

Wohnsiedlungsflächen sparen durch Regionalplanung

Good-Practice-Beispiele positivplanerischer
Festlegungen in Regionalplänen

Expertise im Rahmen des MORO Fläche

Autor*innen:

Angelika Münter und Theresa Milde



Impressum

Herausgeber

ILS Research gGmbH
Brüderweg 22 – 24
44135 Dortmund

Telefon +49 (0)231 90 51–0
Telefax +49 (0)231 90 51–155

www.ils-research.de
poststelle@ils-forschung.de

Dortmund, Deutschland,
© ILS 2025, alle Rechte vorbehalten.

Autor*innen

Theresa Milde
Dr. Angelika Münter

Titelbild

© ILS / Cedric Müller

Auftraggebende

Das MORO „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung“ (MORO Fläche) wird im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung durchgeführt



Über die Autor*innen

Dr. Angelika Münter ist stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe „Mobilität und Raum“ des ILS.

Theresa Milde ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe „Mobilität und Raum“ des ILS.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	1
1 Einleitung und Problemaufriss	3
2 Steuerungsansätze und Instrumente der Regionalplanung zum Flächensparen	6
3 Fallstudien.....	9
3.1 Planungsregion Ostwürttemberg (Regionalplan 2025).....	10
3.1.1 Rahmenbedingungen	10
3.1.2 Steuerungsansatz	10
3.1.3 Zentrale Planaussagen zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme.....	11
3.1.4 Einschätzung zur Wirksamkeit des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme..	16
3.2 Regierungspräsidium Darmstadt (Regionalplan Südhessen 2011 und Entwurf 2025)	17
3.2.1 Rahmenbedingungen	17
3.2.2 Steuerungsansatz	17
3.2.3 Zentrale Planaussagen zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme.....	18
3.2.4 Einschätzung zur Wirksamkeit des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme..	22
3.3 Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (Regionalplan OWL 2024)	23
3.3.1 Rahmenbedingungen	23
3.3.2 Steuerungsansatz	23
3.3.3 Zentrale Planaussagen zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme.....	24
3.3.4 Einschätzung zur Wirksamkeit des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme..	27
3.4 Planungsregion Mittelthüringen (Regionalplan 2011)	29
3.4.1 Rahmenbedingungen	29
3.4.2 Steuerungsansatz	29
3.4.3 Zentrale Planaussagen zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme.....	30
3.4.4 Einschätzung zur Wirksamkeit des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme..	31
3.5 Niedersachsen	31
3.5.1 Instrument der „Eigenentwicklung“ am Beispiel der Region Hannover	32
3.5.2 § 1a des Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz	33
4 Erfolgsfaktoren und Grenzen in der Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme durch regionalplanerische Instrumente.....	35
4.1 Erfolgsfaktoren	35
4.2 Herausforderungen und Grenzen	37
4.3 Reformfordernisse auf Bundes- und Länderebene	38
5 Fazit.....	41

Kurzfassung

Die formelle Regionalplanung nimmt für die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und Koordination von Flächennutzungsansprüchen auf regionaler Ebene eine zentrale Rolle ein. Diese Expertise identifiziert Good-Practice-Beispiele jüngerer positivplanerischer Festlegungen in Regionalplänen zur Begrenzung der Wohnsiedlungsentwicklung auf neuen Siedlungsflächen und analysiert deren Wirksamkeit. Fünf Fallstudien aus unterschiedlichen Bundesländern (Ostwürttemberg, Südhessen, Ostwestfalen-Lippe, Mittelthüringen und Niedersachsen) wurden untersucht und wirksame regionalplanerische Steuerungsansätze als Tool-Box für andere Regionalplanungsregionen herausgearbeitet.

Die Analyse der Erfolgsfaktoren sowie Herausforderungen und Hemmnisse der Fallstudien für eine flächensparende Siedlungsentwicklung zeigt, dass es nicht den einen „Königsweg“ für eine Begrenzung der Flächeninanspruchnahme für das Wohnen in der Regionalplanung gibt. Unterschiedliche Regionen mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen entwickeln differenzierte Instrumentenmixe. Als fallstudienübergreifend besonders erfolgsversprechend lassen sich jedoch folgende Elemente herausstellen:

- **Prozessorientierung der Regionalplanung:** Diese knüpft eine Mengensteuerung an kürzere (Teil-)Fort-schreibungszeiträume und ein kontinuierliches Monitoring. Regionalplanung kann sich so an sich schnell verändernde Rahmenbedingungen anpassen – ein Planungshorizont von 15 Jahren ist für die Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung nicht mehr zeitgemäß.
- **Flexible Mengensteuerung:** Die Entkopplung textlich festgesetzter Flächenkontingente von zeichnerisch dargestellten Vorranggebieten erlaubt eine größere räumliche Flexibilität, ohne eine regionalplanerische Standortsteuerung substantiell zu schwächen.
- **Kleinräumiges Siedlungsflächenmonitoring:** Die parzellenscharfe Erfassung von Innen- und Außenentwicklungspotenzialen bildet die Grundlage für präzise und strikte regionalplanerische Steuerungsinstrumente und eröffnet Perspektiven für eine Flächenkreislaufwirtschaft.
- **Regionalplanung als Dienstleister für die Kommunen:** Der kontinuierliche Austausch mit den Kommunen durch regelmäßige Kommunalgespräche, Bereitstellung digitaler Datengrundlagen und fachliche Unterstützung trägt zur Wirksamkeit des formellen Instrumentariums bei und federt fehlende Handlungsressourcen (kleinerer) Gemeinden ab.

Das deutsche Planungssystem und mit ihm auch die Regionalplanungen besteht seit mehr als einem halben Jahrhundert weitgehend unverändert. Es wurde in Wachstumszeiten für die geordnete Ausweitung des Siedlungsraums entwickelt. Für heutige Herausforderungen wie Innen- und Bestandsentwicklung oder eine Steigerung der Flächeneffizienz ist seine Leistungsfähigkeit strukturell begrenzt. Zugleich lässt sich beobachten, dass Innen- und Bestandsentwicklung insbesondere in kleineren Kommunen vielfach systematisch an fehlenden Ressourcen – finanzielle Mittel, personelle Kapazitäten und Fachkompetenzen – scheitert. Aus diesen Hemmnissen lassen sich folgende grundlegende Reformerfordernisse ableiten:

- **Rechtliche Modernisierung:** Im Raumordnungsrecht sollte der prozessorientierte Charakter der Regionalplanung gestärkt werden und dieses enger an informelle, umsetzungsorientierte Instrumente gekoppelt werden.
- **Ressourcenausstattung von Kommunen und Regionen:** Die Regionalplanung sollten mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet werden, um die Kommunen informell in der Umsetzung von Innen- und Bestandsentwicklung zu beraten und zu begleiten. Zudem ist es essenziell, die eigenen Handlungsressourcen der Kommunen für diese Aufgaben substantiell zu stärken.

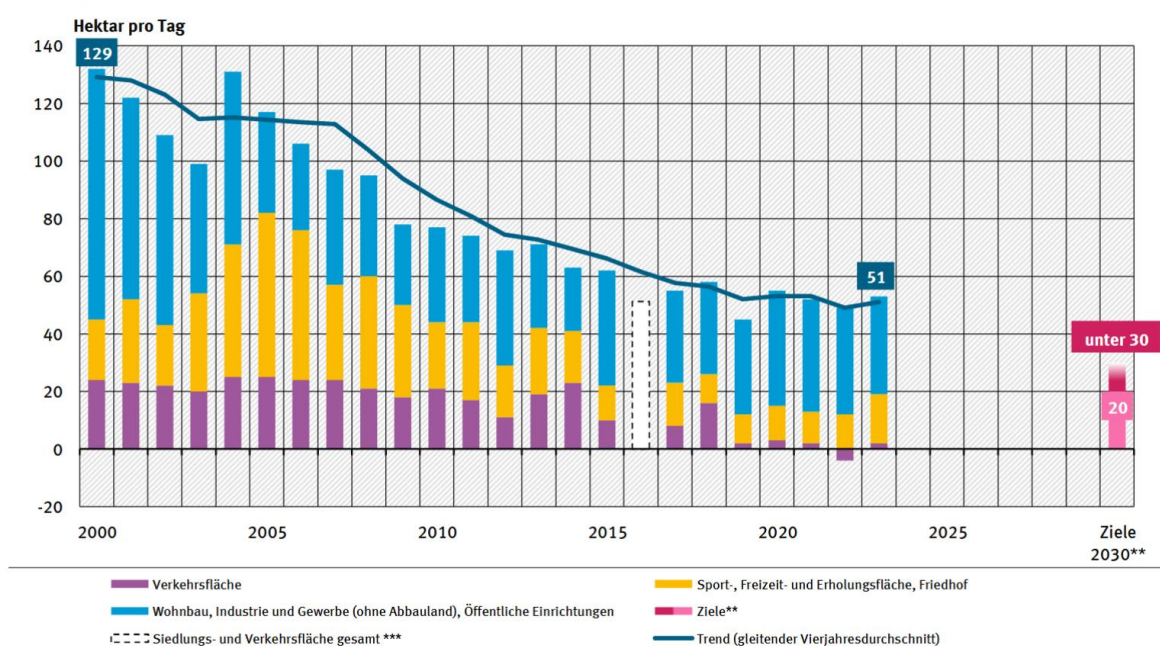
- **Fiskalische Anreizsysteme auf das Flächensparen ausrichten:** Die fiskalischen Anreizstrukturen für die Kommunen sollten so angepasst werden, dass flächensparende Kommunen im kommunalen Finanzausgleich belohnt (statt bestraft) werden. Zudem sollten raumrelevante öffentliche Investitionen und Förderprogramme, wie die Wohnraumförderung, an raumordnerische Festlegungen gekoppelt und so in Zentrale Orte mit bestehender Infrastruktur gelenkt werden.

Für eine leitbildgerechte Raumentwicklung sind sowohl Kommunikation und Konsensbildung notwendig wie auch rechtsverbindliche Zielsetzungen und, wo nötig, hierarchische Entscheidungen. In diesem Sinne ergänzen sich formelle Regionalplanung und umsetzungsorientierte Ansätze der Regionalentwicklung und interkommunalen Kooperation in der Siedlungsentwicklung gegenseitig. Nur durch dieses Zusammenspiel sowie die Einbettung von planerischen Ansätzen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in einen systemischen, räumlichen Transformationsprozess, der als gemeinsame Aufgabe nicht nur aller Ebenen des Planungssystems, sondern aller raumrelevanten Fachpolitiken verstanden wird, sind substanzielle Fortschritte hinsichtlich der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme zu erwarten.

1 Einleitung und Problemaufriss

Die Inanspruchnahme der begrenzten Ressource Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist eine schleichende Entwicklung mit weitreichenden Folgen wie Freiraumverlust, Landschaftszerschneidung und steigendem Verkehrsaufkommen. Sie wirkt sich negativ auf Umwelt und Gesellschaft aus, während eine Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme wichtige Beiträge zum Klimaschutz, zur Biodiversität und zur Lebensqualität leisten kann. Es besteht daher ein gesellschaftlicher und politischer Konsens darüber, dass die Flächenneuinanspruchnahme sinnvoll begrenzt und räumlich gesteuert werden sollte. Die Nachhaltigkeitspolitik des Bundes hat sich seit langem zum Ziel gesetzt, die tägliche Flächenneuinanspruchnahme bis 2030 auf unter 30 ha zu senken und bis 2050 eine Flächenkreislaufwirtschaft („Netto-Null“) zu erreichen (Die Bundesregierung 2021). Trotz Fortschritten liegt der aktuelle Wert mit rund 51 ha pro Tag deutlich über dem Ziel und der zuvor beobachtete Rückgang stagniert seit einigen Jahren (vgl. Abbildung 1).

Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche*



* Die Flächenerhebung beruht auf der Auswertung der Liegenschaftskataster der Länder. Aufgrund von Umstellungsarbeiten in den Katastern (Umschlüsselung der Nutzungsarten im Zuge der Digitalisierung) ist die Darstellung der Flächenzunahme ab 2004 verzerrt. Neben den regulären Ergebnissen des Jahres 2023 und deren gleitendem Vierjahresdurchschnitt (2020 bis 2023) wurden die Ergebnisse der Jahre 2020 bis 2022 und deren gleitende Vierjahresdurchschnitte außerplanmäßig revidiert. Mehr dazu unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/08/PD25_286_412.html.
 ** Ziele 2030: "30 minus x" Hektar pro Tag: "Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016"; 20 Hektar pro Tag: "Integriertes Umweltprogramm 2030"
 *** Ab 2014 entfällt aufgrund der Umstellung von automatisierten Liegenschaftsbüchern (ALB) auf das automatisierte Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS) die Unterscheidung zwischen "Gebäude- und Freifläche" sowie "Betriebsfläche ohne Abbau- und Bergbauflächen". Dadurch ist derzeit der Zeitvergleich beeinträchtigt und die Berechnung von Veränderungen wird erschwert. Die nach der Umstellung ermittelte Siedlungs- und Verkehrsfläche enthält weitgehend dieselben Nutzungsarten wie zuvor. Weitere Informationen unter www.bmu.de/WS2220#c10929.

Abbildung 1: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Quelle: Umweltbundesamt (UBA) 2025)

Für die in dieser Expertise im Fokus stehende Flächeninanspruchnahme für das Wohnen lassen sich zwei – holzschnittartig verallgemeinerbare – regionale Muster ausmachen:

- *Wachsende Großstadtreionen mit angespannten Wohnungsmärkten:* Das Bevölkerungswachstum der Großstädte ging in den letzten Jahren mit teils explosionsartig steigenden Immobilienpreisen sowie einer Wohnungsknappheit einher. Die daraus resultierende Wohnungskrise hat sich zu einem der drängendsten sozialen Probleme in den Großstädten entwickelt. Die Bundesregierung hat daher nicht nur das Flächensparen zum Ziel, sondern strebt zur Lösung der Wohnungskrise zugleich an, dass in den nächsten Jahren deutlich mehr Wohnungen gebaut werden als in der jüngeren Vergangenheit. In den urbanen Wachstumsräumen stehen das Flächensparen und die Schaffung neuen Wohnraums somit in einem Zielkonflikt. Ohne Flächenneuausweisungen auch als Außenentwicklung wird es nicht gelingen, ausreichend bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. In diesen Räumen steht daher weniger die

absolute Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme im Fokus, sondern vor allem die weiteren flächenpolitischen Ziele der Innenentwicklung und der Steigerung der Flächeneffizienz über höhere Dichten im Neubau und Bestand. Allerdings werden nach Jahren erfolgreicher Innenentwicklungspolitik, vor allem durch die Konversion von Brachflächen, größere Innenentwicklungspotenziale in vielen Großstädten knapp. In Folge ist eine neue preisgetriebene Welle der Suburbanisierung zu beobachten und der Wohnungsneubau verlagert sich wieder in neue Quartiere am Stadtrand und im Umland. Je weiter außen innerhalb einer Region neuer Wohnraum realisiert wird, desto häufiger wird dieser in Wohngebieten mit vergleichsweise geringer Dichte realisiert. Gegenüber einem bedarfsgerechten Neubau in den Städten selbst, wirkt sich diese Suburbanisierung damit besonders negativ auf die Flächensparziele aus (Ehrhardt/Eichhorn/Behnisch et al. 2022).

