



Erfahrungen mit der Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung im Kontext gegenwärtiger organisatorischer und institutioneller Rahmenbedingungen

Expertise im MORO Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung

Erfahrungen mit der Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung im Kontext gegenwärtiger organisatorischer und institutioneller Rahmenbedingungen

Expertise im MORO Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung

Quaestio

Quaestio Forschung & Beratung GmbH
Subbelrather Straße 15a
50823 Köln
www.quaestio-fb.de
Ansprechpartner: Pablo Luneau

vhw Bundesverband
Wohnen und
Stadtentwicklung

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Hauptgeschäftsstelle
Hinter Hoben 149
53129 Bonn
www.vhw.de
Ansprechpartner: Bernhard Faller

Titelbild: Siedlungsfläche der Region Berlin auf Basis von Sentinel-1 und Sentinel-2 Satellitendaten (World Settlement Footprint), Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), CC BY 4.0

Köln/Bonn, September 2024

Inhaltsverzeichnis

1	Einordnung und Fragestellung	1
2	Forschungsfragen und Methodik	2
2.1	Fragestellungen.....	2
2.2	Experteninterviews	2
3	Verwirklichung siedlungspolitischer Ziele durch Regionalpläne?	5
3.1	Siedlungspolitisches Leitbild	5
3.2	Begrenzungen und Dilemmata der regionalplanerischen Siedlungsflächensteuerung.....	7
4	Steuerung der Siedlungsentwicklung über Regionalpläne hinaus	9
4.1	Regionalpolitische Diskurse und regionalplanerische Konzepte	9
4.2	Regionalpolitische Unterstützung von erwünschten Entwicklungen oder Vorhaben	11
4.3	Landespolitische Flankierung einer zielkonformen Regionalentwicklung.....	13
4.4	Exkurs: Das Agglomerationsprogramm der Schweiz	14
5	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	15
	Literatur	18

1 Einordnung und Fragestellung

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

Bei der „systematischen Einflussnahme“ auf die Entscheidungsfindung in den Gemeinden können sehr unterschiedliche Wege beschritten werden. Grundsätzlich sind dabei die formellen und somit bis zu einem gewissen Grad bindenden Instrumente von den informellen, in der freiwilligen Kooperation wurzelnden Vorgehensweisen zu unterscheiden. Im Bereich der formellen Instrumente ist die in den Bundesländern unterschiedlich ausgestaltete Regionalplanung zentral. Unabhängig von den Besonderheiten in den Bundesländern unterscheidet sich die (begrenzte) Steuerungswirkung der Regionalplanung jedoch nicht gravierend. Deswegen setzen die Modellvorhaben im MORO primär darauf, eine über die Regionalplanung hinausgehende Wirkung zu erzielen. Dabei starten sie von sehr unterschiedlichen institutionellen Voraussetzungen. Teilweise sind die Träger der Modellvorhaben zugleich Träger der Regionalplanung, teilweise auch etablierte oder neu gegründete Organisationen der freiwilligen interkommunalen Kooperation. Diese Organisationen der interkommunalen Kooperation unterscheiden sich wiederum in ihrer rechtlichen Form und ihrer inneren Struktur (z. B. Zweckverband oder Verein). Anzunehmen ist, dass der institutionelle Kontext (inkl. Historie und Vorarbeiten) sich zugleich auf die Möglichkeiten auswirkt, im Rahmen der informellen Kooperation eine Steuerungswirkung zu entfalten.

Nachdem die Modellvorhaben ihre Arbeit im Jahr 2023 aufgenommen haben, zeigen sich erste Fortschritte, aber auch zu erwartende, teils altbekannte Schwierigkeiten: Der Versuch einer regionalen Einflussnahme wird von den Kommunen sensibel registriert und bisweilen als nicht gerechtfertigte Einmischung zurückgewiesen. Wo diese Stimmungen oder Haltungen entstehen, schwindet gegebenenfalls das Interesse an einer Zusammenarbeit innerhalb der Region. Vor diesem Hintergrund sollen in der vorliegenden Expertise weitergehende Erfahrungen und Einschätzungen aus der regionalen Zusammenarbeit gesammelt werden, um diese in den MORO-Verbund einbringen zu können. Dabei werden sowohl im MORO Fläche vertretene als auch weitere Regionen mittels Expertengesprächen einbezogen.

2 Forschungsfragen und Methodik

2.1 Fragestellungen

Aus den Ausführungen im Eingangskapitel lassen sich bereits Fragestellungen ableiten, die im Rahmen der Expertengespräche diskutiert werden sollen. Im ersten Gesprächsteil geht es zunächst darum, Entwicklungen zu identifizieren, die nicht oder kaum mit dem jeweiligen siedlungspolitischen Leitbild der regionalen Ebene vereinbar sind (vgl. hierzu Kapitel 3). Aus Sicht der übergeordneten, regionalen Ebene handelt es sich dabei um Fehlentwicklungen. Diese sollen in den Expertengesprächen benannt und beschrieben werden: Welche (interventions- bzw. korrekturbedürftigen) Fehlentwicklungen in der regionalen Siedlungsentwicklung konnten in der jüngeren Vergangenheit beobachtet werden und warum? Woraus (insbesondere: aus welchen Interessen heraus) entstehen sie? Fehlentwicklungen können verschiedene Formen und Ursachen haben, etwa die Befriedigung von Wohnungsnachfrage durch Außenentwicklung trotz vorhandener Innenentwicklungspotenziale, Gewerbeansiedlungen an infrastrukturell ungeeigneten Standorten etc. (siehe Kapitel 3).

Anschließend werden bisherige Ansätze der Regionen diskutiert: Welche Instrumente und Maßnahmen zur Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung haben die Institutionen in der jüngeren Vergangenheit verfolgt? Mit welchem Erfolg? Bei Institutionen, die Träger der Regionalplanung sind, liegt der Fokus insbesondere auf Ansätzen, die über die klassische *Regionalplanung* hinausgehen und vielmehr die *Regionalentwicklung* in den Blick nehmen. In dem Rahmen soll auch herausgearbeitet werden, welche Hemmnisse aus Sicht der regionalen Ebene bisher noch nicht überwunden werden konnten und welche zusätzlichen Herausforderungen mit Blick auf die Siedlungsentwicklung zukünftig hinzukommen könnten.

Abschließend soll die Expertise aus den unterschiedlichen Regionen und institutionellen Settings genutzt werden, um Lösungsansätze für eine flächensparende Siedlungsentwicklung herauszuarbeiten. Wie könnten weiterhin bestehende Fehlentwicklungen oder Herausforderungen zukünftig durch die Regionen selbst oder durch staatliches Handeln (z. B. landesplanerisch oder raumordnerisch) korrigiert bzw. bewältigt werden?

2.2 Experteninterviews

Im Rahmen von Experteninterviews, die in Form von Videokonferenzen mit jeweils rund 1 bis 1,5 Stunden Dauer durchgeführt worden sind, konnten die verschiedenen Fragestellungen zur regionalen Siedlungsentwicklung diskutiert werden. Die Gespräche folgten dabei nicht strikt dem vorab entwickelten Leitfaden, sondern hatten vielmehr den Charakter einer offenen Diskussion. Für die Auswahl der Gesprächspartner wurden im Rahmen einer Vorrecherche zunächst rund 40 regionale Institutionen bzw. Kooperationen identifiziert, die sich im weitesten Sinne mit Themen der Siedlungsentwicklung beschäftigen könnten. Anschließend wurden Satzungen, Dokumente und Webseiten gesichtet, um jene Institutionen zu identifizieren, die sich bereits intensiver mit dem Themenbereich beschäftigen. Viele regionale Strukturen beschäftigen sich vornehmlich mit anderen Themen (z. B. Tourismus, Wirtschaft) und weisen kaum Aktivitäten im Rahmen der Siedlungs- und Freiraumentwicklung auf.

