Förderung den interkommunalen Kooperationen die finanziellen und personellen Ressourcen fehlen, die entwickelten Instrumente weiter anzuwenden. Es ist daher im Rahmen der Teilnahme an solchen Modellprojekten nicht nur durch

die fördermittelgebende Institution, sondern auch die Kooperationsverbünde selbst sicherzustellen, dass die Konzepte und Steuerungsansätze von vornherein unter direkter Einbindung der kommunalen Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen erarbeitet werden. Dies dient sowohl der Sensibilisierung der kommunalen Politik für das Thema als auch der Selbstbindung der Kommunalräte an die Ergebnisse. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für deren Verstetigung.

6 Fazit

Die vorliegenden Handlungsempfehlungen bieten einen umfassenden Überblick über die wesentlichen Aspekte und Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperationen im Kontext einer flächensparenden nachhaltigen Wohnbauflächenentwicklung. Sie sollen lokale und regionale Akteur*innen aus Politik und Verwaltung dabei unterstützen, typische Hindernisse, die den Erfolg solcher Kooperationen behindern, frühzeitig zu erkennen und diesen in der konkreten Ausgestaltung von Kooperationen vor Ort pro-aktiv zu begegnen.

Die bewusste Themensetzung, klare Definition von Zielen und Aufgaben sowie die Etablierung einer problemorientierten Kooperationskulisse bilden die Grundpfeiler einer erfolgreichen Zusammenarbeit. Hierbei steht die Entwicklung einer Wohnbauflächenentwicklung im Fokus, die nicht nur den aktuellen Bedürfnissen gerecht wird, sondern auch die Ressourcen für kommende Generationen sichert.

Die Betrachtung interkommunaler Kooperationen als einen kontinuierlichen Prozess verdeutlicht, dass Flexibilität und Anpassungsfähigkeit entscheidend sind. Eine dynamische Kooperationsstruktur als Netzwerk von Beteiligten, die auf Augenhöhe agieren, ermöglicht es, Synergien zu nutzen und gemeinsam Lösungen zu entwickeln. Dieser kooperative Ansatz trägt dazu bei, eine effiziente Flächennutzung zu fördern und gleichzeitig ökologische und soziale Aspekte zu berücksichtigen.

Die organisatorischen Strukturen interkommunaler Kooperationen sollten darauf ausgerichtet sein, die Zusammenarbeit effektiv und transparent zu gestalten. Finanzierungsmodelle, die Kosten und Nutzen fair verteilen, tragen zur langfristigen Stabilität einer Kooperation bei. Es ist wichtig, realistische Erwartungen zu haben und einen umsetzungsorientierten Ansatz zu verfolgen. Die Orientierung an erfolgreichen Beispielen aus anderen Regionen ermöglicht es, von bereits gemachten Erfahrungen zu lernen und Best Practices zu übernehmen.

Eine verstärkte Kommunikation zum Thema „Fläche“ ist unerlässlich, um die Bedeutung einer nachhaltigen Wohnbauflächenentwicklung in der Öffentlichkeit zu verankern und Akzeptanz zu schaffen. Die Balance zwischen Außeralltäglichkeit und Verstetigung ist entscheidend, um die Flexibilität interkommunaler Kooperationen zu bewahren und gleichzeitig eine langfristige Wirkung zu erzielen.

7 Quellenverzeichnis

- Beier, M.; Matern, A. (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit – Stand und Perspektiven der Forschung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) [Hrsg.] (Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 332), Hannover. https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/am_332.pdf.
- Blum, A.; Atci, M. M.; Roscher, J.; Henger, R.; Schuster, F. (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) [Hrsg.] (BBSR-Online-Publikation 11/2022), Bonn. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-11-2022-dl.pdf?blob=publicationFile&v=2>.
- Bock, S.; Michalski, D.; Pätzold, R. (2020): Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) [Hrsg.], Berlin. <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/576260>.
- Die Bundesregierung [Hrsg.] (2020): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, Berlin. <https://www.publikationen-bundesregierung.de/re-source/blob/2277952/1875176/9b7154e5739ecc19a2d1520d2a94a2c3/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-langfassung-download-bpa-data.pdf?download=1>.
- Danielzyk, R.; Dittrich-Wesbuer, A.; Hilti, N.; Tippel, C. [Hrsg.] (2020): Multilokale Lebensführungen und räumliche Entwicklungen - ein Kompendium. Verl. der ARL, Hannover. https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/fb/fb_013/fb_013_gesamt.pdf.
- Danielzyk, R.; Münter, A. (2018): Raumplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (S. 1931–1942). Verl. der ARL, Hannover. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>.
- Diller, C.; Eichhorn, S. (2021): Transit-Oriented Development - An International Literature Review. In: pnd - rethinking planning (2/2021), 164–185. <https://doi.org/10.18154/RWTH-2021-10427>.
- Ehrhardt, D.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Michaeli, M. (2023): Mapping soft densification: a geospatial approach for identifying residential infill potentials. In: Buildings and Cities, 4 (1), 193–211. <https://doi.org/10.5334/bc.295>.
- Ehrhardt, D.; Eichhorn, S.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Münter, A. (2023): Warum wir immer noch Einfamilienhausgebiete bauen – Handlungsmuster verstehen, Fläche sparen. In: PlanerIn (4/2023), 25–28. <https://www.srl.de/publikationen/product/view/2/184.html>.
- Ehrhardt, D.; Eichhorn, S.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Münter, A.; Schünemann, C.; Siedentop, S. (2022): Stadtreionen im Spannungsfeld zwischen Wohnungsfrage und Flächensparen. Trends, Strategien und Lösungsansätze in Kernstädten und ihrem Umland. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, 80 (5), 522–541. <https://doi.org/10.14512/rur.216>.
- Eichhorn, S.; Diller, C.; Pehlke, D. (2021): Wirkungen der Regionalplanung bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. [Hrsg.]: Stadtregionales Flächenmanagement (S. 1–30). Springer Spektrum, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_8-2.
- Eichhorn, S.; Ehrhardt, D.; Jehling, M.; Münter, A. (2023): Interkommunale Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung – Chancen und Grenzen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. In: Meinel, G.; Voshage, R.; Behnisch, M.; Krüger, T. [Hrsg.]: Flächennutzungsmonitoring XV – Daten - Methoden - Analysen, IÖR-Schriften: 81/2023 (S. 83–95). Rhombos-Verlag, Berlin. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10725996>.