- *Ländliche Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten:* Das zweite regionale Muster einer hohen Flächenneuanspruchnahme zeigt sich in vielen demographisch weniger dynamischen und überwiegend ländlichen Regionen. Diese Räume haben ebenfalls eine sehr hohe Flächenneuanspruchnahme, weisen aber ein deutlich niedriges Preisniveau auf und sind durch vergleichsweise entspannte Wohnungsmärkte sowie geringe Bebauungsdichten geprägt. Die wesentliche Herausforderung in Bezug auf das Flächensparen ist der hohe Pro-Kopf-Flächenverbrauch, der aus weiterhin geringen Bebauungsdichten resultiert (AG der Regionalverbände Baden-Württemberg 2021; Münter/Stroms 2023). Damit verbunden ist in diesem Raumtyp vielerorts weiterhin die Ausweisung von neuen Einfamilienhausgebieten der Haupttreiber der Flächeninanspruchnahme für den Wohnungsbau. Diese machen in vielen ländlichen Regionen weiterhin mehr als 80 % der Flächenneuanspruchnahme für den Wohnungsbau aus. Die Gründe für die Ausweisung neuer Einfamilienhausgebiete liegen in einer Kombination aus ländlichen Wohn- und Eigentumsidealen, kommunalpolitischen Zielen (z. B. Erhalt ländlicher Wohnqualitäten und Schaffung von Wohnraum für Familien), der Übertragung der Entwicklung von Baugebieten an Bauträger aufgrund fehlender eigener personeller und finanzieller Ressourcen der Kommunen sowie den privatwirtschaftlichen Interessen der Bauträger (standardisiertes Bauen am Siedlungsrand) begründet und damit in einem Zusammenspiel der individuell rationalen Einzelentscheidungen der Akteure in der Siedlungsentwicklung. (Eichhorn/Ehrhardt/Münter et al. 2024)

Regionale Dynamiken der Flächeninanspruchnahme (z. B. Stadt-Umland Verflechtungen in Wohnungsmärkten, interkommunale Konkurrenz um neue Einwohnende in ländlichen Gemeinden) erfordern auch ein regional abgestimmtes Vorgehen bei der Steuerung der Flächeninanspruchnahme. Dies ist eine der Kernaufgaben der Regionalplanung. Diese ist Teil des Mehrebenen-Systems der raumbezogenen Planung in Deutschland. Die Aufgabe und das ihr zur Erfüllung dieser Aufgabe zur Verfügung stehende Instrumentarium ist gesetzlich über das Raumordnungsgesetz und die Landesplanungsgesetze normiert. Sie besteht insbesondere in der Koordination der Flächennutzungsansprüche auf der regionalen Ebene, indem die Regionalplanung in den Regionalplänen im Gegenstromprinzip einerseits die Vorgaben der Landesraumordnungspläne konkretisiert und andererseits einen Rahmen für die räumlichen Entwicklungsvorstellungen der Kommunen setzt. Damit liegt sie in einem mehrfachen Spannungsfeld zwischen den kommunalen, regionalen, großräumigen und fachplanerischen sowie den individuellen und gemeinwohlorientierten Interessen in einer Region. Regionalplanung schafft dabei Rechtssicherheit für Investitionen und andere Aktivitäten privater Akteure und trägt zur vertikalen Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen bei (Danielzyk/Münter 2018). Mit ihren Instrumenten zur Mengen-, Standort- und Dichtesteuerung verfügt die Regionalplanung über zentrale positivplanerisch steuernde Hebel, einer räumlich unerwünschten Siedlungsentwicklung zu begegnen und damit auch die Flächenneuanspruchnahme zu begrenzen. Zugleich kann sie wertvolle Freiräume über negativplanerisch steuernde Instrumente sichern und schützen. Insbesondere das positivplanerische Instrumentarium wird von den rund 100 Regionalplanungsregionen in Deutschland sehr unterschiedlich genutzt (Pehlke/Siedentop 2021).

Kernziel dieser Expertise ist es, Good-Practice-Beispiele positivplanerisch wirkender Festlegungen zur Begrenzung der Wohnsiedlungsentwicklung auf neuen Siedlungsflächen in Regionalplänen zu identifizieren, hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu analysieren und so darzustellen, dass sie von anderen Regionalplanungsbehörden als Tool-Box zur Weiterentwicklung des eigenen regionalen Steuerungsansatzes genutzt werden können. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf Instrumenten, die darauf abzielen, die Flächeneffizienz in ländlichen Regionen zu erhöhen und die Flächenneuinanspruchnahme in diesen Regionen zu reduzieren. Folgende Forschungsfragen werden in der Expertise adressiert:

- Über welche positivplanerischen Steuerungsmöglichkeiten und Instrumente verfügt die Regionalplanung, um die Flächeninanspruchnahme für das Wohnen zu begrenzen?
- Welche Wirkungen haben diese Festlegungen in Regionalplänen auf die Flächeninanspruchnahme und die Flächeneffizienz, insbesondere am Rande der Stadtregionen und in ländlichen Regionen?

Methodik der Expertise

Als Ausgangspunkt dieser Expertise dient eine Inhaltsanalyse der Regionalpläne hinsichtlich ihrer Regulierungsintensität zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung, welche David Pehlke im Rahmen seiner Dissertation durchgeführt hat (Pehlke/Siedentop 2021; Pehlke 2023a). Die Inhaltsanalyse deckt alle im Jahr 2017 gültigen Regionalpläne ab. Diese Analyse sowie ein Hintergrundgespräch mit David Pehlke (H1, s. Anhang 1) lieferten die Grundlage für die Identifizierung von potenziellen Good-Practice-Beispielen mit verschiedenen instrumentellen Ansätzen, wie beispielsweise Mengenbegrenzung/Kontingentierung, Vorrang der Innenentwicklung, Dichtevorgaben oder mit einem Monitoring-/Controllingsystem verknüpfte Steuerungsansätze. Zudem wurde eine ergänzende Internetrecherche zu neuen Steuerungsansätzen aus nach 2017 aufgestellten Regionalplänen durchgeführt. Diese erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit; eine flächendeckende Aktualisierung der vorliegenden Inhaltsanalyse war im Rahmen dieser Kurzexpertise nicht möglich. Sie ergänzt vielmehr die vorliegende umfassende quantitative Inhaltsanalyse und Typisierung von Steuerungsansätzen um punktuelle qualitative Fallstudien. Insgesamt wurden fünf Fallbeispiele aus verschiedenen Bundesländern ausgewählt, die mit unterschiedlichen instrumentellen Ansätzen und Steuerungsphilosophien arbeiten (s. Kapitel 3).

Kapitel 2 gibt zunächst einen kurzen literaturbasierten Überblick über die Steuerungsansätze und Instrumente der deutschen Regionalplanung zum Flächensparen. Für die im Mittelpunkt der Expertise stehenden fünf Fallstudien (Kapitel 3) wurden zunächst die gültigen Regionalpläne sowie ggf. vorliegende Entwürfe hinsichtlich ihres Instrumentariums zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung und Begrenzung der Flächeninanspruchnahme ausgewertet und anschließend jeweils ein Expert*innengespräch mit der Regionalplanungsbehörde zur Reflexion des Steuerungsansatzes und der (potenziellen) Wirkungen der einzelnen Instrumente auf Flächeninanspruchnahme und Flächeneffizienz geführt (s. Interviewverzeichnis in Anhang 1). In einem Quervergleich der Fallbeispiele (Kapitel 4) wurden anschließend Erfolgsfaktoren und Grenzen des regionalplanerischen Instrumentariums für eine flächensparende Wohnsiedlungsentwicklung herausgearbeitet sowie die von den Regionen in den Gesprächen formulierten „Wünsche“ an Bund und Länder zu möglichen Reformen rahmensetzender Regelungen und Anreizen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zusammengefasst.

2 Steuerungsansätze und Instrumente der Regionalplanung zum Flächensparen

Die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist nicht nur ein Kernanliegen der Nachhaltigkeitspolitik, sondern auch eine der zentralen Aufgaben der querschnittsorientierten Raumplanung auf allen räumlichen Ebenen. Raumordnungspläne auf Landes- und regionaler Ebene dienen nach § 13 des ROG dazu, Aussagen zur anzustrebenden Siedlungs- und Freiraumstruktur zu treffen und auf kommunaler Ebene ist es nach § 1 des BauGB Aufgabe der Bauleitplanung, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe vorzubereiten und zu leiten. Beide Gesetze zielen dabei – in einer Abwägung mit anderen Flächennutzungsansprüchen – auf einen Schutz der begrenzten Ressource Fläche sowie nachhaltige Raumentwicklung.

Generell lassen sich vier Strategien unterscheiden, wie über eine regionalplanerische Steuerung die Flächenneuanspruchnahme für Wohnsiedlungsflächen begrenzt werden kann:

- *Mengensteuerung*: Die Mengensteuerung oder Kontingentierung zielt darauf ab, die Flächenneuanspruchnahme außerhalb bereits planerisch gesicherter Siedlungsbereiche im Umfang auf den Bedarf zu reduzieren, der nicht im Innenbereich gedeckt werden kann.
- *Standortsteuerung*: Diese zielt darauf ab, die Flächenneuanspruchnahme auf die Standorte in einer Region zu konzentrieren, wo sie die geringsten negativen Auswirkungen hat bzw. am nachhaltigsten zu realisieren ist. Sie dient der präzisen Ausrichtung der kommunalen Bauleitplanung auf raumordnerisch geeignete Standorte (und/oder deren „Abwehr“ an ungeeigneten Standorten).
- *Dichtevorgaben*: Diese zielt darauf ab, neu zu bebauende Flächen möglichst effizient – d. h. insbesondere mit einer angemessen dichten Bebauung – zu nutzen.
- *Innen- und Bestandsentwicklung*: Bei dieser in Zusammenarbeit von Region und Kommunen umzusetzenden Strategie geht es darum, die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen und von Wohnraumpotenzialen im Bestand zu stärken, um im Siedlungsbestand (potenziell) verfügbare Flächenpotenziale tatsächlich in eine Nutzung zu bringen und so den Bedarf an Flächen in der Außenentwicklung zu minimieren.

Die Regionalplanung als überörtliche und querschnittsorientierte Planung auf regionaler Ebene konkretisiert diese Strategien in den Regionalplänen räumlich und materiell über ein differenziertes System an Planaussagen unterschiedlicher Verbindlichkeit:

- *Grundsätze der Raumordnung* sind einer Abwägung gegenüber konkurrierenden Flächenansprüchen im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung zugänglich.
- Bei als *Ziele der Raumordnung* formulierten Instrumenten handelt es sich um bereits auf regionaler Ebene verbindlich gegenüber anderen Flächenansprüchen abgewogenen Planaussagen, die von den Kommunen in der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. (Scholich 2018; Pehlke/Siedentop 2021: 5)

Die Regionalplanung kann ihre Ziele und Grundsätze grundsätzlich *positivplanerisch* oder *negativplanerisch* formulieren. In Bezug auf Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung zielen negativplanerische Instrumente darauf ab, bestehende Nutzungen und Raumfunktionen, insbesondere Freiräume und nicht baulich genutzte Flächen, zu schützen, indem sie konkurrierende Vorhaben und Maßnahmen ausschließen. Dies geschieht, indem eine Bebauung ökologisch wertvoller Flächen verhindert oder zumindest eingeschränkt wird, insbesondere über die Festsetzung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zum Schutz unterschiedlicher Freiraumnutzungen (Einig 2005; Pehlke/Siedentop 2021: 4). Im Gegensatz dazu dienen positivplanerische Instrumente dazu, bauliche Nutzungen innerhalb bestimmter Grenzen und unter Beachtung von Qualitäts- und Quantitätsvorgaben zu ermöglichen.

Diese Instrumente legen fest, welche Standorte für Baulandausweisungen geeignet sind und regeln die Siedlungsentwicklung, um eine nachhaltige und umweltverträgliche Entwicklung zu fördern. Während negativplanerische Instrumente quasi eine „Umwidmungssperre“ für bestehende Nutzungen darstellen, bieten positivplanerische Instrumente eine Rechtsgrundlage für die Genehmigung von Vorhaben, die den festgelegten Zielen entsprechen (Einig 2005; Einig/Jonas/Zaspel 2011: 70; Pehlke/Siedentop 2021: 4).

Die Bandbreite des eingesetzten Instrumentariums wird dabei auch durch landesplanerische Vorgaben und Beschränkungen beeinflusst; der Einsatz positivplanerischer Instrumente ist nicht über alle Landesplanungsgesetze bzw. Landesraumordnungspläne gedeckt (Prieps 2013: 109f.). Darüber hinaus zeigt sich, dass die Anwendung bestehender Planungsinstrumente sowohl innerhalb als auch zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede aufweist, wie Pehlke (2023b: 273) herausarbeitet. Diese Variabilität unterstreicht die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung der Planungspraxis in Deutschland, um die spezifischen Herausforderungen in der regionalen Steuerung der Siedlungsentwicklung in unterschiedlichen regionalen Kontexten angemessen zu bewältigen.

Die Komplexität des Planungsumfelds macht es jedoch schwierig, das gesamte Spektrum an regulativen Rahmenbedingungen für die Siedlungsentwicklung in einem bestimmten Raum vollständig zu erfassen und zu operationalisieren (Pehlke/Siedentop 2021: 6). Diese Expertise konzentriert sich daher inhaltlich auf die Instrumente zur flächensparenden Wohnsiedlungsentwicklung und instrumentell auf positivplanerische Instrumente, da die vier oben skizzierten planerischen Strategien vorrangig über positivplanerische Steuerungsansätze in den Regionalplänen adressiert werden können.

Pehlke und Siedentop fassen die *positivplanerischen Instrumente* zu sieben übergeordneten Steuerungsansätzen zusammen (Pehlke/Siedentop 2021: 12): 1) Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den ÖPNV, 2) Dichtevorgaben, 3) Mengensteuerung/Kontingentierung, 4) Vorrang der Innenentwicklung, 5) Eigenentwicklung, 6) Kleinräumige Standortsteuerung und 7) Großräumige Standortsteuerung. Alle sieben Steuerungsansätze haben das Potenzial zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bzw. flächensparenden Siedlungsentwicklung beizutragen. In der Literatur wird aber insbesondere der Eigenentwicklung, dem Vorrang der Innenentwicklung und der Mengensteuerung eine hohe Flächenwirksamkeit zugesprochen, da sie direkt auf die Begrenzung der im Außenbereich zulässigen Siedlungsentwicklung wirken (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2012; Pehlke/Siedentop 2021: 12). In Bezug auf die Wirkungen von Dichtevorgaben gehen die Einschätzungen in der Literatur auseinander. Ihr Potenzial auf die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme wird insbesondere gesehen, wenn sie sich unterhalb der Gemeindeebene an Lagequalitäten orientieren (Münter/Stroms 2023). Die Steuerungsansätze „Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den ÖPNV“ sowie „klein- und großräumige Standortsteuerung“ haben hingegen eher indirekte Wirkung auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Sie werden i. d. R. von anderen Steuerungsansätzen flankiert, die explizit auf eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme abzielen. Wahrhusen (2021) verdeutlicht dies am Beispiel der regionalen Standortsteuerung: Diese hat insbesondere dann eine Wirkung auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, wenn regional gut erreichbare und angebundene Zentrale Orte Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung sind, in denen der Fokus auf das Prinzip der Innen- vor Außenentwicklung gelegt wird, während außerhalb dieser Siedlungsschwerpunkte die Siedlungsentwicklung auf die Eigenentwicklung begrenzt wird (Wahrhusen 2021: 265 f.). Tabelle 1 fasst aufbauend auf Pehlke und Siedentop (2021) die vier Steuerungsansätze mit der potenziell besonders hohen Flächenwirksamkeit und die ihnen zugeordneten konkreten Planungsinstrumente inhaltlich zusammen.