Von acht vorausgewählten und mit dem Auftraggeber abgestimmten Institutionen konnten Vertreterinnen und Vertreter von sieben Institutionen für Interviews gewonnen werden. Folgende Expertinnen und Experten aus der Praxis haben sich dankenswerterweise für eine Teilnahme bereit erklärt:

- Prof. Dr. Andreas Berkner, Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen
- Stefanie Clauss und Dr. Christoph Hemberger, Verband Region Stuttgart
- Manuela Hahn, Gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg
- Dr. Christoph Haller, Zweckverband Raum Kassel
- Eduard Kohleber und Dr. Claus Peinemann, Verband Region Rhein-Neckar
- Dr. Reimar Molitor, Region Köln/Bonn e.V.
- Ralf Sygusch, Regionalverband Großraum Braunschweig

Tabelle 1 gibt eine Übersicht zu Gebiet, Rechtsform und Organisationsstruktur der beteiligten Institutionen. Die Experten bringen ein breites Spektrum von Erfahrungen und Perspektiven aus verschiedenen Regionen und institutionellen Settings ein und ermöglichen so einen facettenreichen Blick auf die Herausforderungen der regionalen Siedlungsentwicklung und die Weiterentwicklungspotenziale von Steuerungsansätzen in Deutschland. Im Folgenden wird zunächst dargestellt, welche siedlungspolitischen Leitbilder die Akteure in ihrer jeweiligen Region verfolgen und welche Herausforderungen und (Fehl-)Entwicklungen die Umsetzung erschweren.

Tabelle 1: Übersicht der im Rahmen der Expertise betrachteten Institutionen

Institution	Rechtsform	Region	Gebiet	Organe
Regionaler Planungsverband Leipzig-West-sachsen	Körperschaft des öffentlichen Rechts	Stadt Leipzig, Landkreis Leipzig, Landkreis Nordsachsen (61 Städte und Gemeinden)	1,05 Mio. EW – 3.978 km ² 265 EW/km ²	Verbandsvorsitzender, Verbandsversammlung, Planungsausschuss, Braunkohlensausschuss
Regionalverband Großraum Braunschweig	Körperschaft des öffentlichen Rechts	Braunschweig, Wolfsburg, Salz-gitter sowie 5 Landkreise (24 Einheitsgemeinden und 86 Mitglieds-gemeinden in 15 Samt-gemein-den)	1,14 Mio. EW – 5.090 km ² 224 EW/km ²	Verbandsversammlung, Verbandsvorsit-zender, Verbandsausschuss, Fachaus-schüsse, Verbandsrat
Verband Region Rhein-Neckar	Körperschaft des öffent-lichen Rechts	8 kreisfreie Städte, 7 Landkreise (290 Städte und Gemeinden)	2,4 Mio. EW – 5.600 km ² 429 EW/km ²	Verbandsversammlung, Verbandsvorsitz, Verwaltungsrat, Planungsausschuss, Aus-schuss für Regionalentwicklung
Verband Region Stuttgart	Körperschaft des öffent-lichen Rechts	Stadt Stuttgart, 5 Landkreise (179 Städte und Gemeinden)	2,8 Mio. EW – 3.654 km ² 762 EW/km ²	Regionalversammlung, Verbandsvorsit-zender, Regionaldirektor
Region Köln/Bonn e.V.	Eingetragener Verein	Köln, Bonn, Leverkusen sowie 5 Kreise (61 Städte und Gemeinden)	3,6 Mio. EW – 4.415 km ² 831 EW/km ²	Vorstand, Mitgliederversammlung
Zweckverband Raum Kassel	Zweckverband	Stadt Kassel und 10 Kommunen im Umland (Landkreis Kassel eben-falls Mitglied)	333.000 EW – 379 km ² 879 EW/km ²	Vorstand, Direktor, Versammlung, Haupt- und Finanzausschuss, Planungs- und Entwicklungsausschuss
Gemeinsame Lan-desplanung Berlin-Brandenburg	Gemeinsame Landes-planungsabteilung (Staatsvertrag)	Berlin (FNP = Regionalplanung) und Brandenburg (5 Regionale Pla-nungsgemeinschaften)	6,3 Mio. EW – 30.546 km ² 207 EW/km ²	Leitung der GL sowie 6 Referate

3 Verwirklichung siedlungspolitischer Ziele durch Regionalpläne?

3.1 Siedlungspolitisches Leitbild

Eine flächensparende Siedlungs- und Freiraumentwicklung ist eines der Kernziele der deutschen Nachhaltigkeitspolitik. Bereits in den 1980er-Jahren wurden erste Forderungen nach einem schonenden Umgang mit der Ressource Boden formuliert, etwa in der Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung. Einen weiteren bundespolitischen Meilenstein stellt das 2002 formulierte Ziel dar, die Neuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren. Dieses konnte absehbar nicht erreicht werden und wurde bereits 2016 auf das Jahr 2030 verschoben und dabei leicht verschärft („30 ha minus X“). Bis 2050 soll das Ziel einer Flächenkreislaufwirtschaft erreicht werden („Netto-Null-Ziel“).

Mit den übergeordneten Zielen auf Bundesebene verbindet sich insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene die Notwendigkeit, mit geeigneten Instrumenten und Ansätzen auf eine entsprechende Siedlungs- und Freiraumentwicklung hinzuwirken. Das Umweltbundesamt nennt in diesem Zusammenhang drei wesentliche Strategien¹:

- Strategiebaustein 1 – Reduzierung und Steuerung der Flächenneuanspruchnahme: Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche nur dort, wo es hohe Entwicklungsdynamiken und keine Innenentwicklungspotenziale gibt
- Strategiebaustein 2 – Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand: Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen (Brachflächen, Baulücken, erschlossene unbebaute Grundstücke)
- Strategiebaustein 3 – Effizientere Flächennutzung durch kompakte Stadtstrukturen: Angemessen hohe bauliche Dichten im Neubau und die Nutzung von Nachverdichtungspotenzialen im Bestand (Stichwort: doppelte bzw. mehrfache Innenentwicklung)

In den Interviews mit Akteuren aus den betrachteten Regionen spiegeln sich die genannten Facetten deutlich wider. Es fällt auf, dass über alle Regionen hinweg hohe Einigkeit hinsichtlich der siedlungspolitischen Leitbilder herrscht. Hier ist zunächst der Grundgedanke zu nennen, dass eine kompakte und dichte Siedlungsstruktur angestrebt wird. Je nach Lage soll eine angemessen hohe Dichte erzielt werden, etwa in Neubaugebieten oder durch Nachverdichtung im Bestand. Die Maxime „Innen- vor Außenentwicklung“ ist in allen Regionen handlungsleitend, zumindest auf übergeordneten (regionalen/landesplanerischen) Ebenen. So zielt beispielsweise die Programmlinie 1 im Agglomerationsprogramm des Region Köln/Bonn e.V. darauf ab, Siedlung „nachhaltig und ressourcenschonend“ zu entwickeln und Flächen zu sparen, etwa durch höhere Dichten und eine mehrfache Innenentwicklung. Darüber hinaus soll die Siedlungsentwicklung so gesteuert werden, dass eine kompakte Struktur erhalten bleibt bzw. erreicht wird und eine Zersiedlung vermieden wird. Damit geht einher, Entwicklungen an geeigneten Standorten zu konzentrieren – auch bei der Eignung dieser Standorte herrscht bei den Fachexperten große Einigkeit: Im Fokus sollten Entwicklungen entlang von Verkehrsachsen liegen, bestenfalls konzentriert an den Haltepunkten des schienengebundenen Verkehrs. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise von „Achsenorientierung“, „Siedlungsbändern“ oder „Entwicklungskorrido-

¹ Siehe: Umweltbundesamt (2018), S. 44.

ren“ gesprochen. In der gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg wird häufig der Begriff des „Siedlungssterns“ herangezogen, dessen Achsen die Metropole Berlin sternförmig schneiden und bis weit nach Brandenburg hineinreichen (siehe Titelbild). Im Sinne der o. g. kompakten und dichten Siedlungsstruktur sieht der Landesentwicklungsplan 2019 vor, dass die bauleitplanerische Entwicklung entlang dieses Siedlungssterns unbegrenzt möglich ist. Die Siedlungs- und Infrastruktur soll entlang des radialen ÖPNV-Netzes gebündelt werden. Zudem ist die Innenentwicklung in allen Städten und Gemeinden unbegrenzt möglich – ansonsten gilt für die Eigenentwicklung ein Orientierungswert von 1 ha p.a. pro 1.000 Einwohnern. Auch im „Siedlungsrahmenkonzept 2030 Wohnen und Gewerbe“ des Zweckverbands Raum Kassel ist eine Konzentration der Siedlungsentwicklung entlang der Verkehrsinfrastruktur – mit Fokus auf den ÖPNV-Achsen – vorgesehen. Das „planerische Leitbild“ und „Grundphilosophie“ beim Regionalen Planungsverband Leipzig-West-sachsen geht in dieselbe Richtung: In der Region soll sich die Siedlungsentwicklung ebenfalls auf Zentrale Orte und SPNV-Haltestellen konzentrieren. Diese sind zwar in hohem Maße, aber nicht immer deckungsgleich, sodass diese Unterscheidung getroffen wird. Im Agglomerationsprogramm des Region Köln/Bonn e.V. spiegelt sich dieser Aspekt beispielsweise in der Programmlinie 6 „Mobilitäts-, Infrastruktur- und Siedlungsentwicklung koppeln“ wider.