Eichhorn, S.; Ehrhardt, D.; Münter, A.; Behnisch, M.; Jehling, M. (2024): Understanding land take by low-density residential areas: An institutionalist perspective on local planning authorities, developers and households. In: Land Use Policy, 143, 107198. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107198>.

Eichhorn, S.; Gerten, C.; Diller, C. (2021): Bewertung und Klassifizierung von Bahnhaltdepunkten in Nordrhein-Westfalen. – Ein methodischer Ansatz zur Operationalisierung von „Transit-Oriented Development“. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, 79 (1), 21–38. <https://doi.org/10.14512/rur.28>.

Goede, P. (2022): Ausgleichssysteme im nachhaltigen Flächenmanagement. Potenziale und Herausforderungen am Beispiel der Region Rendsburg. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, 80 (6), 626–639. <https://doi.org/10.14512/rur.158>.

Hemberger, C.; Kiwitt, T. (2018): Gute Bremsen, aber kein Gaspedal! – Zur Koordinationswirkung der Regionalplanung. In: Nachrichten der ARL (01), 33–35. https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/nachrichten/2018-1/NR_1-18_Hemberger_S33-35_online.pdf.

Hollbach-Grömig, B.; Floeting, H.; Kodolitsch, P. von; Sander, R.; Siener, M. (2005): Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) [Hrsg.], Berlin. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/studien/2004undFrueher/FormenInterkommunalenZusammenarbeit/DL_Endbericht.pdf?blob=publicationFile&v=1.

Jehling, M.; Steier, M.; Üblacker, J.; Brester, B.; Planinsek, S. (2018): Raum: Interkommunale Kooperationen und regionales Monitoring. In: Ruprecht, M.-I.; Böttcher, J. M. [Hrsg.]: Wohnen in städtischen Räumen - Ansätze für eine integrierte Entwicklung – Housing in urban areas - approaches for integrated development, Arbeitsberichte der ARL: Bd. 24 (S. 43–58). Verl. der ARL, Hannover. https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/ab/ab_024/ab_024_gesamt.pdf.

König, K.; Wuschansky, B. (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland – Grundlagen und Empfehlungen zur Planung, Förderung und Finanzierung, Organisation, Vermarktung - 146 Projektbeschreibungen und abgeleitete Erkenntnisse. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) [Hrsg.] (ILS - Forschung 1/11), Dortmund. https://www.ils-forschung.de/files/publikationen/pdfs/Interk-Gewerb-BRD-110825_opt.pdf.

Schiller, G.; Blum, A.; Hecht, R.; Oertel, H.; Ferber, U.; Meinel, G. (2021): Urban infill development potential in Germany: comparing survey and GIS data. In: Buildings and Cities, 2 (1), 36–54. <https://doi.org/10.5334/bc.69>.

Schmeer, N.; Terfrüchte, T.; Münter, A. (2021): Interkommunales Flächenmanagement in der Praxis. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. [Hrsg.]: Stadtregionales Flächenmanagement (S. 1–28). Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_12-1.

Siedentop, S. (2015): Ursachen, Ausprägungen und Wirkungen der globalen Urbanisierung – ein Überblick. In: Taubenböck, H.; Wurm, M.; Esch, T.; Dech, S. [Hrsg.]: Globale Urbanisierung (S. 11–21). Springer Spektrum, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-44841-0_3.

Statistisches Bundesamt (Destatis) [Hrsg.] (2023): Siedlungs- und Verkehrsfläche wächst jeden Tag um 55 Hektar. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2023/PD23_09_p002.html (29.11.2023).

Zimmermann, K. (2021): Stadtregionales Flächenmanagement und Regional Governance. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. [Hrsg.]: Stadtregionales Flächenmanagement (S. 1–19). Springer Spektrum, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_22-1.