Steuerungsansatz	Planungsinstrument	Definition
Dichtevorgaben	Dichtevorgaben	Es werden quantifizierte Dichtevorgaben für die gemeindliche Baulandpolitik festgelegt.
Mengensteuerung	Orientierungsrahmen über Prognose	Es wird eine Bevölkerungs- oder Haushaltsprognose vorgegeben, die nachfrageseitig die Grundlage für Bedarfsermittlung durch die Gemeinde darstellt.
	Festlegung eines Bedarfs	Es wird anhand einer einheitlichen Berechnung ein Bedarf an Wohneinheiten oder Wohnbauflächen für jede Gemeinde in der Region festgestellt, der im Rahmen einer Bedarfsprüfung erweitert werden kann.
	Kontingente als Obergrenze	Es wird für jede Gemeinde ein maximaler Bedarf an neuen Siedlungsflächen oder Wohneinheiten quantitativ festgelegt.
Vorrang der Innenentwicklung	Vorrang der Innenentwicklung	Die Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung.
	Bedarfsnachweis	Es müssen im Rahmen eines Bedarfsnachweises angebotsseitig vorhandene Innen- und Außenentwicklungspotenziale der Gemeinde aufgeführt werden, die vom Bedarf abgezogen werden.
	Siedlungsflächenmonitoring	Vorhandene Innen- und Außenentwicklungspotenziale werden regions- oder landesweit einheitlich erfasst.
Eigenentwicklung	Beschränkung von Gemeinden auf Eigenentwicklung	Im Plan werden Gemeinden auf Eigenentwicklung / eine organische Entwicklung beschränkt. Das heißt, sie werden auf den Bedarf der örtlichen Gemeinschaft ohne Wanderungsgewinne beschränkt.
	Beschränkung von Ortsteilen auf Eigenentwicklung	Es werden nicht nur gesamte Gemeinden, sondern auch Gemeindeteile von größeren Gemeinden auf Eigenentwicklung / eine organische Entwicklung beschränkt.
	Quantitative Vorgabe für die Eigenentwicklung	Es gibt eine genaue quantitative Definition, wie viele Wohneinheiten oder Flächen in einem bestimmten Zeitraum im Rahmen der Eigenentwicklung neu ausgewiesen werden dürfen.

Tabelle 1: Ausgewählte positivplanerische Steuerungsansätze und Instrumente der Regionalplanung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nach Pehlke und Siedentop 2021. (Quelle: nach Pehlke/Siedentop 2021: 13ff.)

In Bezug auf die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ergänzen *negativplanerische Instrumente* das positivplanerische Instrumentarium, indem Freiräume unter Schutz gestellt werden (s. o.). Bei der Festlegung von Schutzgebieten ist zunächst eine Unterteilung in starke Schutzgebiete (Vorranggebiete; verbindliches Ziel der Raumordnung) und schwache Schutzgebiete (Vorbehaltsgebiete; der Abwägung zugänglicher Grundsatz der Raumordnung) zu unterscheiden. Diese Unterscheidung wird dann auf die verschiedenen inhaltlichen Schutzgebiete, wie regionale Grünzüge bzw. Grünzäsuren, Natur und Landschaft, Grund- und Oberflächenwasserschutz, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Freizeit und Erholung, (Siedlungs-)Klimaschutz, (vorbeugender) Hochwasserschutz, Bodenschutz, sonstiger Freiraumschutz, angewendet. Teilweise handelt es sich dabei um die Übernahme fachplanerischer Festsetzungen, beispielsweise des Natur- oder Hochwasserschutzes, teilweise um eigenständige raumordnerische Festlegungen (Pehlke/Siedentop 2021: 8 f.). Diese negativplanerischen Festlegungen entfalten in der Summe eine sehr hohe Wirksamkeit auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, die daraus resultiert, dass Schutzgebietsausweisungen regional unerwünschte Entwicklungen gegenüber möglicherweise andersgelagerten kommunalen Interessen direkt abwehren und verhindern können (Eichhorn/Diller/Pehlke 2021: 23).

Allerdings ist es schwierig, die Wirksamkeit einzelner Planungsinstrumente isoliert zu betrachten, wie das oben skizzierte Beispiel aus Wahrhusen (2021) verdeutlicht hat. Die Steuerungswirkung des regionalplanerischen Instrumentariums ergibt sich vielmehr aus der bewussten Kombination der Instrumente und damit ihrem Zusammenspiel (Einig/Jonas/Zaspel 2011: 69) (Pehlke 2023b: 283 f.). Auch wird in der Literatur immer wieder betont, dass das formelle Instrumentarium allein nicht ausreicht, sondern nur in Kombination mit regional angepassten informellen Instrumenten der Regionalentwicklung eine starke Wirksamkeit entfaltet werden kann. Dies gilt insbesondere für das positivplanerische Instrumentarium, da dieses nicht direkt über den Regionalplan wirksam wird, sondern vor allem in dessen Konkretisierung durch die kommunale Bauleitplanung und spätere Umsetzung durch private Akteure. Auf diese Umsetzung hat die Regionalplanung keinen direkten Einfluss (Eichhorn/Diller/Pehlke 2021: 24; Wahrhusen 2021: 264).

3 Fallstudien

Die in diesem Kapitel präsentierten fünf Fallstudien bilden den Kern dieser Expertise. Diese wurden vorab als potenzielle „Good-Practice-Beispiele“ auf der Grundlage einer bundesweit flächendeckenden quantitativen Inhaltsanalyse aller 2017 gültigen deutschen Regionalpläne hinsichtlich ihrer Regulierungsintensität zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung (Pehlke/Siedentop 2021), vertiefender eigener Recherchen zu nach 2017 neu aufgestellten Regionalplänen sowie einem Hintergrundgespräch (H1) ausgewählt. Bei der Auswahl wurde darauf geachtet, Planungsregionen auszuwählen, die in der Summe die in Tabelle 1 (S. 8) dargestellten Steuerungsansätze abdecken, innerhalb dieser Ansätze jeweils einen unterschiedlichen Schwerpunkt setzen sowie in verschiedenen Bundesländern liegen. Drei der Fallstudien (Ostwürttemberg, Südhessen und Ostwestfalen-Lippe) verfolgen einen explizit positivplanerischen Ansatz, der als Good-Practice-Beispiel für andere Planungsregionen dienen kann. Zudem wurde mit Mittelthüringen eine Planungsregion ausgewählt, die laut Pehlke und Siedentop (2021) ausschließlich mit negativplanerischen Instrumenten steuert, diesbezüglich aber eine besonders hohe Regulierungsintensität aufweist. Die fünfte Fallstudie „Niedersachsen“ ist insofern anders gelagert, als dass sie das nicht über die anderen Fallstudien abgedeckte Instrument der Eigenentwicklung in den Blick nimmt (Kapitel 3.4.1) sowie landesgesetzliche, naturschutzrechtliche Vorgaben für eine Mengenkontingentierung in der Bodenversiegelung und deren Wirkungen auf die Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen diskutiert vgl. Kapitel 3.4.2).

Für alle Fallstudien werden zunächst die regionalen Rahmenbedingungen und die Ausgangslage beschrieben, anschließend der Steuerungsansatz und Instrumentenmix umrissen und herausgearbeitet, wie dieser entstanden ist. Es folgt eine Darstellung und Erläuterung der zentralen Planaussagen zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. Abschließend wird die Wirksamkeit dieser Instrumente hinsichtlich der Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme für das Wohnen auf Basis der Expert*innen-gespräche mit den Regionalplanungsbehörden herausgearbeitet und damit das, was den jeweiligen Steuerungsansatz in den Augen der jeweiligen Regionalplanenden erfolgreich macht. Diese Fallstudien sind so aufbereitet, dass sie von anderen Regionalplanungsbehörden als Tool-Box zur Weiterentwicklung des eigenen regionalen Steuerungsansatzes genutzt werden können.

3.1 Planungsregion Ostwürttemberg (Regionalplan 2025)

3.1.1 Rahmenbedingungen

Die Planungsregion Ostwürttemberg erstreckt sich über eine Fläche von 2.138 km² im Osten Baden-Württembergs. Es handelt sich um eine sehr kleine Planungsregion, die die Landkreise Heidenheim und Ostalbkreis mit insgesamt 53 Kommunen (448.000 Einwohner) umfasst. Erarbeitet wird der Regionalplan vom Regionalverband Ostwürttemberg; als politisches Gremium legitimiert die Verbandsversammlung die planerischen Beschlüsse. Die Region ist im baden-württembergischen Vergleich ländlich geprägt und die einzige Planungsregion im Bundesland, die über kein Oberzentrum verfügt. Auf die vier Mittelzentren verteilen sich in etwa 45 % der Bevölkerung. Die vielen kleineren ländlichen Gemeinden haben oft große Gemarkungsflächen und viele verstreute Teilorte mit dörflichem Charakter. (Regionalverband Ostwürttemberg o. J.).

Zum Zeitpunkt des Interviews stammte der gültige Regionalplan aus dem Jahr 1997, der neue „Regionalplan 2035“ war jedoch durch die Verbandsversammlung bereits beschlossen und lag dem zuständigen Ministerium zur Genehmigung vor. Mittlerweile (Herbst 2025) ist er rechtskräftig. (Regionalverband Ostwürttemberg 1997, 2025).

3.1.2 Steuerungsansatz

Der alte Regionalplan aus dem Jahr 1997 verfügte ausschließlich über ein negativplanerisches Instrumentarium, insbesondere eine starke Freiraumkulisse mit Grünzügen und schutzbedürftigen Bereichen unterschiedlicher Funktion (Naturschutz, Landwirtschaft etc.), über die die Siedlungsentwicklung in gewisser Weise eingedämmt wurde. Bereits 2011 wurde in der Region ein konsequentes Siedlungsflächenmonitoring aufgebaut, welches die Fehlentwicklungen der Vergangenheit aufzeigt: Über die Jahre nehmen vor allem die klassischen Außenreserven aus dem Flächennutzungsplan schneller ab als die Baulücken und sonstige Innenentwicklungspotenziale. Zudem spielt sich diese Außenentwicklung hauptsächlich in den kleineren Ortschaften ab, in denen der Einfamilienhausbau dominiert. In den Mittelzentren ist es hingegen gelungen, Innenentwicklungspotenziale, auch Konversionsflächen, zu aktivieren. Hier sind mittlerweile größere Potenzialflächen erschöpft, sodass ebenfalls wieder vermehrt Außenbereichsflächen in Anspruch genommen werden. Aktuell bieten die Flächenreserven in der Region ein Potenzial zur Schaffung von rund 40.000 Wohneinheiten, wobei sich ein Großteil in kleineren Gemeinden befindet. (I4)

Um den über das Siedlungsflächenmonitoring aufgezeigten Fehlentwicklungen zu begegnen, verfolgt der neue Regionalplan einen positivplanerischen Ansatz, der auf einen Vorrang der Innenentwicklung abzielt und drei Planungsebenen adressiert:

- *Regionale Ebene:* Auf dieser Ebene werden regional bedeutsame Vorranggebiete (Wohnbau- und Gewerbeschwerpunkte) in den Mittel- und Unterzentren festgelegt, die eine sehr gute Eignung hinsichtlich der Erreichbarkeit von Daseinsvorsorgeeinrichtungen aufweisen.
- *Ebene der Flächennutzungsplanung:* Für diese Ebene verfügt die Region über das Instrument des Bauflächenbedarfsnachweises gekoppelt an eine Mengenkongentierung, die diejenigen Kommunen belohnt, die in der Vergangenheit flächensparend agiert haben.
- *Ebene des Bebauungsplans:* Für diese Ebene werden Mindestdichtevorgaben festgesetzt.

Darüber hinaus wurde ein neues negativplanerisch wirkendes Freiraumkonzept zum Schutz hochwertiger Landschaftsräume erstellt, welches für einzelne Festlegungen, wie Vorranggebiete zu Grünzügen oder für die Landwirtschaft, teils bis an die Ortsränder heranrückt und damit relativ streng ist. Alle

Festsetzungen wurden in der Planungsphase intensiv mit den Gemeinden abgestimmt, sodass auch deren Entwicklungsperspektiven in den Regionalplan eingeflossen sind (I4).

Das Siedlungsflächenmonitoring wird von der Regionalplanung gemeinsam mit einem Planungsbüro alle drei Jahre aktualisiert. In diesem Zuge finden mit allen Kommunen der Region Kommunalgespräche statt, um sich über die Entwicklung der Flächenreserven und deren Entwicklungsperspektiven auszutauschen. Die Regionalplanung versteht das Siedlungsflächenmonitoring als Dienstleistung für die Kommunen. (I4)

3.1.3 Zentrale Planaussagen zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme

Siedlungsentwicklung nach dem Leitbild der Dezentralen Konzentration

„2.4.1 Siedlungsbereiche

- (1) Z *Gemeinden, in denen sich die Siedlungstätigkeit verstärkt vollziehen soll, werden im Regionalplan als Siedlungsbereich festgelegt und in der Raumnutzungskarte symbolhaft dargestellt.*
- (2) Z *Als Siedlungsbereich werden festgelegt: [...]*
- (3) G *Die verstärkte Siedlungstätigkeit soll sich in den Siedlungs- und Versorgungskernen mit günstiger Anbindung an den Nahverkehr konzentrieren.“ (Regionalverband Ostwürttemberg 2025: 23f.)*

Die Steuerung der Siedlungsentwicklung folgt auf allen drei räumlichen Ebenen dem Leitbild der dezentralen Konzentration. Hierzu werden Siedlungsbereiche festgelegt. Das sind Gemeinden und Ortsteile, in denen verstärkt Siedlungstätigkeit stattfinden soll, um eine überörtliche Konzentration der Siedlungstätigkeit zu gewährleisten. Den Siedlungsbereichen wird nach dem regionalen Flächenbedarfsmodell (s. u.) ein Zuschlag gegenüber den anderen Gemeinden gewährt, sodass Flächenbedarfe in der Region an den planerisch begünstigten Standorten realisiert werden sollen. Die Darstellung der Siedlungsbereiche erfolgt symbolhaft und nicht gebietsscharf, um den Kommunen einen Handlungsspielraum bei der Wahl von Standorten für Bauflächen im Rahmen der Bauleitplanung zu ermöglichen. Dieser Handlungsspielraum ist jedoch an einen Nachweis des Bedarfs an Siedlungsentwicklung gekoppelt (s. u.). (Regionalverband Ostwürttemberg 2025: 23f.)

Ebene des Bebauungsplans: Vorrang der Innenentwicklung und Minstdichten

„2.4.2 Innen- vor Außenentwicklung, Flächensparen

- (1) Z Die Siedlungsentwicklung ist vorrangig am Bestand auszurichten.
- (2) Z Der Nutzung innerörtlicher Potenziale ist Vorrang vor einer Außenentwicklung einzuräumen. Siedlungsflächenreserven (Baulücken, Brachflächen, Konversionsflächen) sind vorrangig zu nutzen und auf den örtlichen Flächenbedarf anzurechnen. Die Nachverdichtung sowie Aufstockung von Minderbebauung im Bestand und die Mobilisierung von Leerstand ist anzustreben.
- (3) Z Zur Reduzierung der Belastung von Freiräumen durch neue Siedlungsflächeninanspruchnahme, ist bei allen Neubebauungen durch entsprechende Festsetzungen eine angemessene Bruttowohndichte sicherzustellen. Dafür werden die folgende Mindest-Werte vorgegeben: [...]“ (Regionalverband Ostwürttemberg 2025: 26)

Auf Ebene des Bebauungsplans gibt es zwei Instrumente für eine flächensparende Wohnsiedlungsentwicklung: den Vorrang der Innenentwicklung und Minstdichten. Die Kommunen sind aufgefordert, sich im Rahmen der Bauleitplanung mit ihren innerörtlichen Potenzialen auseinanderzusetzen und diese vorrangig zu nutzen. Der Regionalverband unterstützt die Kommunen bei der Innenentwicklung durch ein Monitoring der Siedlungsflächenreserven. Er führt alle drei Jahre eine Erhebung aller kommunalen Siedlungsflächenreserven durch und stellt den Kommunen die Ergebnisse zur Verfügung (s. u.). Die Kommunen sollen und können diese Datengrundlage nutzen, um sich mit ihren Innenentwicklungspotenzialen auseinanderzusetzen. Der Regionalplan schreibt vor, dass die Kommunen bei der Aufstellung von Bauleitplänen im Rahmen der Außenentwicklung mittels eines „Bedarfsnachweises“ nachvollziehbar darlegen müssen, warum der Wohnungs- bzw. Flächenbedarf nicht durch noch vorhandene und potenziell aktivierbare Innenentwicklungspotenziale gedeckt werden kann. Dabei sind auch die Bemühungen zur Aktivierung dieser Flächenpotenziale sowie mögliche Entwicklungshemmnisse darzulegen. (Regionalverband Ostwürttemberg 2025: 26f.)