Die genannten Aspekte decken sich in weiten Teilen mit dem raumordnerischen Leitbild der „dezentralen Konzentration“, das bereits vor einigen Jahrzehnten Eingang in die wissenschaftliche sowie in die raumordnungspolitische Debatte gefunden hat.² Der Begriff verdeutlicht, dass regional eine Dezentralisierung angestrebt wird. Gleichzeitig soll die Siedlungsentwicklung nicht dispers über die Fläche verteilt stattfinden, um einer Zersiedlung der Landschaft entgegenzuwirken und die Nutzung von Infrastruktureinrichtungen effektiv zu gestalten. Insofern soll eine Konzentration an den leistungsfähigen, infrastrukturell gut ausgestatteten Standorten erfolgen. Die verkehrliche Erreichbarkeit hat dabei einen besonderen Stellenwert. Insgesamt soll die dezentrale Konzentration bewirken, dass der Siedlungsdruck (in wachsenden Regionen) bewältigt werden kann, dies jedoch zugleich ohne übermäßigen Flächenverbrauch und Zugriff auf Landschaftsräume erfolgt. Eine gute und fiskalisch sparsame Infrastrukturversorgung sowie verkehrspolitische Ziele (Verkehrsvermeidung und -reduzierung, Stärkung des Umweltverbundes) lassen sich ebenfalls mit der dezentralen Konzentration verbinden.

In den geführten Gesprächen hat sich somit gezeigt, dass die siedlungspolitischen Leitvorstellungen in den meisten Regionen dieser gemeinsamen Grundidee folgen. Im Sinne einer sparsamen Flächeninanspruchnahme führt die dezentrale Konzentration dazu, dass ein erhöhter Anteil der regionalen Flächennachfrage an urbanen Standorten und damit auch in höheren baulichen Dichten realisiert wird. Dahinter steht insbesondere für das Wohnen als größten „Flächentreiber“ die erfahrungsgestützte Einschätzung, dass ein großer Teil der Nachfrage hinsichtlich Lagecharakteristika und Bauform ambivalent ist: Höhere bauliche Dichte wird am Markt akzeptiert, wenn diese Dichte spürbare Vorteile hinsichtlich verkehrlicher Anbindung, Erreichbarkeit wichtiger Einrichtungen und Urbanität bietet.

Die konkrete Anwendung der Prinzipien der dezentralen Konzentration führt in den unterschiedlichen Stadtregionen ausgehend von den vorliegenden Siedlungsstrukturen zu spezifischen Ergebnissen. Eine polyzentrische Rhein-Main-Region kommt dabei zu anderen Ergebnissen als die Region Stuttgart oder Berlin. Ihren formellen Niederschlag finden diese siedlungspolitischen Überlegungen in den jeweiligen Regionalplänen.

² Zu den unterschiedlichen Leitbildern der Raum- und Regionalentwicklung siehe z. B.: Prieb, Axel (2019), S. 76ff.

3.2 Begrenzungen und Dilemmata der regionalplanerischen Siedlungsflächensteuerung

Die Regionalplanung und die damit verbundenen Regionalpläne haben mehrere Aufgaben. Sie sollen beispielsweise gewährleisten, dass überregionale oder landesplanerisch bedeutsame Planungen (z. B. überregionale Trassenführungen) in den Regionen Beachtung finden und sie insofern absichern. Wesentlich für das hier zur Diskussion stehende Thema ist jedoch die durch Regionalpläne angestrebte Siedlungsflächensteuerung. Dabei leitet sich die Regionalplanung aus der Landesplanung und den Landesentwicklungsplänen ab. Die Landesplanungsgesetze regeln weitestgehend, wie die Regionalplanung in den einzelnen Bundesländern organisiert ist, wie sie arbeitet und über welche Instrumente sie verfügt. In der Regel werden dabei die negativ- und positivplanerischen Vorgehensweisen unterschieden. Die Negativplanung grenzt Räume ab, in denen keine Siedlungsentwicklung stattfinden soll (insbesondere aufgrund des Natur- und Landschaftsschutzes oder auch des Gewässerschutzes). Die Positivplanung legt fest, wo und in welchem Umfang die Siedlungsentwicklung stattfinden kann oder soll. Dabei kann die Regionalplanung gegenüber den Gemeinden je nach Bundesland Elemente der Mengen- und der Standortsteuerung sowie Dichtevorgaben zum Einsatz bringen.

In den für die vorliegende Expertise geführten Interviews wurde nicht auf die Spezifika des jeweiligen Bundeslandes verwiesen, um Defizite in der Steuerung der Siedlungsflächen- und Freiraumentwicklung zu erklären. Kaum thematisiert wurden auch konkrete Instrumente in ihrer jeweiligen Wirkungslogik- und Wirkungsreichweite. Hierin deutet sich ein impliziter Konsens der befragten Praktiker an, dass die Regionalplanung als Ganzes und beinahe unabhängig von ihrer instrumentellen Ausstattung mit der Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung überfordert bzw. im Status quo nicht darauf ausgelegt ist. Diese hierin zum Ausdruck kommende Einschätzung deckt sich mit vorliegenden wissenschaftlichen Ergebnissen. So kommt eine jüngere Untersuchung zur Regulierungsintensität der unterschiedlichen bundeslandspezifischen Trägerschaftsmodelle zu dem Ergebnis, dass die Wirksamkeit der Regionalplanung von den damit verbundenen Besonderheiten größtenteils unabhängig ist.³ Stattdessen wird aus den Untersuchungsergebnissen der vorläufige, näher zu untersuchende Befund abgeleitet, dass sich Unterschiede in der Wirksamkeit primär auf den Umstand zurückführen lassen, dass die Regionalplanungsbehörde über ergänzende – über die im engeren Sinne regionalplanerischen Aufgaben hinausgehende – Zuständigkeiten in der Umsetzung verfügt. Verwiesen wird dabei auf die Genehmigung von Flächennutzungsplänen oder auch die Trägerschaft von freiraumschützenden Fachplanungen.

Insofern wird ein Wirksamkeitsdefizit aus einem Defizit an Umsetzungsnähe – oder konkreter – Umsetzungszuständigkeiten abgeleitet. Bereits im Jahr 2012 hat eine Arbeitsgruppe der Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL) unter der Leitung von Dirk Vallée eine Studie mit dem Titel „Strategische Regionalplanung“ vorgelegt. Darin heißt es: „Ein weiteres Manko der heutigen Regionalplanung besteht, wie erwähnt, in der oft fehlenden Umsetzungskompetenz bei Entwicklungsaufgaben. Die eigenständige Verwirklichung der Konzepte ist somit erschwert und nach außen wird stärker die Rolle der Ordnungsfunktion wahrgenommen.“ Und weiter: „Um die Entwicklungen in ihren räumlichen Auswirkungen im Sinne des ROG effektiver und effizienter zu gestalten, ist eine neue und intensive Verzahnung von (a) Leitbildern/Zielen/Vorstellungen, (b) Konzept/Plan und (c) Umsetzung erforderlich, die von einem dauerhaften und aktiven Diskussionsprozess begleitet wird (...).“⁴

Was hier beschrieben wird, ist der einfache Umstand, dass die Planung insbesondere dann wirksam und realistisch ist, wenn Planung und Vollzug in einer Hand liegen bzw. eng aufeinander

³ Siehe: Pehlke, David, Diller, Christian und Sebastian Eichhorn (2021), S. 497.