Wie durch den Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vorgegeben, soll die Regionalplanung durch die Festlegung von Mindest-Dichtewerten auf eine möglichst hohe Flächeneffizienz bei der Neuinanspruchnahme von Böden für Siedlungsflächen hinwirken. Der Regionalplan definiert daher Bruttowohndichtewerte als Mindestwerte für alle Neubebauungen, die nach einer vorgegebenen Methodik auf Brutto-Flächen des Bebauungsplans umgerechnet werden und von denen nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden darf. Die im Regionalplan festgelegten Bruttowohndichtewerte reichen von 60 EW/ha in den Hauptorten der Mittelzentren bis zu 40 EW/ha in Gemeinden außerhalb der Siedlungsbereiche im ländlichen Raum. (Regionalverband Ostwürttemberg 2025: 28f.) Die festgesetzten Dichtewerte sind im Vergleich zu anderen Planungsregionen in Baden-Württemberg sehr niedrig; höhere Werte sind zwar in der Verbandsversammlung diskutiert worden, waren politisch aber nicht durchsetzbar, insbesondere nicht für die dörflich geprägten Bereiche im ländlichen Raum (14). Während die nun vorgegebenen Dichtewerte in der Vergangenheit in den meisten Gemeindetypen bereits erreicht wurden, werden die in den Gemeinden des ländlichen Raums anzustrebenden Dichtewerte dort bisher noch nicht erreicht. Die aus den Bebauungsplänen ermittelten Dichtewerte werden vom Regionalverband in einem Monitoring überwacht. Dieses dient dazu, dieses Ziel zu evaluieren. Sollte sich die gewünschte Steuerungswirkung nicht eingestellt haben, sollen die Dichtewerte im Rahmen einer Regionalplanänderung nach oben angepasst werden. (Regionalverband Ostwürttemberg 2025: 28f.)

Ebene der Flächennutzungsplanung: Mengensteuerung über an Erfolge in der Innenentwicklung gekoppelte Kontingentierung neuer Wohnbauflächen

„2.4.5 Flächenbedarfsberechnung für Wohnen

(1) Z Die Darstellung neuer Wohnbauflächen im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung erfolgt innerhalb der Flächenkontingente für die Funktion „Wohnen“. Die Ermittlung von Flächenkontingenten für die Funktion „Wohnen“ hat gemäß regionalem Wohnraumbedarfsmodell (Abs. 2 ff.) zu erfolgen. Im Falle eines zwingenden Planungsbedürfnisses kann von den Flächenkontingenten abgewichen werden, eine etwaige Abweichung ist von der Gemeinde nachvollziehbar zu begründen.

(2) Z Die Ermittlung der jeweiligen Flächenkontingente für die Funktion „Wohnen“ erfolgt jeweils zum Zeitpunkt der Planaufstellung in zwei Stufen:

1. Einordnung der Gemeinde in einen Kontingenttyp und

2. Ermittlung des Wohnbauflächenkontingents für den jeweiligen Kontingent-Typ

Für die Einordnung in den Kontingenttyp sind folgende drei Faktoren auf Basis des Siedlungsflächen-Monitorings Ostwürttemberg, welches alle drei Jahre nach dem Raum+-Modell durchgeführt wird, zu ermitteln. Als Basisjahr ist jeweils die Ersterhebung aus dem Jahr 2011 heranzuziehen, als Vergleichsjahr die aktuellste Erhebung:

1. Expansions-Quote: Sie beschreibt das Verhältnis von realisierten Außenentwicklungsflächen „Wohnen“ zu realisierten Innenentwicklungsflächen „Wohnen“. [...]

2. Dichte-Quote: Sie beschreibt das Verhältnis der insgesamt realisierten Wohnbauflächen zum Bevölkerungssaldo im selben Zeitraum. Über die positiven Werte wird für die vergleichende Einordnung der regionale Median ermittelt. [...]

3. Innenentwicklungs-Realisierungsquote (IE-RQ): Sie beschreibt den Grad der Ausnutzung vorhandener Innenentwicklungspotenziale. Über die positiven Werte wird für die vergleichende Einordnung der regionale Median ermittelt. [...]

Auf Basis dieser drei Kenngrößen erfolgt die Kontingenttypeneinordnung [Anmerkung: Bildung von 8 Typen aus den 3 Merkmalen, die im Regionalplan als Entscheidungsbaum dargestellt sind]

Die Ermittlung des Wohnbauflächenkontingents für den jeweiligen Kontingenttyps erfolgt anhand eines fiktiven Einwohnerzuwachses auf der Basis der Einwohnerzahl zum Zeitpunkt der Planaufstellung pro Jahr des Planungszeitraums (0,45% vs. 0,25%), eines Dichtewerts als Umrechnungsfaktor (45 ha/EW vs. 60 ha/EW) und ggf. eines Abschlags (pauschaler Abschlag 10%)

Je nach Kontingent-Typ werden folgende Werte zu Grunde gelegt: [...]

$$\frac{EW(\text{Planaufstellung}) * EW\text{-Zuwachs} * \text{Jahre Planungszeitraum}}{\text{Umrechnungsfaktor}} - \text{Abschlag}$$

(3) Z Für Zentrale Orte und Siedlungsbereiche gelten folgende Zuschläge: [...]

(4) Z Potenziell aktivierbare Wohnbauflächenpotenziale sind von den ermittelten Flächenkontingenten abzuziehen.“ (Regionalverband Ostwürttemberg 2025: 34f.)

Auf Ebene der Flächennutzungsplanung erfolgt die Steuerung über eine Mengenkontingentierung. Hierzu hat der Regionalverband eine Methodik entwickelt, die die Kommunen in „Flächenverbrauchstypen“ einordnet und den Kommunen anhand dieser Typen gewichtete Kontingente an zukünftiger Wohnbaufläche zuschreibt. Für die Einordnung der Gemeinden in die Kontingentstypen wurde aus dem Siedlungsflächenmonitoring (s. u.) ausgewertet, welche Kommune viel Fläche im Außenbereich verbraucht hat (Expansion), wo die Bevölkerung über-/unterproportional zur Entwicklung von Wohnbauflächen gewachsen oder geschrumpft ist (Dichte), und welche Kommunen Flächenpotenziale im Innenbereich nutzen (Innenentwicklungs-Realisierungsquote). Kommunen, die in diesen drei Indikatoren im innerregionalen Vergleich flächenexpansiv agiert haben, sollen über die Kontingentstypen gebremst werden, in denen ihnen ein unterdurchschnittliches Kontingent an Wohnbauflächen zur Verfügung gestellt wird, während Kommunen, die flächensparend agiert haben, ein überdurchschnittliches Kontingent zur Verfügung gestellt wird. Die Berechnung der Mengenkontingente basiert also auf einer Typisierung der Gemeinden, die sich am Verhältnis Innen- zu Außenentwicklung, Bevölkerungsentwicklung und Ausschöpfung der Innenentwicklungspotenziale orientiert. Die Einordnung in die Kontingentstypen wird im Turnus des Siedlungsmonitorings aktualisiert, sodass Kommunen, wenn sie sich in der Typeneinordnung verbessern, zusätzliche Wohnflächenkontingente zugesprochen bekommen. Dies bietet Anreize zur verstärkten Innenentwicklung. Für den Bedarfsnachweis im Falle einer Fortschreibung des Flächennutzungsplans ist die Typeneinordnung zum Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses relevant. Die Typeneinordnung gibt die in der anschließenden Flächenbedarfsermittlung anzuwendenden Parameter vor. So wird beispielsweise beim Parameter „EW-Zuwachs“ für Gemeinden, die verstärkt Innenentwicklungspotenziale realisiert haben, ein theoretischer Bevölkerungszuwachs von 0,45 % pro Jahr angesetzt, für alle anderen Gemeinden hingegen nur von 0,25 %. (I4, Regionalverband Ostwürttemberg 2025: 36f.)

Auf die so ermittelten Flächenkontingente sind die während der Laufzeit des Flächennutzungsplans aktivierbaren Flächenpotenziale anzurechnen. Dafür werden Erfahrungswerte aus dem Siedlungsflächenmonitoring zugrunde gelegt, welches auch Informationen zu den Flächeneigentümern enthält: Potenzialflächen im kommunalen Eigentum werden grundsätzlich zu 100 % angerechnet, private Flächen hingegen nur zu 50 %, wobei nachweislich nicht aktivierbare Flächen nicht angerechnet werden. Der Regionalplan ermittelt im Saldo bis 2035 ein Flächenkontingent „Wohnen“ von 740 Hektar, dem 620 Hektar potenziell aktivierbare Wohnbaureserven gegenüberstehen. Der verbleibende Saldo von 120 Hektar wird als regionaler Wohnbauflächenbedarf gesehen und soll innerhalb der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Wohnungsbau gedeckt werden (s. u.). Der örtliche Bedarf soll hingegen in der Regel durch Innenentwicklung sowie die Flächenreserven in den genehmigten Flächennutzungsplänen gedeckt werden. (Regionalverband Ostwürttemberg 2025: 38)

Regionale Ebene: Standortsteuerung durch „Vorranggebiete des Wohnungsbaus“

„2.4.6 Schwerpunkte für den Wohnungsbau

- (1) Z *In der Raumnutzungskarte werden folgende regionalbedeutsame Schwerpunkte des Wohnungsbaus in den Mittel- und Unterzentren als Vorranggebiete für den Wohnungsbau gebiets-scharf ausgewiesen, die einer Bündelung der Siedlungsentwicklung und der Deckung des ermittelten regionalen Flächenkontingents (s. PS 2.4.5) dienen: [...]*
- (2) Z *In den „Vorranggebieten des Wohnungsbaus“ sind andere raumbedeutsame Nutzungen, die mit einer verstärkten Wohnungsbautätigkeit nicht vereinbar sind, ausgeschlossen. [...]“ (Regionalverband Ostwürttemberg 2025: 38f.)*

Der Regionalplan stellt Vorranggebiete und ergänzend Vorbehaltsgebiete des Wohnungsbaus gebiets-scharf zeichnerisch dar, um den über die aktivierbaren Flächenreserven hinausgehenden regionalen Wohnbauflächenbedarf von 120 Hektar räumlich konzentriert in den Mittel- und Unterzentren an Stand-orten mit besonderer Eignung decken zu können. Diese 120 Hektar werden als Vorranggebiet darge-stellt, hinzukommen 8 ha in Vorbehaltsgebieten als Flexibilitätspuffer. Die Flächeneignung wurde über eine GIS-gestützte Analyse hinsichtlich der Erreichbarkeiten von Infrastruktureinrichtungen bestimmt. Flächen hoher Eignung wurden mit dem regionalen Freiraumkonzept abgeglichen und die verblei-bende Flächenkulisse mit den Entwicklungsvorstellungen der Mittel- und Unterzentren abgestimmt. (I4; Regionalverband Ostwürttemberg 2025: 39ff.)

Siedlungsflächenmonitoring und informelle Beratung der Kommunen

Viele formelle Steuerungsinstrumente zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme im neuen Re-gionalplan bauen auf dem seit 2011 in der Region etablierten Siedlungsflächenmonitoring auf. Die Er-hebung der Siedlungsflächenreserven für das Siedlungsflächenmonitoring erbringt der Regionalver-band (gemeinsam mit einem Planungsbüro) im dreijährigen Turnus als Dienstleistung für die Kommu-nen der Region. Die Erhebung erfolgt nach dem sog. „Raum+-Modell“ (<https://www.raum-plus.ethz.ch/de/methodik/>). Dieses ist ein standardisiertes Verfahren zur Ermittlung von Siedlungsflä-chenpotenzialen, bei welchem neben quantitativen Merkmalen auch qualitative Elemente erfasst wer-den (z. B. Eigentübertyp, Entwicklungshemmnisse und -perspektiven). Die für das regionale Flächen-bearfsmodell relevanten Merkmale der „Flächennutzung“ und „Reserveflächenkategorie (Außenre-serve, Baulücke oder Innenentwicklungspotenzial)“ bleiben in jeder Erhebung unverändert, sodass Zeit-reihen gebildet werden können. Da die Datenerhebung zentral über den Regionalverband erfolgt, ist zudem sichergestellt, dass die Daten methodisch einheitlich für alle Gemeinden erhoben werden. (I4, Regionalverband Ostwürttemberg 2025: 36f.)

Die Erhebung der Siedlungsflächenreserven im dreijährigen Turnus wird durch Erhebungsgespräche mit den 53 Städten und Gemeinden der Region begleitet. Für dieses Gespräche bereit der Regionalver-band Daten zu allen Flächenreserven – jede Fläche, die planerisch gesichert, aber noch nicht bebaut ist – vorläufig auf und geht diese Fläche für Fläche mit den Kommunen durch, um die Datengrundlage zu validieren und um fehlende qualitative Merkmale (z. B. zu Eigentumsverhältnissen, Entwicklungs-hemmnisse wie Hochwasserbereiche) zu ergänzen. Die Daten werden in ein Geoportal eingespeist und den Kommunen auf diesem Wege sowie als Datenpaket zur Verfügung gestellt, damit sie auch in der lokalen Stadtplanung mit dieser Datenbasis weiterarbeiten können. (I4)

Über die Erhebungsgespräche bekommt der Regionalverband zudem einen sehr guten Eindruck davon, welche baulichen Entwicklungen und Projekte in den Kommunen in der Planung sind und welche stadt-entwicklungspolitischen Themen diskutiert werden. Dies bildet einen wertvollen Hintergrund für die formellen Planungsprozesse und steigert das Vertrauen zwischen den Ebenen. Das Siedlungsflächen-monitoring wird als Dienstleistung des Kommunalverbandes gerne von den Kommunen angenommen, da insbesondere kleinere Gemeinden über keine eigenen Kapazitäten und finanziellen Ressourcen für ein Innenentwicklungs- und Flächenmanagement verfügen. Der Austausch mit den Kommunen wird zudem dazu genutzt, Förderprogramme des Landes Baden-Württemberg, wie das Programm „Flächen-gewinn durch Innenentwicklung“ zu bewerben und gemeinsam mit den Kommunen bzw. mit einzelnen Modellkommunen regelmäßig Förderanträge in diesem Programm zu stellen. Solche Modellprojekte abseits der formalen Regionalplanung haben sowohl für die Regionalplanung als auch die Kommunen einen großen Mehrwert, um abseits des Alltagsgeschäfts neue Lösungen zu erproben und den Aus-tausch zwischen den Ebenen zu fördern. Hiervon profitieren dann wiederum auch die formellen Verfah-ren, die beispielsweise auf einer erweiterten Wissens- oder Datenbasis aufbauen können. (I4)

3.1.4 Einschätzung zur Wirksamkeit des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Da der Regionalplan „Ostwürttemberg 2035“ erst 2025 rechtskräftig geworden ist, gibt es zur Wirksamkeit des Instrumentariums noch kein Erfahrungswissen, sodass diese nur hypothetisch abgeschätzt werden kann. Die Wirksamkeit des neuen positivplanerischen Instrumentariums ergibt sich weniger aus den einzelnen Instrumenten und Zielen des Regionalplans als aus der Kombination von Zielen, die die verschiedenen räumlichen Ebenen klar adressieren und die in ihrem Zusammenspiel wirksam werden. Gleiches gilt für das Zusammenwirken des neu eingeführten positivplanerisch wirkenden Instrumentariums mit strengen den Freiraum schützenden negativplanerischen Instrumenten. (I4)

Das neue positivplanerische Instrumentarium ist eng an das seit langem in der Region etablierte Siedlungsflächenmonitoring gekoppelt, welches planerisch gesicherte Flächenreserven parzellenscharf erhebt. Die Erhebung der Flächenreserven über den Regionalverband stellt zudem eine einheitliche Datenqualität für alle Kommunen sicher, der enge Austausch mit den Kommunen trägt zur Akzeptanz dieser Datenbasis bei. Das Siedlungsflächenmonitoring bietet so eine Grundlage, die regionalplanerischen Ziele zum Vorrang der Innenentwicklung und zur dezentralen Konzentration für alle drei adressierten Planungsebenen sehr strikt zu formulieren, indem sie eng an das Siedlungsflächenmonitoring gekoppelt sind. Beispielsweise können Bedarfsnachweise über die Koppelung an das Siedlungsflächenmonitoring auch sehr kleinteilige Flächenreserven in Baulücken mit bilanzieren. Zugleich ermöglicht das Siedlungsflächenmonitoring eine agile Formulierung von Zielen der Raumordnung, indem beispielsweise die Flächenkontingentierung über das Siedlungsflächenmonitoring an Erfolge in der Innenentwicklung geknüpft wird. (I4)

Vom Siedlungsflächenmonitoring wie auch der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den Kommunen profitiert die Region zudem auch bei konfliktvollen Themen. Wenn beispielsweise Bebauungspläne Zielen der Raumordnung entgegenstehen, schafft beides eine gute Basis, um in persönlichen Gesprächen statt in formalen Verfahren nach Lösungen zu suchen. (I4)

Die aus einem Auftrag im LEP Baden-Württemberg abgeleitete Zielsetzung, Mindest-Dichtewerte im Regionalplan festzusetzen, wurde in der Region hingegen wenig ambitioniert umgesetzt, da höhere Dichtewerte insbesondere in den ländlichen Gemeinden politisch in der Verbandsversammlung nicht gewollt waren (s. o.) (I4). Dies spielt mutmaßlich für die Wirksamkeit des regionalplanerischen Steuerungsansatzes insgesamt nur eine untergeordnete Rolle, da sich ein Großteil der Siedlungsentwicklung in der Region auf Flächen vollziehen wird, die bereits heute planerisch gesichert sind.

Regierungspräsidium Darmstadt (Regionalplan Südhessen 2011 und Entwurf 2025)

3.1.5 Rahmenbedingungen

Die Planungsregion Südhessen umfasst den urbanen Kernraum des hessischen Teils des Rhein-Main-Gebietes mit den Städten Frankfurt am Main, Wiesbaden und Darmstadt, an den Rändern aber auch ländliche Teilräume. Rund 4 Millionen Einwohner leben in dieser Planungsregion, die sich räumlich mit dem Regierungsbezirk Darmstadt deckt. Trägerin der Regionalplanung für die Planungsregion Südhessen ist die kommunal besetzte Regionalversammlung. Erarbeitet wird der Regionalplan von der Geschäftsstelle der Regionalversammlung, die beim Regierungspräsidium Darmstadt angesiedelt ist (Regierungspräsidium Darmstadt o. J.). Eine – bundesweit einmalige – Besonderheit ist es, dass der Regionalplan Südhessen für das Verbandgebiet des räumlich enger gefassten Regionalverbandes Frankfurt/Rhein Main mit dem Flächennutzungsplan zu einem gemeinsamen Planwerk zusammengefasst ist (Regionaler Flächennutzungsplan). In dieser Expertise stehen ausschließlich die Aussagen dieses Planwerks als Regionalplan für die Planungsregion Südhessen im Fokus. Der aktuell gültige Regionalplan wurde 2011 rechtsgültig (Regierungspräsidium Darmstadt et. al. 2011). Dieser wird derzeit neu aufgestellt. Der Entwurf befindet sich aktuell (Herbst 2025) in der ersten Offenlage (Regierungspräsidium Darmstadt et. al. 2024).

Während der Regionalplan 2011 unter den Rahmenbedingungen stagnierender Bevölkerungszahlen aufgestellt wurde, zeigte sich bereits kurz nach dessen Verabschiedung ein zunehmender Wachstumsdruck in der Region, der vor allen in den Oberzentren und den Mittelzentren im Kernraum zunächst über Konversionsflächen gedeckt werden konnte, die mittlerweile aber weitestgehend erschöpft sind. Das laufende Neuaufstellungsverfahren erfolgt unter der Rahmenbedingung eines zunächst weiterhin großer Wachstumsdruck, der von Frankfurt und den anderen Oberzentren der Region ausgeht und zum Rand der Region hin abnimmt. (I2)

3.1.6 Steuerungsansatz

Bereits der aktuelle Regionalplan Südhessen 2011 hat basierend auf landesplanerischen Vorgaben nach Siedlungstypen (unterhalb der Gemeindeebene) in Kombination mit der SPNV-Erreichbarkeit differenzierten Minstdichtevorgaben für die Wohnbaulandentwicklung sowie Siedlungsflächenkontingente festgesetzt, die sich aus einer landesweiten Wohnungsbedarfsprognose ableiten. Die Mengenkontingente werden textlich als sog. „Tabellenwert“ für die Gemeinden festgesetzt und sind räumlich auf die Vorranggebiete Siedlung beschränkt. Während die Tabellenwerte im Regionalplan 2011 durch Umrechnung der Bedarfe für zusätzliche Wohneinheiten auf Flächenbedarfe anhand der definierten Minstdichtevorgaben ermittelt wurden, ist in der noch laufenden Neuaufstellung zusätzlich geplant, die Mengenkontingente (inklusive Kontingente für Gewerbe) so zu deckeln, dass innerhalb der Region nicht mehr Fläche in Anspruch genommen wird, als ihrem Anteil (gemessen an der Einwohnerzahl) am Zielwert der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Hessen von 2,5 Hektar pro Tag entspricht (insgesamt 5.500 Hektar über den Planungszeitraum). Zudem wurde die dreistufige Kaskade des Vorrangs der Innen- vor der Außenentwicklung geschärft: Zunächst greift (1) das Ziel des „Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung“. Die Begründungspflicht der Kommunen, wenn sie in die Außenentwicklung gehen, wird an ein landesweit bereitgestelltes digitales Potenzialflächenkataster geknüpft. Sind die Innenentwicklungspotenziale nicht ausreichend, sollen Flächen zunächst in den (2) Vorranggebieten „Siedlung“ und nur als (3) als letzte Option in den Vorbehaltsgebieten „Landwirtschaft“ für Siedlungszwecke in Anspruch genommen werden.

Die Planungsregion sieht sich mit diesem seit langem in der hessischen Regionalplanung etabliertem positivplanerischen Instrumentenmix aus Mengensteuerung über die Tabellenwerte, einer Dichtesteuerung über die Minstdichtevorgaben und einer Standortsteuerung für die Vorranggebiete Siedlung als sehr gut aufgestellt.

Über die im Planentwurf neu hinzugekommene, an übergeordneten Flächensparzielen orientierte top-down Mengenkontingentierung wird das regionalplanerische Instrumentarium in der Region noch einmal geschärft. Zudem betont der Interviewpartner, dass die wesentliche Steuerungswirkung von diesen als „Ziele der Raumordnung“ formulierten Planaussagen ausgeht, während die Steuerungswirkung von „Grundsätzen der Raumordnung“ in der Vergangenheit gegenüber der kommunalen Bauleitplanung stark begrenzt war. Mit der Neuaufstellung des Regionalplans wurde daher die Grundsatzentscheidung getroffen, alle regionalplanerischen Erfordernisse, die sich sinnvoll über „Ziele der Raumordnung“ regeln lassen, als solche festzusetzen und auf die Formulierung von „Grundsätzen der Raumordnung“ weitestgehend zu verzichten. (I2)

3.1.7 Zentrale Planaussagen zur Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme

„Z 3.1.2-2 Innen- vor Außenentwicklung

Im Rahmen der Bauleitplanung sind vorrangig Vorranggebiete Siedlung oder Industrie und Gewerbe, Bestand, in Anspruch zu nehmen. Die Inanspruchnahme von entsprechenden Vorranggebieten, Planung, ist ausschließlich zulässig, wenn durch den Planungsträger in der Begründung des Bauleitplans dargelegt und begründet wird, dass innerhalb der Vorranggebiete Siedlung bzw. Industrie und Gewerbe, Bestand, keine geeigneten Flächen für die Planung aktiviert werden können. Ergänzend zu den Anforderungen nach § 1a Abs. 2 BauGB soll durch Bezugnahme auf das landesweite Digitale Potenzialflächenkataster eine Darlegung der Bemühungen zur Baulandmobilisierung erfolgen. Die Inanspruchnahme von Vorbehaltsgebieten für die Landwirtschaft ist ausschließlich zulässig, wenn weder eine Realisierung des Bauleitplans in den festgelegten Vorranggebieten Bestand noch Planung, nachgewiesenermaßen nicht möglich ist.“ (Regierungspräsidium Darmstadt et. al. 2024: 48)

Kaskade des Vorrangs der Innen- vor der Außenentwicklung

Über diese dreistufige Kaskade des Vorrangs der Innen- vor der Außenentwicklung soll verhindert werden, dass die Siedlungsentwicklung von vornherein als Außenentwicklung gedacht und umgesetzt wird. Gleichzeitig sollen die Kommunen dazu angeregt werden, sich mit Möglichkeiten zur Mobilisierung ihrer Innenentwicklungspotenziale auseinanderzusetzen. Der Vorrang der Innenentwicklung ist bereits im aktuellen Regionalplan an eine Begründungspflicht für die Kommunen geknüpft. Der Entwurf 2025 gibt mit dem seit einigen Jahren durch das Land Hessen bereitgestellten Digitalen Potenzialflächenkataster nun einen möglichen Rahmen vor (Soll-Vorschrift; es ist den Kommunen damit freigestellt, dieses zu nutzen oder die Bemühungen zur Baulandmobilisierung auf anderem Weg zu begründen). Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass dieses Angebot des Landes von den Kommunen gut angenommen wird, da den Kommunen mit diesem Kataster auch eine Ersterhebung ihrer Innenentwicklungspotenziale bereitgestellt wird, sodass die Kommunen nur den Aufwand für die kontinuierliche Pflege des Datensatzes haben. (I2)

Regionalisierung des hessischen „2,5 ha-Ziels“ durch Mengenkontingentierung

Der aktuelle Regionalplan 2011 begrenzt die Siedlungsentwicklung mithilfe von tabellarisch festgelegten Flächenkontingenten (sog. „Tabellenwerte“), die sich aus einer landesweiten regionalisierten Wohnbedarfsprognose sowie Mindestwohndichten ableiten. Die „Tabellenwerte“, legen für jede Kommune tabellarisch ein Maximalkontingent für die Wohnsiedlungsflächen sowie Gewerbeflächen als Ziele der Raumordnung fest. Diese Tabellenwerte dürfen von den Kommunen während der Gültigkeitsdauer des Plans in Anspruch genommen werden.

Auf diesen Tabellenwert zählt jegliche Bauleitplanung ein; dies umfasst auch Bebauungspläne mit einer geringeren Größe als 3 ha, die zwar nicht als regionalplanerisch raumbedeutsam angesehen werden (Darstellungsschwelle des Regionalplans), dennoch aber auf den Tabellenwert angerechnet werden. Mit Ablauf des jetzigen Regionalplans haben einige Kommunen ihren Tabellenwert für den aktuellen Plan ausgeschöpft und können neue Flächen nur noch über Zielabweichungsverfahren in Anspruch nehmen. (I2)

„Z 3.1.2-3 Begrenzung der Siedlungsentwicklung

- (1) *Bei der Ausweisung von Baugebieten außerhalb der Vorranggebiete Siedlung, Bestand sowie Industrie und Gewerbe, Bestand dürfen die in Tabelle 4 jeweils für Wohn- bzw. gewerbliche Nutzungen festgelegten Flächenkontingente nicht überschritten werden. [...] Die Einhaltung der Flächenkontingente durch Ausweisung von Baugebieten wird aufgrund aussagekräftiger Darlegungen der Kommunen durch die obere Landesplanungsbehörde bilanziert. Maßgeblich ist jeweils der Geltungsbereich des Bebauungsplans. Zusammenhängende Grünflächen, die mehr als 10 % der Fläche des Bebauungsplans betragen, werden nicht angerechnet.*
- (2) *Bei Baugebieten, die im Sinne des § 8 Abs. 2 BauGB aus gemischten Bauflächen (§ 1 Nr. 2 BauNVO) entwickelt sind, wird die Fläche des Geltungsbereichs des Bebauungsplans jeweils zur Hälfte auf die für Wohnen und gewerbliche Nutzungen festgelegten Flächenkontingente angerechnet.*
- (3) *Bei raumbedeutsamen Vorhaben, die nach § 35 Baugesetzbuch im Außenbereich privilegiert zulässig sind, und die der Ver- oder Entsorgung dienen sowie bei Planungen, die dem Ausbau der Freiflächenphotovoltaik dienen, wird der Geltungsbereich des Bebauungsplans nicht auf das jeweilige Flächenkontingent angerechnet.“ (Regierungspräsidium Darmstadt et. al. 2024: 48)*

Mit der Neuaufstellung des Regionalplans soll dieses Steuerungsinstrument deutlich verschärft werden. Die Summe aller Tabellenwerte orientiert sich nun am Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Hessen, die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen landesweit auf maximal 2,5 ha/Tag zu reduzieren. Unter Berücksichtigung des Planungshorizonts des Regionalplans von zehn Jahren sowie der Tatsache, dass rund 60 % der Bevölkerung Hessens in der Planungsregion Südhessen leben, ergibt sich für den Planungsraum Südhessen, dass für Siedlungsgebiete sowie Infrastrukturvorhaben maximal 5.500 ha bislang baulich ungenutzter Flächen in Anspruch genommen werden dürfen. Die Tabellenwerte werden in Summe top-down auf diese 5.500 ha begrenzt und liegen damit rund 40 % unter den über den Regionalplan 2011 ausgewiesenen Tabellenwerten. Jede Kommune erhält in Abhängigkeit von ihrer Zentralität und ihrem Strukturraum einen Basiswert an Siedlungsflächenkontingent, die übrigen Kontingente werden anhand der landesweiten Wohnungsbedarfsprognose zugeteilt (nach Abzug eines Kontingentes für überörtliche Infrastrukturen). (I2)

Nachhaltigkeitspolitisch erwünschte Flächennutzung werden im Regionalplanentwurf nicht mehr auf den Tabellenwert angerechnet. Dies betrifft einerseits Flächen, die dem Ausbau der Freiflächenphotovoltaik dienen. Dies wird damit begründet, dass diese keinen dauerhaften Flächenverbrauch darstellen und rückbaubar sind. So soll verhindert werden, dass Kommunen ihr Kontingent zu schnell aufbrauchen und andere Ziele der Siedlungsentwicklung, insbesondere die Schaffung von Wohnraum, durch den Ausbau der erneuerbaren Energien beeinträchtigt werden. Ebenso werden Grünflächen, die über zehn Prozent eines Bebauungsplans ausmachen, vom Tabellenwert ausgenommen, um zu vermeiden, dass Kommunen bei der Baulandentwicklung an Grünflächen sparen. Der Tabellenwert wurde als Grundzug der Planung definiert, um sicherzustellen, dass auch am Ende des Planungshorizonts keine Überschreitungen über Zielabweichungsverfahren stattfinden können.