⁴ Siehe: Vallée, Dirk (2012), S. 6 und S. 10.

bezogen stattfinden. Dann wäre gewährleistet, dass die Planung die in der Umsetzung zur Geltung kommenden Interessen und Restriktionen berücksichtigt. Dies ist das schon häufig beschriebene Dilemma der Regionalplanung: Der Plangeber ist die Region und der für die Umsetzung zuständige Planungsadressat ist die mit einer starken Planungshoheit ausgestattete Gemeinde. Dieses Auseinanderfallen von Planung und Umsetzung wird partiell abgeschwächt, weil die Gemeinden – je nach Bundesland in unterschiedlicher Weise – an der Regionalplanung beteiligt sind. Mit der Intensität der Beteiligung mag zwar das implizite Einvernehmen zwischen Regionalplanung und Gemeinden steigen, gleichzeitig sinkt jedoch der Steuerungsanspruch. Denn – so die in den Interviews bestätigte Erfahrung – es besteht ein gemeinsames Interesse der beteiligten Gemeinden an der Abwehr von allzu restriktiven, einengenden landes- bzw. regionalplanerischen Festlegungen. Diese würden im Ergebnis die stadtentwicklungspolitischen Handlungsoptionen der Gemeinden begrenzen und als Aushöhlung der Planungshoheit empfunden. Dies wird bei der Aufstellung der Regionalpläne ebenso wirksam wie bei späteren Änderungen bzw. Abweichungsverfahren (wenn z. B. ein von der Gemeinde initiiertes Bebauungsplan im Widerspruch zum Regionalplan steht). Auch hier zeigt sich nach Einschätzung einiger Gesprächspartner, dass die Beteiligung der Gemeinden in einer stillschweigenden Interessenallianz zu einer eher großzügigen Handhabung der Änderungs- und Abweichungsverfahren führt.

Verwoben mit diesem regionalplanerischen Steuerungs-dilemma ist insbesondere in Wachstumsregionen der Umstand, dass regionalplanerisch zugeordnete Siedlungsflächenpotenziale teilweise nicht oder nur zurückhaltend genutzt werden. Was vordergründig wie ein Beitrag zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung klingt, führt jedoch oft zu einer Nachfrage- und Investitionsverlagerung an regionalplanerisch suboptimale, weniger gut erschlossene oder gar randlich gelegene Standorte. Geringere Bodenpreise ermöglichen dabei eine weniger intensive Flächennutzung und eine höhere Flächeninanspruchnahme. Defizite in der örtlichen Infrastrukturausstattung und längere Anfahrtswege erzeugen möglicherweise darüber hinaus zusätzliche Verkehre. Im Zweifel wird diese regionalplanerisch unerwünschte Nachfrageverlagerung bereits durch den Regionalplan oder aber im Rahmen von Abweichungsverfahren ermöglicht.

Die Vorstellung, dies durch ein sehr „enges Korsett“ für die regionalplanerischen Mengen- und Standortvorgaben zu verhindern, ist aus verschiedenen Gründen unrealistisch. Zunächst wirkt hier die eingeschränkte Bereitschaft der Kommunen, dies mitzutragen und auf entsprechende Handlungsspielräume zu verzichten. Des Weiteren konkurrieren die Ziele einer sparsamen und räumlich sinnvollen Siedlungsflächenentwicklung mit den Zielen einer ausreichenden Flächenversorgung für Wohnen, Gewerbe usw. Dabei sind Letztere kaum exakt und angesichts zunehmender Unsicherheiten immer weniger treffsicher zu prognostizieren. Um trotz der bestehenden und noch wachsenden Unsicherheit planerisch handlungsfähig zu bleiben, besteht naheliegenderweise die Neigung, Spielräume für die kommunale Bauleitplanung zu erhalten bzw. zu schaffen.

Bei den Modellvorhaben des MORO Fläche sowie den zusätzlichen im Rahmen der vorliegenden Expertise betrachteten Regionen tritt das hier zunächst abstrakt beschriebene Problem in unterschiedlichen Ausprägungen in Erscheinung:

- Gewerbliche Standorte mit hohem Flächenbedarf, geringer Arbeitsplatzdichte und hohem Verkehrsaufkommen (z. B. Logistikstandorte) stoßen häufig im Kernraum der Regionen auf politische Ablehnung und laufen so Gefahr mit den beschriebenen Konsequenzen verdrängt zu werden (Ähnliches gilt für unterschiedliche Formen der Ver- und Entsorgung, Energiegewinnung etc.).
- In Wohnstandortgemeinden mit hoher (regionalplanerischer) Lagegunst macht sich bisweilen eine politische Wachstumsmüdigkeit bemerkbar, die ganz unterschiedliche Motive haben kann (zunehmender Widerstand der Landwirtschaft; unterschiedlichste For-

men von Wachstums- und Dichtestress wie Freiraummangel, Stellplatzkonkurrenz, zunehmende Verkehrsdichte, Infrastrukturüberlastung; grundsätzliche wachstumskritische Haltungen).

- Bisweilen wird auch beklagt, dass die Gemeinden zu wenig gewillt oder in der Lage sind, bestehende Innenentwicklungspotenziale zu mobilisieren und so indirekt vor Ort oder in Nachbargemeinden die Außenentwicklung und den Landschaftsverbrauch befördern.

Die Modellvorhaben sowie die in die Expertise einbezogenen weiteren Regionen stehen somit gleichermaßen vor der Herausforderung, regionalplanerische Leitbilder (bzw. deren Konkretisierung in Regionalplänen) mit dem lokalen siedlungsplanerischen Handeln in Einklang zu bringen, ohne dabei gleichzeitig regionalplanerische Ziele aufgeben zu müssen. Dabei können in Ergänzung zur formellen Regionalplanung drei unterschiedliche Vorgehensweisen unterschieden werden, die in unterschiedlicher Intensität bereits Eingang in die regionale Planungspraxis gefunden haben (siehe Kapitel 4).

4 Steuerung der Siedlungsentwicklung über Regionalpläne hinaus

4.1 Regionalpolitische Diskurse und regionalplanerische Konzepte

Die begrenzten Wirkungen der formellen Regionalplanung sind vielfach Anlass für darüberhinausgehende, informelle Ansätze. Insbesondere wenn diese von den Trägern der Regionalplanung verfolgt werden, verschwimmt naturgemäß die Grenze zwischen formeller und informeller Regionalplanung. So setzen auch die Regionalplanungsbehörden bei der Wahrnehmung ihrer formellen Aufgaben selbstverständlich und zunehmend auf einen intensivierten Dialog mit den Kommunen als Adressaten ihrer Planung. Eine besonders wichtige Facette dieser Abstimmung ist die kooperative Erfassung und Bewertung der Innenentwicklungspotenziale. Denn von den Regionalplanern ist im Alleingang kaum treffsicher abzuschätzen, welche Potenziale städtebaulich geeignet sind und in welchem Umfang Mobilisierungshemmnisse eine Inwertsetzung verhindern. Dies wird aber benötigt, um die Siedlungsflächenerweiterung in Kenntnis der inneren Entwicklungsmöglichkeiten passend dimensionieren zu können.

Unabhängig von Fragen der Trägerschaft setzt die informelle oder freiwillige Zusammenarbeit der Kommunen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung zunächst darauf, im kollegialen Zusammenwirken der Kommunen überörtliche räumliche Konzepte zu erarbeiten. Dies können einerseits sektorale Konzepte (z. B. für Einzelhandel, Wohnen, Gewerbe) oder umfassende Konzepte zur Siedlungsentwicklung insgesamt sein. So hat der Zweckverband Raum Kassel im Jahr 2021 sein kooperativ erarbeitetes „Siedlungsrahmenkonzept 2030“ vorgelegt. Unter der Regie des Region Köln/Bonn e.V. wurde das Agglomerationskonzept als Leitbild einer guten Raumentwicklung erarbeitet.

Die übliche Vorgehensweise bei der Erarbeitung solcher Konzepte – Analysen zur Raum- und Siedlungsentwicklung, Prognosen/Szenarien zur zukünftigen Flächennachfrage, Zielformulierung, Übersetzung in räumliche Aussagen, Ableitung daraus resultierender Handlungsansätze/-bedarfe etc. – wird dabei zunächst in einen mehr oder minder intensiven Dialog zwischen den

Kommunen eingebettet. Maßgeblich getragen wird die Zusammenarbeit zunächst von den entsprechenden Planungsverwaltungen der beteiligten Kommunen. Darüber hinaus werden häufig weitere Akteure einbezogen (Aufgabenträger z. B. aus dem Verkehrsbereich, Wirtschaftsverbände etc.). Die Gesprächspartner berichten recht einheitlich, dass die Zusammenarbeit mit den Bau- und Planungsverwaltungen in der Regel von einer weitgehenden fachlichen Übereinstimmung getragen wird. Die Grundprinzipien einer „guten“ Raum- und Siedlungsentwicklung sind häufig fachlich Konsens und von daher kaum strittig (z. B. Vorrang der Innenentwicklung, Orientierung der Siedlungsentwicklung an den ÖV-Haltepunkten, Vermeidung/Reduzierung des MIV, reduzierte Flächeninanspruchnahme). Damit korrespondiert auch ein Grundverständnis über die wesentlichen Handlungsbedarfe. Insofern besteht vielfach die Erwartung, dass die in die regionale Zusammenarbeit einbezogenen Mitarbeiter als Transmissionsriemen in Richtung Kommunen wirken. Dabei können sie auf Daten, Erkenntnisse, Argumente und planerische Konzepte zurückgreifen, die auf der regionalen Ebene erarbeitet wurden, und diese vor Ort sowohl in die planerische Arbeit der Fachverwaltung als auch in die politische Entscheidungsfindung einspeisen.