Die Zielformulierung schließt allerdings nicht aus, dass Tabellenwerte von einer Kommunen an eine andere Kommune abgegeben werden. Dies könnte zum Ende der Laufzeit des neuen Regionalplans ggf. notwendig werden und beispielsweise über raumordnerische Verträge gelöst werden. (12)

Zudem wird mit der Neuaufstellung das Verfahren umgestellt, nach dem die Nutzung der Tabellenwerte nachgehalten wird. Bisher haben die Kommunen dies selbst übernommen und mussten die Bilanz der Regionalplanungsbehörde auf Anfrage bei größeren Planungen oder im Rahmen von Zielabweichungsverfahren vorlegen. Zukünftig wird die die Regionalplanungsbehörde die Tabellenwerte selbst monitoren, indem die Kommunen der Regionalplanung ihre Bebauungspläne im XPlanungs-Standard zur Verfügung stellen. (12)

Standortsteuerung durch zeichnerisch dargestellte Vorranggebiete Siedlung

„Z 3.2.1-1 Vorranggebiete Siedlung

- (1) *In den festgelegten Vorranggebieten Siedlung, Bestand und Planung, haben bei der Ausweisung von Bauflächen, Bau- und Sondergebieten, Flächen für den Gemeinbedarf sowie bei sonstigen Flächen im Rahmen der Bauleitplanung solche Bodennutzungen Vorrang, die mit einer Wohnnutzung vereinbar sind.*
- (2) *Sonderbauflächen und -gebiete für Freiflächenphotovoltaik, (Sonder-)Bauflächen und -gebiete sowie sonstige Flächen, in denen Nutzungen zulässig sind, die das Wohnen wesentlich stören, dürfen in Vorranggebieten Siedlung nicht ausgewiesen werden. Großflächiger Einzelhandel im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO gilt als nicht wesentlich störend im Sinne des Satzes.*
- (3) *[...].“ (Regierungspräsidium Darmstadt et. al. 2024: 58)*

Über die zeichnerische Festlegung von „Vorranggebieten Siedlung“ erfolgt sowohl im aktuellen Regionalplan wie auch im Entwurf eine Standortsteuerung in der Siedlungsentwicklung. Die wichtigste Änderung im Planentwurf ist die Umstellung von einer ausschließenden, negativen zu einer positiven Formulierung für die Vorranggebiete Siedlung, um die Zulässigkeit von Nutzungen klarer zu definieren und Zielkonflikte zu reduzieren. Bisher wird formuliert, welche Baugebietskategorien auf Ebene der Bauleitplanung in den Vorranggebieten realisiert werden müssen. Im Entwurf wird nun eine positivplanerische Formulierung gewählt, die definiert, dass in einem Vorranggebiet Siedlung alle bauleitplanerischen Ausweisungen zulässig sind, die dem Wohnen nicht entgegenstehen. Dies verhindert, dass nicht vollständig alle Baugebietskategorien aufzählt werden müssen, die in solch einem Vorranggebiet denkbar wären. (12)

Regionalplanerische Mindestdichtewerte

„Z 3.2.1-2 Dichtewerte

- (1) *In Bebauungsplänen außerhalb der festgelegten Vorranggebiete Siedlung, Bestand, oder in Bebauungsplänen, die erstmalig ein Baugebiet nach den §§ 2 bis 7 der Baunutzungsverordnung ausweisen, ist das Maß der baulichen Nutzung so festzusetzen, dass die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Dichtewerte (Wohneinheiten je Hektar Bruttowohnbauland) nicht unterschritten werden.*
- (2) *Liegt die Bestandsdichte in der näheren Umgebung eines Bebauungsplans über den Dichtewerten nach Absatz 1, ist durch Festsetzungen des Maßes der baulichen Nutzung sicherzustellen, dass die vorhandene Dichte der näheren Umgebung nicht unterschritten wird.*
- (3) *Festsetzungen des Maßes der baulichen Nutzung, die zu einer Unterschreitung der Dichtewerte nach Absatz 1 oder 2 führen, können ausnahmsweise zugelassen werden, wenn Gründe der Topografie, der Ökologie, des lokalen Klimas oder die Bestandsdichte in der näheren Umgebung dies rechtfertigen. Durch eine ausnahmsweise Unterschreitung kann die Bestandsdichte des Stadt-/Ortsteils nicht unterschritten werden.“ (Regierungspräsidium Darmstadt et. al. 2024: 58f.)*

Der Regionalplan 2011 wie auch der aktuelle Planentwurf legen Dichtewerte fest, die von der Zentralität einer Kommune, dem (untergemeindlich) vorhandenen Siedlungstyp sowie der Lage einer Kommune im (hoch)verdichteten Raum oder in ländlichen Räumen (mit Verdichtungstendenzen) abhängen. Diese betragen je nach Raumtyp zwischen 25 WE/ha Bruttowohnbauland im ländlichen Siedlungstyp bis zu 60 WE/ha Bruttowohnbauland, z. B. im großstädtischen Bereich oder im Umfeld von SPNV-Haltepunkten im mittelstädtischen Bereich. Abweichungen sind sowohl im aktuellen Plan als auch im Planentwurf möglich, allerdings darf dabei zumindest die Dichte der umliegenden Bestandsbebauung nicht unterschritten werden. Die Zieleinhaltung wird im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung in Bauleitplanverfahren nachgehalten, in der Regionalplanung als Träger öffentlicher Belange gehört wird. (I2)

Informelle Instrumente

Zur Vorbereitung des Regionalplans wurde vor dem Hintergrund der hohen Wachstumsdynamik ein regionales Entwicklungskonzept für Südhessen beauftragt. Über dieses informelle Instrument wurden beispielsweise die Flächenpotenziale in der Region betrachtet und die Entwicklungsabsichten und Wünsche der Kommunen erhoben. Dies diente als informelle Vorabbeteiligung zu den Planungsvorstellungen der Kommunen und fließt als Fachgrundlage in das Neuaufstellungsverfahren ein. (I2)

Zudem wird die Beratungsfunktion der Regionalplanung gegenüber den Kommunen zu Fragen der Bauleitplanung und der Raumordnung hervorgehoben, die vor allem von (kleineren) ländlichen Kommunen angenommen wird. Neben einem Austausch zu Ideen und Projekten auf der Arbeitsebene werden hierzu sog. „landesplanerische Anfragen“ genutzt. Über dieses Instrument kann eine Kommune die Regionalplanung informell anschreiben, um eine Einschätzung zu einem spezifischen Vorhaben (z. B. einem neuen Gewerbegebiet) zu erhalten. Die Regionalplanung beteiligt dann andere regionale Fachdezernate, um zu einer Ersteinschätzung zu diesem Vorhaben zu kommen und die Kommunen anschließend gebündelt zur weiteren Planung zu beraten. (I2)

3.1.8 Einschätzung zur Wirksamkeit des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Die Regionalplanungsbehörde Südhessen schätzt das ihr zur Verfügung stehende mengen- und dichte steuernde Instrumentarium als etabliert und wirksam ein, um einen effektiven Beitrag der Regionalplanung zur Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme sowohl im urbanen Kern der Region als auch im ländlichen „Kragen“ zu leisten. Dies gilt insbesondere für die „Tabellenwerte“ und Mindestdichtevorgaben. In der Vergangenheit war der Tabellenwert allerdings vielerorts so „üppig“, dass er keine einschränkende Wirkung hatte. Dies ändert sich mit dem neuen Regionalplan, der aufgrund des zusätzlichen Gesamtdeckels im regionalen Durchschnitt um 40 % geringere Tabellenwerte ausweisen wird als der aktuelle Plan. Die Dichtewerte werden in der Region von den Kommunen in der Regel akzeptiert. Dies zeigt sich darin, dass sie einerseits vielerorts überschritten werden und andererseits selten Zielabweichungsverfahren zu diesem Ziel angestrebt werden. In Bezug auf die ländlichen Teilräume der Region kann über den Dichtewert von 25 WE/ha Bruttowohnbauland erreicht werden, dass reine Einfamilienhausgebiete mit großen Grundstücken, die üblicherweise Dichten von 15-20 WE/ha aufweisen, nicht mehr neu realisiert werden. (I2)

Neben dem im Vergleich zu anderen Regionalplanungsregionen sehr umfassenden Steuerungsinstrumentarium selbst, welches aus Sicht des Interviewpartners in der Region Südhessen keiner weiteren Ergänzungen bedarf, um die Siedlungsflächenentwicklung effektiv regionalplanerisch steuern zu können, wirken in Südhessen aber auch die regionalen Rahmenbedingungen begünstigend hinsichtlich der Zielerreichung: Die Kommunen sind selbst bemüht, flächensparend zu planen, da es sich um eine sehr urbane Region mit hohem Preisniveau handelt und zugleich in vielen Teilen der Region auch räumliche Restriktionen wirken, z. B. durch die Mittelgebirgszüge. (I2)

Dennoch birgt die Steuerung über die Flächenkontingente (Tabellenwert) auch Herausforderungen. So basiert dieser im aktuellen Entwurf für die Neuaufstellung auf einer Bevölkerungsprognose aus dem Jahr 2020 und es wird voraussichtlich noch vor Abschluss des Neuaufstellungsverfahrens eine neue Prognose vorliegen, die im laufenden Planungsverfahren nicht mehr berücksichtigt werden kann (I2). Insofern führen lange Planungsverfahren dazu, dass der Regionalplan in diesem Punkt den Dynamiken der Region hinterherhängen. Mit der Deckelung des Tabellenwertes auf 5.500 ha wird – bundesweit erstmalig – eine an übergeordneten Flächensparzielen orientierte Flächenkontingentierung zur Grundlage des Regionalplans gemacht. Mit der Orientierung des Deckels am Anteil der Region an der Einwohnerzahl Hessens wurde aber von der Regionalversammlung ein für die Region sehr vorteilhafter Verteilungsmaßstab angelegt, da es sich um den am stärksten verdichteten Teilraum Hessens handelt, in dem der Pro-Kopf-Flächenverbrauch vergleichsweise gering ist (I2). Sollten die anderen Planungsregionen in Hessen sich diesen Verteilungsschlüssel zu eigen machen, wären weitaus ambitioniertere Anstrengungen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme notwendig als in der Region Südhessen. Zu den negativplanerischen Instrumenten, wie regionalen Grünzügen und Vorbehalts- und Vorranggebiete Landwirtschaft, kommt der Interviewpartner zu der Einschätzung, dass diese in ihrer Wirksamkeit hinsichtlich des Flächensparens gegenüber dem in der Region vorhandenen positivplanerischen Instrumentarium deutlich eingeschränkter sind. (I2)

3.2 Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (Regionalplan OWL 2024)

3.2.1 Rahmenbedingungen

Im Nordosten Nordrhein-Westfalens gelegen, umfasst der Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (OWL) ein Gebiet von 6.500 km², mit mehr als zwei Millionen Einwohnenden. Er ist räumlich deckungsgleich mit dem Regierungsbezirk Detmold. Träger der Regionalplanung ist der kommunal besetzte Regionalrat Detmold. Fachlich erarbeitet wird der Regionalplan durch die Bezirksregierung Detmold als staatlicher Regionalplanungsbehörde. Der aktuell gültige „Regionalplan OWL“ für den Planungsraum Ostwestfalen-Lippe ist seit 2024 rechtskräftig. Es handelt sich um den ersten Regionalplan für die gesamte Planungsregion, zuvor war er in zwei räumliche Teilabschnitte („Oberbereich Bielefeld“ und „Oberbereich Paderborn-Höxter“) getrennt. (Bezirksregierung Detmold 2025: 37).

Innerhalb der Region sind sowohl die Bevölkerungsentwicklung als auch die Flächeninanspruchnahme und -verfügbarkeit stark ausdifferenziert. Rund um die Oberzentren Bielefeld und Paderborn sowie im Kreis Gütersloh herrscht ein erheblicher Druck auf Wohnsiedlungs- und Gewerbeflächen und ein daraus resultierender Engpass an (geeigneten) Flächen. Im Gegensatz dazu gibt es in den ländlicheren Teilräumen der Region noch erhebliche Flächenreserven in den Flächennutzungsplänen, die bislang nicht ausgeschöpft sind. (I6)

3.2.2 Steuerungsansatz

Der Steuerungsansatz zur Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme für neue Siedlungsflächen in der Planungsregion Ostwestfalen-Lippe wie auch den übrigen Planungsregionen in Nordrhein-Westfalen war über Jahrzehnte durch zeichnerisch dargestellte Mengenkontingente für Allgemeine Siedlungsbereiche und Gewerbe- und Industriebereiche geprägt. Neue Regionalpläne in Nordrhein-Westfalen, so auch der Regionalplan OWL 2024, haben diesen Steuerungsansatz weiterentwickelt. Insbesondere die Erkenntnis, dass Probleme mit der Mobilisierbarkeit von regionalplanerischen Flächenreserven zu Flächenknappheiten und einer hohen Marktmacht von Flächeneigentümern und -eigentümerinnen geführt haben, wurde in der Region OWL zum Anlass genommen, den bisherigen Steuerungsansatz zu flexibilisieren und zu einer Koppelung von Mengen- und Standortsteuerung weiterzuentwickeln. (I6)

Im Regionalplan OWL 2024 erfolgt die Mengenkontingentierung daher nicht mehr als zeichnerische, sondern als textliche Festlegung (Flächenkontingente) mit Zielcharakter. Diese Flächenkontingente und die dahinterliegende Wohnungsbedarfsprognose sind alle fünf Jahre neu zu überprüfen. Die Flächenkontingente können von den Kommunen innerhalb der großzügigeren zeichnerisch festgelegten Flächenkulisse (Vorranggebiete Siedlungsentwicklung) umgesetzt werden. Diese Flächenkulisse des Regionalplans ist im Sinne der Standortsteuerung weiterhin im Wesentlichen an die zentralörtliche Struktur angelehnt (Standortsteuerung). Zudem werden Flächenreserven im Flächennutzungsplan auf die Flächenkontingente angerechnet. Dies soll auch sicherstellen, dass sich die Kommunen im Sinne einer guten Stadt- und Regionalentwicklung mit diesen Flächenreserven und Innenentwicklungspotenzialen auseinandersetzen, Maßnahmen zur Mobilisierung der Flächen ergreifen oder – wenn dies nicht gelingt, diese Flächen im Tausch mit neuen Flächen wieder als Freiraum darstellen (Flächentausch). (I6)

Der Regionalplan orientiert sich im Hinblick auf die Umrechnung von Wohnungsbedarfen in Wohnsiedlungsflächenbedarfe und Flächenkontingenten am Status quo der derzeitigen Siedlungsdichten in den Kommunen. Auch werden keine regionalplanerischen Mindestdichtevorgaben vorgegeben, sondern die Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung in neuen Baugebieten sollen sich an den in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) genannten Orientierungsgrenzen orientieren, soweit dies mit den städtebaulichen Belangen vereinbar ist (Grundsatz der Raumordnung). Negativplanerische Instrumente, z. B. zum Freiraumschutz, zum Hochwasserschutz und der Sicherung landwirtschaftlicher Nutzflächen ergänzen das mengen- und standortsteuernde Instrumentarium. (I6)

3.2.3 Zentrale Planaussagen zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme

Standortsteuerung über Vorranggebiete „Allgemeine Siedlungsbereiche“

„Ziel S1: Allgemeine Siedlungsbereiche

Die Allgemeinen Siedlungsbereiche werden als Vorranggebiete festgelegt. In ihnen sind folgende raumbedeutsame Nutzungen vorgesehen: Flächen für Wohnen, wohnverträgliches Gewerbe, Wohnfolgeeinrichtungen, öffentliche und private Dienstleistungen, siedlungszugehörige Grün-, Sport-, Freizeit- und Erholungsflächen.“ (Bezirksregierung Detmold 2025: 101)

Im Regionalplan OWL 2024 werden Allgemeine Siedlungsbereiche (ASB) als Vorranggebiete dargestellt. Diese der Standortsteuerung dienende Flächenkulisse orientiert sich nicht mehr nur an den für eine Kommune ermittelten Flächenbedarfen, sondern geht darüber hinaus, um den Kommunen mehr Flexibilität hinsichtlich der Bauleitplanung zu gewährleisten und unmittelbar Alternativen zu Flächen mit Mobilisierungshemmnissen in die Entwicklung bringen zu können. Die Standortkulisse an ASB ist damit im aktuellen Regionalplan deutlich großzügiger als im alten Regionalplan. (I6)

Innerhalb der Gemeinden soll die Siedlungsentwicklung gemäß dem LEP NRW auf die Zentralen Allgemeinen Siedlungsbereiche (zASB) ausgerichtet werden – ASB, die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen. Dieser Grundsatz des LEP richtet sich unmittelbar an die kommunale Bauleitplanung. Die zASB sind im Regionalplan in einer Erläuterungskarte gekennzeichnet (Bezirksregierung Detmold 2025: 101). Die Definition der Vorranggebiete ASB sowie die erläuternde Darstellung der zASB erfolgten nach dem Gegenstromprinzip. Außerhalb der Räume mit wesentlichen negativplanerischen Festlegungen, stützt sich die Flächenkulisse auf die Ergebnisse der im Aufstellungsverfahren geführten Kommunalgespräche und Flächen, die die Kommunen bereits gemeinsam mit den unteren Fachplanungsbehörden als konfliktarm gegenüber anderen Nutzungen identifiziert haben. Ergänzend zu den Vorranggebieten ASB stellt ein Grundsatz zur kompakten Siedlungsentwicklung klar, dass innerhalb der großzügigeren und flexibleren Mengenkulisse die Siedlungsentwicklung von den Kernorten aus nach außen gehen soll (und nicht umgekehrt). (I6)

Mengensteuerung über Flächenkontingente für Wohnbauflächen

Die Mengenkontingentierung für Wohnbauflächen erfolgt im Regionalplan OWL 2024 nicht mehr zeichnerisch, sondern über tabellarisch für jede Kommune als Flächenkontingente für Wohnbauflächen (Bruttobauland in ha), welche die Neudarstellung von Bauflächen im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung und damit die erstmalige Inanspruchnahme von Wohnbauflächen für bauliche Nutzungen beschränken. Die Flächenkontingente für Wohnbauflächen wurden mittels einer landesweit einheitlich über den Landesentwicklungsplan (LEP) vorgegebene Prognosemethodik ermittelt. Die Kontingente ergeben sich aus einer Wohnungsbedarfsprognose, die auf einer Haushaltsvorausberechnung, einem Ersatzbedarf sowie einer Fluktuationsreserve basiert. Kommunen mit schrumpfender Haushaltszahl erhalten als Grundbedarf zumindest die Hälfte des Ersatzbedarfes. Abweichend von der landesweiten Berechnungsmethode, die zur Umrechnung von Wohneinheiten in Flächenbedarfe drei Dichteklassen nutzt (urbane, suburbane, ländliche Gemeinden), werden im Regionalplan OWL die siedlungsstrukturtypischen Dichten gemeindegerecht berechnet (Anzahl von Wohnungen geteilt durch die für Wohnzwecke genutzte Bodenfläche) und die kommunalen Wohnungsbedarfe anhand dieser Dichtewerte im Sinne einer Trendfortschreibung in Flächenkontingente umgerechnet. Im Ergebnis führt ein bestimmter Wohnungsbedarf in dünn besiedelten Gemeinden damit zu höheren Flächenkontingenten als in den Großstädten. (Bezirksregierung Detmold 2025: 125)

„Ziel S 9: Flächenkontingente für Wohnbauflächen

- (1) *Die Gemeinden dürfen neue Bauflächen oder Baugebiete für Wohnbaunutzungen auf bisher für Siedlungszwecke nicht genutzten Freiflächen nur darstellen, wenn die vorhandenen freien Flächenreserven des Flächennutzungsplans an Bauflächen und Baugebieten für Wohnbaunutzungen mit einer zusammenhängenden Flächengröße von mehr als 2.000 m² für ein bedarfsgerechtes Angebot an Wohnbauflächen nicht ausreichen oder aus städtebaulichen Gründen für eine Nutzung nicht verfügbar gemacht werden können. Dabei dürfen die in der Tabelle gemäß Anlage 1 für die jeweilige Kommune als Obergrenze festgelegten Flächenkontingente für Wohnbauflächen (Brutobauland in ha) nicht überschritten werden.*
- (2) *Die Flächenkontingente für Wohnbauflächen können im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit auch für Bauleitplanungen von benachbarten Gemeinden verwendet werden, sofern die Anteile der teilnehmenden Kommunen an der interkommunalen Zusammenarbeit durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung oder im Rahmen eines Planungsverbands nach BauGB festgelegt worden sind.*
- (3) *Die in der Tabelle gemäß Anlage 1 festgelegten Obergrenzen können ausnahmsweise überschritten werden, wenn*
 - *die Überschreitung im Verhältnis zur festgelegten Obergrenze der jeweiligen Gemeinde unwesentlich ist,*
 - *vor Ablauf des Planungszeitraums das Flächenkontingent in einer Gemeinde aufgebraucht ist,*
 - *seitens der Gemeinde ein Bedarf für neue Wohnbauflächen nachgewiesen wird und*
 - *die vorhandenen freien Flächenreserven des Flächennutzungsplans an Bauflächen und Baugebieten für Wohnungsbau mit einer zusammenhängenden Flächengröße von mehr als 0,2 ha für ein bedarfsgerechtes Angebot an Wohnbauflächen nicht ausreichen oder aus städtebaulichen Gründen für eine Nutzung nicht verfügbar gemacht werden können.“ (Bezirksregierung Detmold 2025: 122)*

Die Flächenkontingente dürfen erst nachrangig zur Nutzung bereits im Flächennutzungsplan zur Verfügung stehenden Flächenreserven genutzt werden. Flächen die aus städtebaulichen Gründen nicht genutzt werden können oder die nicht für eine bauliche Nutzung mobilisiert werden können, z. B. aufgrund anderer Nutzungsabsichten der Eigentümer, können im Zuge eines Flächentausches wieder dem Freiraum zugeführt werden und stattdessen an andere Stelle Siedlungsflächen in Anspruch genommen werden. Flächenkontingente und -reserven werden immer dann bilanziert, wenn eine Kommune ihren Flächennutzungsplan neu aufstellt oder durch eine Änderung neue Wohnbauflächen in Anspruch nehmen möchte. Dieses Vorgehen stellt einerseits sicher, dass der jeweils aktuelle Stand der Reserveflächen (hinsichtlich Umfang, Qualität und Verfügbarkeit) in der Bauleitplanung zugrunde gelegt wird. Zum anderen schafft es Akzeptanz für dieses Instrument, da für alle Kommunen im Regionalplan zunächst Flächenbedarfe dargestellt sind. Würde die Flächenbilanz hingegen bereits bei der Erstellung des Regionalplans erstellt, würde bei vielen Kommunen ein Flächenbedarf von Null stehen, da sie noch über große Flächenreserven verfügen. Die nach der Bilanzierung von der Kommune nutzbaren Flächenkontingente sind aber letztendlich dieselben. Die Rücknahme von Flächenreserven soll möglichst am Siedlungsrand geschehen oder im Innenbereich in ein städtisches Grünflächenkonzept eingebunden sein. Baulücken, die kleiner als 0,2 ha sind, werden nicht auf die Flächenreserven angerechnet, da sie unterhalb der Maßstäblichkeit bzw. Flughöhe sind, auf der die Regionalplanung agiert. (16)

In Ausnahmefällen dürfen die Flächenkontingente von den Kommunen überschritten werden. Es wird aber davon ausgegangen, dass diese Regelung nur Einzelfälle betreffen wird, da der Regionalrat die Regionalplanung beauftragt hat, die Bauflächenkontingente und -reserven auf Basis des laufenden Siedlungsflächenmonitorings nachzuhalten und die Kontingente auf Basis novellierter Wohnungsbedarfsprognosen alle fünf Jahre zu überprüfen und ggf. im Regionalplan zu ändern. Dieser Leitgedanke der regelmäßigen Überprüfung der Flächenkontingente wurde eingeführt, da bereits während des Aufstellungsprozesses für den Regionalplan in einen bereits vorliegenden Entwurf eine neue Bevölkerungsvorausberechnungen eingespeist und damit auch die Flächenkontingente noch einmal neu berechnet wurden. In vielen Kommunen haben sich hierdurch die Kontingente reduziert. Dies ist zunächst auf Widerstand in den Kommunen gestoßen. Die Pflicht, die Kontingentierung mit einem kontinuierlichen Monitoring zu hinterlegen und die Kontingente alle fünf Jahre zu überprüfen, wurde als Lösung zu diesem Konflikt vereinbart. Über diese Regelung können gleichzeitig eine rechtssichere Planungsgrundlage wie auch Flexibilität hinsichtlich neuer Dynamiken und Herausforderungen gewährleistet werden. (I6)

Ein weiteres Ziel im Regionalplan definiert die Regeln, welche Nutzungskategorien gemäß der Baunutzungsverordnung im Rahmen der Flächennutzungsplanung in welchem Umfang (ganz bzw. zur Hälfte) auf die kommunalen Flächenkontingente anzurechnen sind (Z10 (Bezirksregierung Detmold 2025)) Um Transparenz in der Frage zu schaffen, was konkret auf die Siedlungsflächenkontingente angerechnet wird (und was nicht), wird auch dies kontinuierlich gemonitort. Derzeit entwickelt die Regionalplanungsbehörde ein digitales Fachtool, über das alle Anforderungen an das Monitoring der Kontingente und Flächenreserven abgedeckt werden, indem es die Kontingente, das Abschmelzen der Kontingente sowie die Reserveflächen durch Flächennutzungsplanänderungen nachhält. Über dieses Monitoring soll außerdem sichergestellt werden, dass Überschreitungen einzelner kommunaler Kontingente nicht zur Überschreitung des Gesamtkontingentes im Planungsraum führen. (I6)

Flächensparende Realisierung der Allgemeinen Siedlungsbereiche (ASB)

„Grundsatz S 3 „Flächensparende Siedlungsentwicklung“

Als Beitrag zur Sicherstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung soll bei der bauleitplanerischen Umsetzung der Allgemeinen Siedlungsbereiche eine möglichst hohe Bebauungsdichte angestrebt werden. Hierzu sollen sich die Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung an den in der jeweils gültigen BauNVO genannten Orientierungswerten ausgerichtet werden soweit dies mit den städtebaulichen Belangen vereinbar ist.“ (Bezirksregierung Detmold 2025: 103)

Die Regionalplanung OWL hat sich dagegen entschieden, Mindestbebauungsdichten im Regionalplan festzusetzen, da die Festsetzung der Bebauungsdichte zum Kernbestandteil der kommunalen Bauleitplanung gehört und daher auf dieser Ebene der Abwägung zugänglich sein muss. Deshalb ist es nicht möglich, für alle denkbaren Bauleitplanungen bereits auf der Ebene der Regionalplanung bestimmte Dichtewerte verbindlich vorzugeben. Mit dem Grundsatz S 3 „Flächensparende Siedlungsentwicklung“ soll erreicht werden, dass bei siedlungsräumlichen Planungen im Rahmen der Abwägungsentscheidung eine möglichst hohe Bebauungsdichte bezogen auf das konkrete Baugebiet angestrebt werden soll (Orientierung des Maßes der baulichen Nutzung an den Orientierungsgrenzen der BauNVO). Wenn es städtebaulich erforderlich ist, können auch Bebauungsdichten unterhalb der nach BauNVO möglichen Orientierungswerte festgelegt werden. Diese regionalplanerische Festsetzung zur Dichtesteuerung lässt sich zudem einfacher direkt im Planungsverfahren nachhalten als in Wohneinheiten gemessene Dichtewerte, die erst nach der Umsetzung gemessen werden können. (I6)

Informelle Instrumente

Die Regionalplanungsbehörde OWL ist Teil des Dezernats „Regionalentwicklung“ und versteht ihre Arbeit in einer Koppelung der formellen Regionalplanung mit informellen Ansätzen der Regionalentwicklung. Die Neuaufstellung des Regionalplans OWL war als kommunikativer Prozess mit den Kommunen gestaltet, in dessen Verlauf individuelle Kommunalgespräche mit allen Kommunen geführt wurden. Außerhalb des Planungsverfahrens wird die Kommunikation zwischen Regionalplanung und Kommunen über regelmäßige „Planerkonferenzen“ auf der Kreisebene sichergestellt, in die sich die Regionalplanung mindestens einmal jährlich mit einem „Raumordnungsdialog“ einbindet. (I6)

Als weiteres informelles Instrument wird die „Landesplanerische Anfrage“ hervorgehoben, über die die Kommunen Vorabanfragen stellen können, ob ein Vorhaben mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung konform geht. In Bezug auf das Ziel S9 (Flächenkontingente) kann dies insbesondere sicherstellen, dass die Kommunen ihre Flächenreserven im Vorfeld der formellen Planung bilanzieren und nicht erst im formellen Verfahren. Über dieses informelle Vorgehen kann dann bereits in einer sehr frühen Planungsphase ein gemeinsames Verständnis zur zukünftigen Siedlungsentwicklung entwickelt werden und so mögliche Konflikte zwischen regionaler und kommunaler Ebene im Zuge des formellen Änderungs- und Genehmigungsverfahrens der Flächennutzungspläne vermieden werden. Die notwendige Bilanzierung der Flächenreserven schafft einerseits eine gewisse Drohkulisse, dient aber vor allem dazu, dass formelle Regeln gar nicht zum Tragen kommen, da man sich über Überzeugungsarbeit, Verständnis und Augenmaß bereits im Vorfeld gemeinsam auf ein zielkonformes Vorgehen verständigen konnte. (I6)

Zudem sieht der aktuelle Entwurf des LEP NRW, der sich zum Zeitpunkt des Interviews (Mai 2025) im Beteiligungsverfahren befand, ein weiteres informelles Instrument vor, über das Regional- und Bauleitplanung um die Umsetzung des dort als Grundsatz der Raumordnung für Nordrhein-Westfalen verankerte „5-ha-Zielsetzung“ sowie die Zielsetzung einer perspektivischen Flächenkreislaufwirtschaft zu unterstützen. Hierzu wird die Landesplanung den Planungsregionen „Regionale Flächenberichte“ zur Verfügung stellen, die eine nach Nutzungsarten differenzierte Analyse der wesentlichen Faktoren für die Flächeninanspruchnahme in den Planungsregionen bieten soll sowie Potenzialen zu deren Reduktion in den jeweiligen Planungsregionen identifizieren soll. Die Regionalplanung ist aufgefordert, auf den Flächenberichten aufbauend Konzepte und Maßnahmen für eine effizientere und sparsamere Flächennutzung zu entwickeln, die einerseits über den Regionalplan, andererseits aber auch über informelle Strategien in Zusammenarbeit mit den Kommunen in die Umsetzung gebracht werden sollen (Grundsatz 6.1-2; Entwurf 3. LEP-Änderung 2025) (Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2025). Damit hat die Regionalplanung einen klaren Auftrag und eine Legitimationsgrundlage auf die Kommunen zuzugehen, um gemeinsam kooperative Modelle und umsetzungsorientierte Prozesse für eine flächensparende Siedlungsentwicklung auf den Weg zu bringen. (I6)

3.2.4 Einschätzung zur Wirksamkeit des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Die Regionalplanungsbehörde sieht die Mengensteuerung als ihren größten bzw. eigentlichen Hebel zum Flächensparen an. Die Flexibilisierung dieses Hebels, indem er den Kommunen mehr Freiheiten bezüglich der Standortalternativen lässt, weicht diesen nicht auf, sondern stärkt ihn, indem er den Kommunen mehr Handlungsspielräume im Umgang mit unkooperativen Eigentümer*innen schafft und so auch zu einer Beschleunigung in der Flächenaktivierung beiträgt. In Bezug auf die Standortsteuerung liegt der Hebel darin, dass diese trotz der Flexibilisierung weiterhin an die Siedlungsschwerpunkte der Gemeinden (zABS) gekoppelt ist und vor allem dort eine konzentrierte Ausweitung des Siedlungsraumes ermöglicht. (I6)

Zudem ist der Regionalplan OWL 2024 auch zeitlich dynamischer, indem er Mengenkontingente und Flächenreserven im Fünfjahresturnus überprüft. Er orientiert sich damit nicht mehr an starren Planungszeiträumen und kann damit schneller auf die sich ebenfalls immer schneller verändernden Rahmenbedingungen, Herausforderungen und damit Flächenansprüche reagieren. Leitgedanke ist, dass Siedlungsflächenentwicklung ein strategischer Prozess aus Zielformulierung, Monitoring/Evaluierung und Nachsteuerung ist. (I6)

Bezüglich einer Dichtesteuerung hat die Region einen neuen Weg gewählt, der sich an den Obergrenzen des Maßes der Nutzung in der Baunutzungsverordnung orientiert. Eine an Wohneinheiten orientierte Dichtesteuerung wird hingegen als nicht sachgerecht eingeschätzt, da diese auf Ebene der Regionalplanung nicht nachgehalten werden kann und zudem am Markt vorbei gehen kann, da Wohnungsbedarfe unterschiedlicher Zielgruppen unberücksichtigt bleiben. Der nun gewählte Weg habe das Potenzial, in den Kommunen eine Diskussion über im jeweiligen räumlichen Kontext angemessene städtebauliche Dichten anzustoßen und diese vor Ort durch- und umzusetzen. (I6) Die Koppelung der Dichtevorgaben an die BauNVO wurde als Grundsatz der Raumordnung formuliert. Da es sich um eine neue Regelung im Regionalplan handelt, kann die tatsächliche Wirksamkeit zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht eingeschätzt werden.