In der Regel verlassen sich die Regionen jedoch nicht allein auf die Transmissionsarbeit der einbezogenen Kolleginnen und Kollegen aus den lokalen Bau- und Planungsverwaltungen. Üblich ist es daher, auch die politischen Mandatsträger aus den Kommunen bereits bei der Erarbeitung der planerischen Konzepte einzubeziehen. Dabei bedienen sich die Regionen unterschiedlicher Formate. Über Sonderveranstaltungen hinaus sind dabei selbstverständlich auch die für die regionale Zusammenarbeit installierten Gremien von hoher Bedeutung.

Allerdings werden die Ergebnisse dieser Art der Zusammenarbeit von der überwiegenden Zahl der befragten Experten im Sinne der Steuerungsziele als nicht ausreichend beschrieben. Die im Dialog mit den Kommunen erarbeiteten Konzepte können die Entscheidungsfindung in den Kommunen nicht spürbar beeinflussen. Von der regionalen Ebene wird zum Beispiel darauf verwiesen, dass eine großzügige Flächenausweisung immer noch systematisch eingesetzt wird, um Einwohner und Arbeitsplätze zu binden und Stadtentwicklungsprobleme zu überwinden. Große Grundstücke und geringe Bebauungsdichten werden dabei nach wie vor gezielt ermöglicht, um Lagenachteile zu kompensieren und Wettbewerbsvorteile zu erzielen. Diese Wettbewerbs- und Wachstumsorientierung lässt im Zweifel auch die in den Konzepten beschlossenen Innenentwicklungsziele oder den Vorrang der ÖV-orientierten Siedlungsentwicklung in den Hintergrund treten. Im Ergebnis dominieren die jeweiligen vor Ort wirksamen stadtentwicklungspolitischen Interessen und Ziele die regionalen siedlungspolitischen Ziele und Konzepte. Die Mandatsträger vor Ort fühlen sich und sind primär ihrer lokalen Wählerschaft verpflichtet. Potenziell einengende regionalplanerische Überlegungen werden häufig auch als unangebrachte Einmischung in die kommunale Planungshoheit empfunden und als solche zurückgewiesen.

Diese Einschätzungen können dazu führen, die über die formelle Regionalplanung hinausgehenden planerisch-konzeptionellen Arbeiten zur Siedlungsentwicklung als nicht ausreichend einzustufen und dementsprechend darauf zu verzichten. Sie können aber auch als erster Schritt und Grundlage einer weitergehenden Arbeit eingeordnet werden (siehe folgendes Kapitel 4.2).

4.2 Regionalpolitische Unterstützung von erwünschten Entwicklungen oder Vorhaben

Die Einschätzung, dass fachliche Erkenntnisse und Konzepte zu Herausforderungen, Zielen und räumlichen Konsequenzen zu wenig Steuerungswirkung im Sinne einer guten Siedlungsentwicklung entfalten, wird seit Längerem und auch jüngst wieder durch wissenschaftliche Arbeiten bestätigt.⁵ Eine mögliche Konsequenz aus diesem Befund wäre der Ruf nach einer Stärkung von Rechtsinstrumenten, die im Kern auf eine striktere Mengen- und/oder Standortsteuerung hinauslaufen. Unabhängig von der Sinnhaftigkeit und politischen Machbarkeit der hierzu verschiedentlich diskutierten Ansätze (z. B. handelbare Siedlungsflächenkontingente/-zertifikate und deren raumplanerische Lenkung), stehen derartige Ansätze den befragten Regionen – im rechtlichen Status quo – nicht zur Verfügung. Insofern sind sie darauf angewiesen, auf anderem Wege eine Steuerungswirkung zu entfalten. Dabei lässt sich eine gemeinsame Linie erkennen, die sowohl von einigen Modellvorhaben des MORO Fläche als auch von den befragten Regionen beschränkt oder zumindest als sinnvoll eingestuft wird.

Im Kern besteht diese gemeinsame Linie darin, regionalpolitisch gewünschte Vorhaben in den Städten und Gemeinden gezielt zu unterstützen. Einen in dieser Hinsicht konzeptionell konsequenten Ansatz verfolgt die Region Köln/Bonn e. V. Das zunächst in einem breiten Dialog entwickelte Agglomerationskonzept („Raumbild“) wurde ergänzt um ein ebenfalls im fachlichen Dialog erarbeitetes Agglomerationsprogramm. In diesem Agglomerationsprogramm sind die handlungsleitenden Programmlinien mit folgenden Überschriften fixiert, beschrieben sowie mit innovativen Fallbeispielen aus der Region hinterlegt:

- PL 1: Siedlung nachhaltig und ressourcenschonend entwickeln, Flächen sparen
- PL 2: Zentralität, Stabilität und Arbeitsteilung: Lebendige Zentren in der Region vernetzen
- PL 3: Siedlungsstrukturen an die Klimawandelfolgen anpassen
- PL 4: Regionale grün-blaue Infrastrukturen aufbauen, vernetzen und betreiben
- PL 5: Ressourcen der Region zukunftsorientiert nutzen und Energiewende gestalten
- PL 6: Mobilitäts-, Infrastruktur- und Siedlungsentwicklung koppeln
- PL 7: Wirtschaftsflächen nachhaltig entwickeln und Innovation fördern

Der Handlungs- und Steuerungsansatz der Region Köln/Bonn e.V. besteht im Wesentlichen darin, vor allem solche Vorhaben in der Region zu unterstützen, die sich sinnvoll in das Raumbild des Agglomerationskonzeptes und insbesondere in die Programmlinien des Agglomerationsprogramms einfügen. Dabei sollen sie einen nennenswerten Beitrag zur Verwirklichung der Programmlinien leisten, in diesem Sinne Vorbildcharakter haben und insofern Nachahmer motivieren („Diffusion der Innovation“ durch Schulterblicke in die Region).

Die Steuerungswirkung hängt dabei hauptsächlich vom Mehrwert der regionalen Unterstützung ab. Denn vor allem wenn die Kommunen in der Unterstützung durch die Region einen derartigen Mehrwert erkennen, entsteht die Chance, dass sie sich – mehr als im Status quo ante – an den Programmlinien orientieren. Um Mehrwerte zu generieren, kann die Region Köln/Bonn keine investiv nutzbaren Finanzmittel einsetzen. Insofern besteht die Hilfestellung vor allem darin, die Realisierung der Projekte im Wege der Umsetzungsbegleitung zu unterstützen. Eine wesentliche Unterstützungsleistung der Region Köln/Bonn besteht in der Ebnung der Fördermittelzugänge und der Hilfestellung in der Fördermittelakquise. So helfe beispielsweise das Label „Zukunftprojekt“ im Agglomerationsprogramm dabei, dass die damit ausgezeichneten Vorhaben

⁵ Siehe z. B. Einig, Klaus (2005) sowie Eichhorn, Sebastian et al. (2023).

einen besseren Zugang zu Förderprogrammen erhalten. Mit Fördermöglichkeiten beschäftigt sich fast die Hälfte der knapp zwanzig Beschäftigten des Vereins. Aufgrund des guten Netzwerks und eigener Expertise in Projektentwicklungsfragen hat sich der Region Köln/Bonn e.V. zudem zu einem gefragten Gesprächspartner und Ideengeber für die Kommunen entwickelt und fungiert gelegentlich auch proaktiv als Initiator bzw. „Anreizer“ von Projekten. Ein besonderes Anliegen ist der Region die konsequente Diffusion der guten Projektbeispiele im Sinne von Imitation/Adaption. Aus Sicht der jeweiligen Kommunen entsteht daraus eine öffentliche Präsenz in der Region mit positiver Rückwirkung auf die Wahrnehmung vor Ort. Über die Adaption/Imitation sollen die guten Projekte „in die Serie“ gebracht und so in regionalen Dimensionen wirksam werden. Die Region sieht sich in dieser Hinsicht auf einem guten Weg.

Aber auch die anderen Regionen innerhalb und außerhalb des MORO Fläche gehen mehr oder minder intensiv den Weg in eine programmatisch justierte, operative Unterstützung des kommunalen Handelns. So unterstützt die Region Stuttgart gemeinsam mit der regionalen Wirtschaftsförderung verschiedene Kommunen bei der Weiterentwicklung von bestehenden Gewerbegebieten. Der Regionalverband Großraum Braunschweig hält eigene Expertise vor, um die Kommunen bei der Realisierung von PV-Freiflächenanlagen zu unterstützen, was derzeit besonders intensiv nachgefragt wird. Die Modellvorhaben beschreiten diesen Weg ebenfalls. Das Modellvorhaben „KOOSI – Kooperative Siedlungsentwicklung in der Werra-Wartburgregion“ sieht es als explizite Aufgabe an, die beteiligten (kleinen) und partiell überforderten Kommunen in der Bewältigung ihrer Aufgaben (insbesondere Innenentwicklung) zu unterstützen und hierzu in einer geeigneten Organisation entsprechende Personalkapazitäten vorzuhalten und Expertise zu bündeln. Im Landkreis Wunsiedel im Fichtelgebirge wurde im Zuge des Projekts „FML-interkom: Flächenmanagement Landkreis-interkommunal“ von den Kommunen ein Zweckverband mit Fokus auf Flächenmanagement gegründet, um für die Kommunen Aufgaben in den Bereichen Ausgleichsflächen (Bereitstellung und Bewirtschaftung/Pflege), Innenentwicklung und Gewerbeflächenentwicklung zu übernehmen. Auch das Modellvorhaben „RegioLog“ in der Region Freiburg sieht vor, regionalplanerisch sinnvolle Pilotvorhaben der Gewerbeflächenentwicklung (mit Fokus auf Logistik) in einer späteren Projektphase zu unterstützen. Schließlich stellt die Metropolregion Rhein-Neckar in ihren Pilotkommunen eigens erarbeitete städtebauliche Konzepte für ausgewählte Flächen zur Verfügung und organisiert gemeinsame Sitzungen mit dem eingesetzten Expertenbeirat, um die städtebaulichen Lösungen zu beraten. Hiermit setzt die Region an der Erfahrung an, dass die (kleineren) Kommunen oftmals nicht in der Lage sind, in ihren Planungsprozessen ausreichende Kreativität und Offenheit für qualitätsvolle Lösungen zu gewährleisten und eine solche Unterstützung vor Ort als Zugewinn verstanden wird.

Allerdings machen insbesondere die als Regionalplanungsbehörden organisierten Regionen darauf aufmerksam, dass sie nur sehr eingeschränkt in der Lage sind, derartige unterstützende Tätigkeiten zu erbringen. Denn auch sie sind im Status quo personell für diese Aufgaben kaum gerüstet (hinsichtlich Kapazitäten und Expertise). Die in den Modellvorhaben geltenden Sonderbedingungen versetzen sie allenfalls temporär in die Lage dieses Manko zu überwinden. Auch wird von den Gesprächspartnern darauf verwiesen, dass die Regionalplanungsbehörden nicht ohne Weiteres als unterstützende Berater bei der Wahrnehmung städtebaulicher Aufgaben akzeptiert werden. In ihrer gesetzlich übertragenen Rolle werden sie stattdessen häufig als Gegenspieler der Kommunen wahrgenommen.

In dieser Hinsicht haben regionale Akteure einen Vorteil, die von den Kommunen getragen werden und gegenüber Städten und Gemeinden keinen gesetzlichen Auftrag wahrnehmen müssen. Aber auch hier ist es im Zweifel schwierig, konsequent eine selektive Unterstützung einzelner kommunaler Projekte orientiert an regionalplanerischen Zielsetzungen durchzuhalten. Denn die gemeinsame Trägerschaft ist – darauf wurde verschiedentlich hingewiesen – üblicherweise darauf ausgerichtet, dass alle Gemeinden relativ gleichmäßig von den regionalen Unterstützungsleistungen profitieren. Eine selektive Unterstützung einzelner Städte und Vorhaben würde dem zuwiderlaufen. Dass die Region Köln/Bonn relativ konsequent den hier beschriebenen selektiv-

unterstützenden und insofern räumlich-steuernden Ansatz verfolgen kann, geht vor allem auf die Trennung von Trägerschaft und Adressaten der Unterstützung zurück. Denn der Verein wird von den Kreisen und weiteren regionalen Institutionen getragen (z. B. IHK, Kreissparkasse). Dies bedeutet zugleich, dass in den Gremien des Vereins relativ losgelöst von lokalen (gemeindlichen) Interessen über die programmatischen und räumlichen Schwerpunkte des Engagements beraten und entschieden werden kann. Dies dürfte in organisatorisch-institutioneller Hinsicht ein entscheidender Vorteil für die Erreichung regionalpolitischer Steuerungsziele sein.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die meisten Modellvorhaben wie auch die darüber hinaus befragten regionalen Experten erkannt haben, dass eine allein auf konzeptionell-planerischer Ebene ansetzende regionale Zusammenarbeit meist nicht ausreicht, um für die Siedlungsentwicklung Steuerungswirkung zu entfalten. Die Erkenntnis, dass ein „Einklinken“ in die örtlichen Umsetzungsprozesse erweiterte Möglichkeiten der Einflussnahme bietet, prägt einige Modellvorhaben und in ersten Ansätzen auch die regionalplanerische Praxis – sowohl im informellen Rahmen als auch in Ergänzung zur formellen Regionalplanung.

4.3 Landespolitische Flankierung einer zielkonformen Regionalentwicklung

Sowohl die Modellvorhaben als auch die befragten Experten verweisen auf die Erfahrung, dass ein erfolgreiches Einklinken der regionalen Organisationen in die Umsetzungsprozesse vor Ort von dem dabei generierten Mehrwert für die Kommunen abhängt. Die Modellvorhaben können dabei temporär auf die im Rahmen des MORO gewährten Mittel zurückgreifen. Hier stellt sich die Frage, ob dies nach dem Ende des Förderzeitraums aufrechterhalten werden kann. Bei den Modellvorhaben zeigt sich diesbezüglich überwiegend eine skeptische Haltung. Denn in den meisten Fällen verfügen die Träger der Modellvorhaben über keine Grundfinanzierung, die eine systematische Unterstützung der kommunalen Umsetzungsprozesse ermöglicht. Eine aus der Region bereitgestellte erweiterte Finanzierung, z. B. im Rahmen eines Umlageverfahrens, ist im Status quo unrealistisch. Ferner würde eine derartige Umlagefinanzierung von den daran beteiligten Städten mit der Erwartung der Gleichbehandlung verbunden und würde folglich – wie bereits oben beschrieben – das Anliegen einer räumlich-programmatisch selektiven Unterstützung untergraben.⁶

Vor diesem Hintergrund haben mehrere Gesprächspartner darauf hingewiesen, dass die regionalen Institutionen im Alleingang keine ausreichenden Mehrwerte für die Kommunen generieren und somit auch keine adäquate Steuerungswirkung für die regionale Siedlungsentwicklung entfalten können. Stärkere *Incentives* für die Kommunen könnten zum Beispiel erreicht werden, wenn ein regionalplankonformes bzw. regionalpolitisch gewünschtes lokales Handeln durch entsprechende Förderanreize angeregt würde. Hierzu ist es in der Wahrnehmung der Gesprächspartner nicht erforderlich, neue Förderprogramme aufzulegen. Stattdessen könnte es genügen, in der Vielfalt der vorhandenen Landesförder- und Finanzierungsprogramme privilegierte Zugänge zu schaffen und die häufig starre Sektoralogik um eine räumliche Perspektive zu ergänzen. Von der Region Köln/Bonn wurde darauf verwiesen, dass die Konzeption der „Regionalen“ in NRW zeitlich befristet eine derartige Privilegierung vorsieht. Der temporäre Charakter und der Fokus auf einzelne Regionen lassen jedoch erkennen, dass mit den „Regionalen“ konzeptionell eher eine einmalige Impulsfunktion verbunden ist und keine langfristige Steuerungswirkung angestrebt wird. So laufen auch die für diesen Zweck gegründeten regionalen Agenturen Gefahr, zum Ende des Förderzeitraums mangels Aufgaben ihre Arbeit einstellen oder erheblich reduzieren zu müssen.

⁶ Diese Erfahrung hat auch die Region Hannover bei der Einführung ihrer Wohnbauprämien gemacht (siehe hierzu: Faller, Bernhard et al. (2021), S. 90).

In der Einschätzung der gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg würde das dortige Konzept der Entwicklungsachsen mit seinen 50 konzipierten Maßnahmen in acht Handlungsfeldern (Horizont 2030) in seiner Realisierung ebenfalls von darauf abgestimmten Förderangeboten profitieren. Die Förderung des fachlich breit aufgestellten Maßnahmenspektrums würde dabei jedoch nicht nur eine ressortübergreifende Prioritätensetzung, sondern zugleich eine länderübergreifende Einigung zwischen Berlin und Brandenburg erfordern.

4.4 Exkurs: Das Agglomerationsprogramm der Schweiz

Mehrere Gesprächspartner haben auf das Schweizer Agglomerationsprogramm als Vorbild verwiesen, um deutlich zu machen, wie staatliche Förderanreize systematisch genutzt werden können, um (1) eine umsetzungsbezogene regionale Kooperation im Bereich der Siedlungsentwicklung zu stärken und dabei (2) einen steuernden Einfluss auf die Siedlungsentwicklung auszuüben. Die Gesprächspartner sehen zwar keine unmittelbare Übertragbarkeit gegeben, halten aber das darin zum Ausdruck kommende Steuerungsprinzip für adaptionsfähig.

Über das in Vierjahreszyklen organisierte Agglomerationsprogramm werden Verkehrsinvestitionen in den Schweizer Agglomerationsräumen gefördert (bis zu 50 % der Investitionskosten; 37 % im Durchschnitt der Maßnahmen im vierten Programmzyklus), wenn sie sich sinnvoll in ein zuvor kooperativ in den Regionen erarbeitetes Siedlungsleitbild einordnen und mit siedlungspolitischen Maßnahmen verbunden werden (z. B. Wohnbaulandentwicklung entlang einer verlängerten Stadtbahnlinie). Die Deckelung der Fördermittel in den einzelnen Programmzyklen (z. B. 1,6 Mrd. CHF im 4. Programmzyklus) führt dazu, dass zwischen den Regionen ein Wettbewerb entsteht, der zugleich positiv auf die Qualität der Zusammenarbeit und die von den Regionen vorgeschlagenen Vorhaben wirkt. Die Nichteinhaltung der eingegangenen siedlungspolitischen Verpflichtungen verschlechtert die Chancen, in den nachfolgenden Programmzyklen Fördermittel zu erhalten. Dies löst einen zusätzlichen Impuls auf die Verbindlichkeit der regionalen Zusammenarbeit aus.⁷

Das Schweizer Agglomerationsprogramm zielt auf die besonders wichtige Verknüpfung von Verkehrsinfrastruktur und Siedlungsentwicklung. Die Steuerungswirkung von Verkehrsinvestitionen dürfte dabei besonders groß sein, wenn sie ihrem Vorleistungscharakter gemäß der Siedlungsentwicklung vorauslaufend umgesetzt werden. In Deutschland ist dies in der Regel nicht der Fall, da Verkehrsinvestitionen überwiegend in Form einer nachholenden Engpassbeseitigung erfolgen. Aber auch andere öffentliche Investitionen haben eine Lenkungs- und Impulswirkung für die Siedlungsentwicklung. Dies sind größere Industrieansiedlungen genauso wie bedeutende öffentliche Investitionen (z. B. Neubau eines regional bedeutsamen Großklinikums). Entscheidend ist, dass eine Bundes- oder Landesförderung oder eine entsprechende bundes- oder landespolitisch gesteuerte Investition an verlässliche siedlungspolitische Zusagen der jeweiligen Region geknüpft wird. Diese sollten sich sinnvoll aus einem zuvor abgestimmten Siedlungsleitbild ergeben.

⁷ Siehe hierzu: Faller, Bernhard et al. (2021), S. 92, sowie die Internetseite des Schweizer Bundesamtes für Raumentwicklung: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/mobilitaet/programme-und-projekte/pav.html> (letzter Aufruf: 12.06.2024).

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Im Licht der aktuellen Herausforderungen erhält eine sinnvolle Steuerung der Siedlungsentwicklung eine erhöhte Relevanz. Dabei geht es einerseits um die Bewältigung alter (z. B. Wohnen) und neuer (z. B. erneuerbare Energien, neue Industrien) Flächenansprüche und andererseits um eine reduzierte Flächeninanspruchnahme.⁸ Mehr als ungewiss ist, ob die Flächensparziele der Bundesregierung („30-Hektar-Ziel“ bis 2030) oder der EU („Netto-Null-Ziel“ bis 2050) erreicht werden können. Eine einseitige Betonung der Flächensparziele würde gegebenenfalls die Realisierung anderer Zielvorstellungen konterkarieren (z. B. die Ausbauziele für die erneuerbaren Energien). Diese Ausbalancierung von Flächensparzielen mit den bestehenden Flächenansprüchen vollzieht sich im Wesentlichen im konkreten Handeln der für die Siedlungs- und Freiraumentwicklung verantwortlichen Akteure.

Es herrscht weitgehend Einigkeit (und ist empirisch evident), dass funktionale Siedlungsräume regionale Dimensionen haben und eine sinnvolle Siedlungs- und Freiraumentwicklung entsprechend regional zu konzipieren und zu gewährleisten ist. Gleichzeitig ist die wichtigste Handlungsebene jedoch die der Städte und Gemeinden. Denn sie verfügen verfassungsrechtlich garantiert über eine Planungshoheit, deren Kernbestandteil die verbindliche Bauleitplanung oder Bebauungsplanung ist. Im Kern entscheiden die Städte und Gemeinden darüber, ob und in welchem Umfang zum Beispiel Baugebiete für Gewerbe oder Wohnen ausgewiesen werden. Die regionale Siedlungsentwicklung ist somit, wie eingangs bereits erwähnt, zu wesentlichen Teilen das aggregierte Ergebnis der lokalen Stadtentwicklungsentscheidungen.

Das stadtentwicklungspolitische Handeln der Gemeinden muss sich dabei in übergeordnete Planungen einfügen. Einen besonderen Stellenwert als übergeordnete Ebene hat die Regionalplanung, weil sie die Aufgabe hat, auf der regionalen Ebene Ansprüche bzw. Ziele für den Freiraum und die Siedlung abzugleichen und das Ganze in eine sinnvolle räumliche Ordnung zu bringen. Bundesweit sowie in allen befragten und beteiligten Regionen werden dabei ähnliche Leitvorstellungen verfolgt. Diese entsprechen im Kern der Vorstellung, die Siedlungsentwicklung möglichst kompakt und in urbanen Bauformen mit hoher Dichte an den (infrastrukturell) leistungsfähigen Standorten zu konzentrieren. Dabei handelt es sich um einen fachlich akzeptierten Kompromiss zwischen mit Flächeninanspruchnahme verbundenen Wachstumszielen auf der einen Seite sowie einem sparsamen Ressourcenverbrauch auf der anderen Seite (z. B. Landschafts- und Naturverbrauch, Verkehrsvermeidung, Flächeninanspruchnahme, öffentliche Finanzen für Erschließung und Infrastrukturversorgung).

Das MORO „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung“ setzt bereits an dem hier noch einmal bestätigten Befund an, dass die Regionalplanung mit der Gewährleistung einer leitbildgerechten Siedlungsentwicklung überfordert ist. Dies gilt unabhängig von ihren länderspezifischen Besonderheiten und der damit verbundenen instrumentellen Ausgestaltung. Dabei kommen zwei Aspekte zur Geltung: (1) Die eingeschränkten Möglichkeiten der Regionalplanung, einen sehr engen und damit wirksamen Rahmen von Mengen-, Standort- und Dichtevorgaben durchzusetzen und durchzuhalten. (2) Ihr notwendigerweise primär defensiv-ordnender Cha-

⁸ Eine Abschätzung des künftigen Flächenbedarfs und der künftigen Flächennutzung hat das Thünen Institut 2023 vorgenommen, siehe: Osterburg, Bernhard et al. (2023).

rakter und damit verbunden die geringe Einflussnahme auf die Umsetzungsaufgaben der Siedlungsentwicklung.⁹ Da der erste Aspekt als systemimmanent und insofern als kaum veränderbar gelten kann, setzen die Modellvorhaben sowie die befragten Experten im Wesentlichen darauf, auf anderem Wege Einfluss auf die lokale Stadtentwicklungspolitik und die damit verbundene Flächenbereitstellung zu nehmen. Dabei lassen sich – wie in den Kapiteln 4.1 bis 4.3 beschrieben – drei unterschiedliche Wege erkennen, die auch als Stufen einer steigenden umsetzungsrelevanten Wirkungsintensität beschrieben werden können.

- Stufe 1 – Fachliche Zusammenarbeit: Die informelle Zusammenarbeit setzt im Schwerpunkt darauf, dass fachlich als richtig erkannte Ziele der regionalen Siedlungsentwicklung mittels (diskursivem) Erkenntnistransfer vor Ort politisch wirksam werden und entsprechendes Handeln bewirken. Im Ergebnis zeigt sich jedoch, dass die institutionell verankerten Interessen in ihrem Einfluss auf das siedlungspolitische Entscheiden und Handeln der Kommunen weitaus stärker sind. Wesentlich für diese institutionellen Verankerungen sind die Bindung der Lokalpolitiker an die Interessen der lokalen Wähler sowie die aus der Kommunalfinanzierung sich ergebenden Handlungsanreize sowie Handlungsmöglichkeiten. Ferner ist die institutionelle Verankerung durch die gesetzlich gegebenen Handlungsmöglichkeiten geprägt (insbesondere BauGB und damit verbundene Rechtsgebiete).
- Stufe 2 – Regionale Unterstützung erwünschter siedlungspolitischer Vorhaben: Aufsetzend auf formellen Regionalplänen oder informellen Übereinkünften (Fachkonzepte, Siedlungsleitbilder, programmatischen Leitlinien) setzen weitergehende Versuche zur Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung – innerhalb und außerhalb des MORO Fläche – zunehmend darauf, siedlungspolitisch erwünschtes lokales Handeln zu unterstützen. Die Wirksamkeit dieses Arbeitsansatzes hängt dabei maßgeblich von zwei Faktoren bzw. Fragestellungen ab: (1) Inwieweit kann sich die regionale Organisation von den Interessen einer Gleichbehandlung aller Städte und Gemeinden abkoppeln und von daher wirksam selektiv programmatisch passende Vorhaben unterstützen? (2) Inwieweit kann die regionale Organisation kraft ihrer eigenen Expertise und Ressourcenausstattung tatsächlich Leistungen anbieten, die aus Sicht der Kommunen einen relevanten Unterstützungsbedarf abdecken und insofern als *Incentive* fungieren können? Im Status quo der Träger der Modellvorhaben und der interviewten Organisationen sind die Möglichkeiten dazu sehr eingeschränkt. Einen gewissen Ausnahmestatus hat sich lediglich die Region Köln/Bonn erarbeitet.

Auftrieb erhält dieser Handlungsansatz, weil insbesondere die kleineren Kommunen infolge von Aufgabenzuwachs, Komplexitätssteigerung und Fachkräftemangel einen steigenden Unterstützungsbedarf haben (werden).¹⁰

- Stufe 3 – Landespolitische Flankierung einer zielkonformen Regionalentwicklung: Um zielgerichtete Umsetzungsprozesse in einem nennenswerten Umfang bei den Kommunen anzuregen, sind die regionalen Organisationen zu schwach aufgestellt bzw. die institutionell verankerten, teils abweichenden Interessen der Kommunen zu stark. Ausge-

⁹ Diesen Umstand haben Dr. Christoph Hemberger und Thomas Kiwitt (2018) aus Sicht der Regionalplanung für die wachsende Region Stuttgart mit der mittlerweile häufig zitierten Charakterisierung „Gute Bremsen, aber kein Gaspedal“ verbunden. Dies spielt auf den Umstand an, dass insbesondere die aus regionaler Sicht gut geeigneten Kommunen in der Region Stuttgart trotz regionalplanerisch ausgewiesener Flächenreserven zu wenig Dynamik bei der Bauland- und Grundstücksversorgung für das Wohnen erkennen lassen, sodass es im Ergebnis zu Engpässen in der Wohnungsversorgung und regionalpolitisch kritischen Nachfrageverlagerungen kommt.

¹⁰ In einer weiteren Expertise soll innerhalb des MORO Fläche im zweiten Halbjahr 2024 untersucht werden, welchen Unterstützungsbedarf die Kleinstädte bei der Wahrnehmung ihrer stadtentwicklungspolitischen Aufgaben haben. Daraus soll u. a. abgeleitet werden, welche Unterstützungsleistungen von der regionalen Ebene aus angeboten werden können.

hend von dieser Analyse wurde in den Expertengesprächen eine stärkere landespolitische Flankierung der Regionalentwicklung diskutiert und teilweise eingefordert. Eine derartige Flankierung hätte primär zwei Aufgaben: (1) Unterstützung beim Organisationsaufbau für die regionale Kooperation im Bereich Siedlungsentwicklung und Daseinsvorsorge gewähren. (2) Wirksame Fördermittel zur Umsetzung von Vorhaben bereitstellen, die den regionalen Zielsetzungen entsprechen. Letzteres muss nicht – wie in Kapitel 4.3 bereits ausgeführt – mit neuen Förderprogrammen verbunden werden. Angesichts der Vielfalt bestehender Förderprogramme kann gegebenenfalls ein privilegierter Zugang regionalpolitisch wirksam werden.

Mit diesen drei Steuerungs- und Wirksamkeitsstufen ist implizit das beschrieben, was mit dem oben beschriebenen Schweizer Agglomerationsprogramm seit 2005 beinahe idealtypisch umgesetzt wird (siehe Exkurs in Kapitel 4.4). In eine ähnliche Richtung zielten bereits die Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Die federführenden Bundesministerien haben dort mit Blick auf die Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen die Einführung eines Raumordnungsprogramms empfohlen bzw. gefordert.¹¹ Im Licht der vorliegenden Ergebnisse wäre ein Raumordnungsprogramm auch ein Schlüsselinstrument zu einer verbesserten regionalen Steuerung der Siedlungsentwicklung. Ein derartiges Programm müsste als Bund-Länder-Programm angelegt sein, um in den Regionen siedlungsstrukturell wirksame Investitionsimpulse setzen zu können. Ohne entsprechende Weichenstellungen, die eine wirksame Einflussnahme auf die Interessenwahrnehmung der Städte und Gemeinden versprechen, ist eine wirksame Steuerung der Siedlungsentwicklung kaum realistisch.

Die bis zur Fertigstellung dieser Expertise vorliegenden Zwischenergebnisse der MORO-Vorhaben können als Betätigung dieser Einschätzung interpretiert werden. Von daher wird es in der Gesamtinterpretation der Ergebnisse aus Modellvorhaben, Expertisen und begleitenden Diskussionen (z. B. Expertenbeirat, Erfahrungsaustausch der Modellvorhaben, Expertenworkshops) besonders wichtig sein, den hier formulierten vorläufigen Befund zu überprüfen, um ihn dann gegebenenfalls in konkrete Empfehlungen an Bund und Länder zu überführen.

¹¹ Siehe: Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (2019), S. 22.

Literatur

Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2019): Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Berlin.

Eichhorn, Sebastian und Denise Erhardt, Mathias Jehling, Angelika Münter (2023): Interkommunale Kooperation zur Wohnbauflächenentwicklung – Chancen und Grenzen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. In: Flächennutzungsmonitoring XV (1.0) / Dresdner Flächennutzungssymposium (DFNS 2023), S. 83-95, Dresden.

Einig, Klaus (2005): Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts. In: disP – The Planning Review, 41:160, S. 48-57.

Faller, Bernhard und Nora Wilmsmeier, Colin Beyer, Franziska Steinbach, Jennifer Ritter (2021): Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene. Berlin (vhw Schriftenreihe Nr. 25).

Hemberger, Christoph und Thomas Kiwitt (2018): Gute Bremsen, aber kein Gaspedal. Zur Koordinationswirkung der Regionalplanung. In: Nachrichten der ARL, 01/2018. S. 33-35.

Pehlke, David und Christian Diller, Sebastian Eichhorn (2021): Beeinflusst die Trägerschaft der Regionalplanung die Inhalte der Regionalpläne und die regionale Siedlungsentwicklung? Theoretische Überlegungen und eine empirische Analyse für Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung 79/5, S. 484-500.

Osterburg, Bernhard et al. (2023): Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland. Braunschweig, Eberswalde, Hamburg-Bergedorf (Thünen Working Paper 224).

Priebs, Axel (2019): Die Stadtregion. Stuttgart.

Region Köln/Bonn e.V. (Hrsg.) (o. J.): Agglomerationskonzept Region Köln/Bonn. Köln.

Region Köln/Bonn e. V. (Hrsg.) (2022): Agglomerationsprogramm. Köln.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen. Texte 38/2018.

Vallée, Dirk (Hrsg.) (2012): Strategische Regionalplanung. Hannover (=Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 237).

Zweckverband Raum Kassel (2021): Siedlungsrahmenkonzept 2030. Wohnen und Gewerbe. Kassel.