Zudem spielen Bebauungsdichten in der Planungsregion bei der Umrechnung von Wohnungsbedarfen in Flächenkontingente eine zentrale Rolle. Hier wird eine Trendfortschreibung zugrunde gelegt, die gerade im ländlichen Räumen zu überproportionalen Flächenkontingenten führt. Auf ein zusätzliches steuerndes Element – eine Erhöhung der Dichten im Neubau gegenüber den Bestandsdichten – wurde an dieser Stelle verzichtet. Dies hat die Akzeptanz für den Regionalplan in vielen, insbesondere schrumpfenden, Kommunen deutlich erhöht. Die tatsächlichen Wirkungen dieses Verzichts auf den Flächenverbrauch werden als gering eingeschätzt, da die Regelung vor allem Kommunen zugutekommt, die über Flächenreserven verfügen, die die nun im Regionalplan dargestellten Flächenkontingente übersteigen und die vorrangig abgebaut werden müssen, bevor neue Flächen im Flächennutzungsplan dargestellt werden dürfen. Zur Akzeptanzsteigerung trägt außerdem bei, dass Flächenkontingente und -reserven nicht bereits mit der Erstellung des Regionalplans bilanziert wurden, sondern diese Regelung erst mit Flächennutzungsplanänderungen zum Tragen kommt. (I6)

Die Wirksamkeit des formellen regionalplanerischen Instrumentariums ist auf die Begrenzung von Siedlungswachstum beschränkt, hat aber keine Hebel für eine umsetzungsorientierte Bestandsentwicklung in den Kommunen, wie die Nachverdichtung in Einfamilienhausgebieten und die Revitalisierung der Ortskerne. Ein Potenzial, diese Themen gemeinsam mit den Kommunen perspektivisch anzugehen, bietet der neue Auftrag des LEP zur kooperativen Entwicklung von Instrumenten zum Flächensparen. Die eigentlichen Herausforderungen der Kommunen in der Bestandsentwicklung lägen aber in fehlenden Ressourcen, z. B. personeller Ressourcen zur Entwicklung modellhafter Lösungsansätze für die Bestandsentwicklung oder finanzieller Ressourcen für den Ankauf und die Wiedervermarktung von Schlüsselimmobilien in den Ortskernen. (I6)

3.3 Planungsregion Mittelthüringen (Regionalplan 2011)

3.3.1 Rahmenbedingungen

Als eine von vier Planungsregionen in Thüringen ist die kommunal besetzte Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen Trägerin der Regionalplanung. Erarbeitet wird der Regionalplan durch die Regionale Planungsstelle Mittelthüringen, die beim Landesverwaltungsamt als Mittelbehörde angesiedelt ist. Die Region umfasst die Landkreise Gotha, Sömmerda und Weimarer Land, den Ilm-Kreis sowie die kreisfreien Städte Erfurt und Weimar (insgesamt 636.000 Einwohner). Außerhalb der beiden Zentren Erfurt und Weimar, die als zentrale Orte und Hochschulstandorte eine gewisse Flächenknappheit aufweisen, ist die Region überwiegend ländlich geprägt. Flächenknappheit ergibt sich außerhalb der Zentren nur punktuell – zum Beispiel aus prosperierenden Wirtschaftsstandorten wie dem Erfurter Kreuz. (Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen o. J.)

Grundlage für die Regionalplanung ist aktuell der Regionalplan aus dem Jahr 2011. Ein Entwurf aus dem Jahr 2019 konnte durch drängendere Aufgaben, insbesondere in der Steuerung des Windenergieausbaus, nicht finalisiert werden und gilt daher aufgrund der langen Bearbeitungsdauer sowie sich ändernder Rahmenbedingungen bereits zum Zeitpunkt des Interviews als überholt. (I6)

3.3.2 Steuerungsansatz

Die Region wurde als kontrastierendes Fallbeispiel für eine Region ausgewählt, die Siedlungsentwicklung nahezu ausschließlich über Vorrang- und Vorbehaltsgebiete steuert und hier deutschlandweit einen Spitzenwert in der Regulierungsintensität aufweist (Pehlke/Siedentop 2021). Die wesentlichen Regelungen des Regionalplans zur flächensparenden Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung basieren damit auf einer Negativplanung durch Vorranggebiete für Landwirtschaft und Freiraumsicherung. Eine Positivplanung mit Zielen und Grundsätzen zur Siedlungsentwicklung, die auf eine Regionalisierung des 30ha-Ziels über die Regionalplanung abzielten, war zwar Anfang der 2000er-Jahre im Rahmen eines Modellvorhabens der Raumordnung entwickelt worden, konnte sich aufgrund eines davon abweichenden Steuerungsverständnisses der thüringischen Landesregierung im Aufstellungsverfahren für den Regionalplan 2011 letztendlich aber nicht durchsetzen. (I1)

Der Landesentwicklungsplan (LEP) enthält bereits grundlegende Aussagen zur Siedlungsentwicklung, insbesondere zur Beschränkung einer über eine Eigenentwicklung hinausgehenden baulichen Entwicklung auf die über den LEP definierten Zentralen Orte. Diese Regelungen werden landesweit über die Stellungnahmen der Oberen Landesplanungsbehörde in den Bauleitplanverfahren umgesetzt und sind in Thüringen etabliert. Ihre Wirksamkeit wird generell als sehr gut eingeschätzt.¹ Im hier im Fokus stehenden Regionalplan werden Aussagen zur Siedlungsentwicklung hingegen nur über Grundsätze adressiert (z. B. zum Vorrang der Innenentwicklung und Erhöhung der Flächenproduktivität). (I1)

¹ Eingeschränkt ist die Wirksamkeit dieser langdesplanerischen Instrumente insbesondere in zweierlei Hinsicht: einerseits sind die Zentralen Orte auf der Gemeindeebene festgelegt und ihre Funktion nicht auf zentrale Siedlungsbereiche beschränkt, andererseits übernehmen auch unterhalb der Ebene der Grundzentren einzelne Gemeinden bzw. Ortsteile Versorgungsfunktionen, sodass eine Entwicklung über die Eigenentwicklung hinaus zur Sicherung dieser Versorgungsfunktion beitragen könnte. (I1)

3.3.3 Zentrale Planaussagen zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme

Vorranggebiete Freiraumsicherung

„Z. 4-1 Vorranggebiete Freiraumsicherung sind für die Erhaltung der schutzgutorientierten Freiraumfunktionen der Naturgüter Boden, Wald, Wasser, Klima, Flora und Fauna sowie des Landschaftsbildes vorgesehen. Andere raumbedeutsame Nutzungen sind in diesen Gebieten ausgeschlossen, soweit diese mit der vorrangigen Funktion nicht vereinbar sind.“ (Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen 2011: 56)

Die Sicherung und Entwicklung der Freiräume erfolgt insbesondere durch die Ausweisung von Vorranggebieten Freiraumsicherung und dient dabei im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips der dauerhaften Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen. Sie sichern als multifunktionale Freiräume besonders schutzwürdige und -bedürftige Naturraumpotenziale und sind Kernbereiche (über-)regionaler ökologischer Verbundsysteme. Die Vorranggebiete basieren auf der Zusammenarbeit mit den betroffenen umweltbezogenen Fachbehörden und werden nach einem einheitlichen methodischen Grundmuster für alle Planungsregionen in Thüringen abgegrenzt und anschließend von der Regionalplanung den Nutzungsansprüchen anderer Fachplanungen und die kommunaler Entwicklungsabsichten gegenübergestellt, um letztendlich als Ziel der Raumordnung im Regionalplan dargestellt zu werden. (Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen 2011)

Vorranggebiete landwirtschaftliche Bodennutzung

„Z. 4-3 Vorranggebiete Landwirtschaftliche Bodennutzung sind für eine nachhaltige Entwicklung der Landbewirtschaftung vorgesehen. Andere raumbedeutsame Nutzungen sind in diesen Gebieten ausgeschlossen, soweit diese mit der vorrangigen Funktion nicht vereinbar sind.“ (Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen 2011: 73)

Die Ausweisung von Vorranggebieten „Landwirtschaftliche Bodennutzung“ dient dazu, die Landwirtschaft als Faktor der Wirtschaft und als bedeutenden Arbeitgeber im ländlichen Raum zu stärken und die Kulturlandschaft zu erhalten. Es handelt sich insbesondere um Räumen mit Böden hoher landwirtschaftlicher Nutzungseignung. Diese wurden ebenfalls nach landesweiten Kriterien auf Basis eines landwirtschaftlichen Fachbeitrags sowie einer raumordnerischer Abwägung mit anderen Flächennutzungsansprüchen als Ziel der Raumordnung dargestellt. (Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen 2011)

Sowohl die Vorranggebiete Freiraumsicherung und Landwirtschaft dienen als negativplanerische Instrumente dazu, den Freiraum außerhalb der Ortslagen zu schützen. An den Ortsrändern selbst überlassen diese den Kommunen einen räumlichen Handlungsspielraum, weitere Siedlungsflächen in Anspruch zu nehmen, da diese Vorranggebiete bis auf wenige Ausnahmefälle nicht direkt an die Ortslagen angrenzen. (I1)

Informelle Instrumente

Die regionale Planungsstelle arbeitet über informelle Formate, wie eine Planer*innen-Runde, eng mit den kommunalen Verwaltungen (Kreis- und Stadtplanung) zusammen. Diese Runde ermöglicht einen direkten Austausch zu Lösungsvorschlägen für konkrete räumliche Vorhaben zwischen den räumlichen Ebenen. So gelingt es, das Gegenstromprinzip effektiv zu leben und umzusetzen.

Diese Kommunikation erleichtert die Arbeit in politischen Gremien, da fachliche Diskussionen bereits im Vorfeld geklärt werden. Für weitere wünschenswerte Austauschformate, beispielsweise regelmäßige informelle Vor-Ort-Termine in den Kommunen zu deren Entwicklungsvorstellung in der Siedlungsentwicklung, fehlen der regionalen Planungsstelle hingegen die personellen Ressourcen. (I1)

3.3.4 Einschätzung zur Wirksamkeit des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Über die negativplanerische Festsetzung von Vorranggebieten gelingt es, Freiräume in der Fläche zu schützen. Sie bieten nicht zuletzt aufgrund ihrer fundierten fachlichen Begründung Rechtssicherheit. Zugleich lassen sie den Kommunen an den Siedlungsrändern aber auch eine deutliche Flexibilität hinsichtlich der Ausgestaltung der Siedlungsentwicklung. Dieser Rahmen wird für die Zentralen Orte höherer Stufe in der Regel weiter gefasst als für die auf die Eigenentwicklung beschränkten Gemeinden. (I1)

Als deutlich wirksamer und auch in der Logik der Sache sinnvoller, wird aber eine direkte Steuerung über Ziele zur Siedlungsentwicklung angesehen, die in Thüringen derzeit auf Ebene der Regionalplanung nicht vorgesehen ist. Über die positivplanerische Festlegung von Zielen zur Siedlungsentwicklung wäre eine direkte Abstimmung mit den Kommunen zu ihren Entwicklungsabsichten im Sinne des Gegenstromprinzips über die Beteiligungsverfahren zum Regionalplan oder später im Rahmen von Zielabweichungsverfahren möglich. Regionale und kommunale Interessen in der Siedlungsentwicklung könnten gegeneinander abgewogen und im Regionalplan festgehalten werden. (I1)

Informelle Instrumente können (fehlende) formelle Instrumente nicht ersetzen; beispielsweise lässt nur über Kommunikation bereits getroffenen kommunalen Beschlüssen kaum etwas entgegensetzen. Kommunikative Instrumente werden aber für den wechselseitigen Informationsaustausch im Vorfeld formaler Planungsverfahren als sehr wichtig und wirksam eingeschätzt. (I1)

3.4 Niedersachsen

Die Fallstudie „Niedersachsen“ weicht methodisch wie auch inhaltlich von den übrigen Fallstudien ab, indem sie zwei eng an die generelle Fragestellung dieser Expertise angelehnte, vertiefende Aspekte adressiert, die während der Erarbeitung der Expertise aufgekommen sind. Erstens wurde in der Transfer-tagung des MOROs neben den bereits über die anderen Fallstudien adressierten positivplanerischen Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch die Regionalplanung ergänzend auf das etablierte Instrument der „Eigenentwicklung“ verwiesen und der Ansatz der Region Hannover als Good-Practise-Beispiel hervorgehoben. Dieses wird in diesem Abschnitt selektiv dargestellt, ohne den regionalplanerischen Steuerungsansatz der Region Hannover zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme insgesamt herauszuarbeiten. Zweitens geht die Fallstudie der in einem Querschnittsworkshop des MORO aufgeworfenen Frage nach, welche Wirkungen das im Jahr 2021 in das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) aufgenommene Ziel, die Flächenneversiegelung bis 2030 auf weniger als 3 ha/Tag zu begrenzen und bis spätestens zum Jahr 2050 auf Netto-Null zu reduzieren auf die Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme in Niedersachsen hat.

3.4.1 Instrument der „Eigenentwicklung“ am Beispiel der Region Hannover

Die Region Hannover hat bereits mit dem Regionalen Raumordnungsprogramm (RROP) 2005 ein differenziertes Ziel der Raumordnung zur Eigenentwicklung von Ortsteilen festgelegt, die über keine infrastrukturellen Grundversorgungseinrichtungen verfügen (insgesamt ca. 130 Ortsteile in der Region). Dieses wurde auf Grundlage umfangreicher Voranalysen (juristische und planerische Beratung; empirische Ermittlung des Eigenentwicklungsbedarfs, Begleitung durch Arbeitskreis mit kommunaler Beteiligung) entwickelt, im Aufstellungsprozess des RROP 2016 evaluiert und anschließend im RPOP 2016 unverändert beibehalten. Es verfolgt einen flächenbezogenen statt eines einwohnerbezogenen Ansatzes bei der Eigenentwicklung. Über die Laufzeit RROP (10 Jahre) wird der Siedlungsflächenzuwachs für diese Ortsteile auf 5 % (in Ausnahmefällen 7 %) begrenzt. Der Ausgangswert wurde im Zusammenwirken mit den

„2.1.4 Entwicklung ländlich strukturierter Siedlungen

- (1) *Die ländlich strukturierten Siedlungen ohne zentralörtliche Funktion sollen als Teil der gewachsenen Siedlungsstruktur gesichert und im Rahmen des örtlichen Bedarfs entwickelt werden.*
- (2) *Als „ländlich strukturierte Siedlungen mit Ergänzungsfunktion Wohnen“ sind in den Städten und Gemeinden festgelegt: [...]*

In den „ländlich strukturierten Siedlungen mit Ergänzungsfunktion Wohnen“ ist eine Siedlungsentwicklung über die Eigenentwicklung (siehe Abschnitt 2.1.4 Ziffer 03) hinaus möglich. Der Umfang der Siedlungsflächenerweiterung ist mit der Tragfähigkeit der örtlichen infrastrukturellen Grundversorgungseinrichtungen (Kindertagesstätten, Grundschulen, Senioreneinrichtungen etc.) abzugleichen und darf nicht die Entwicklung der Siedlungsschwerpunkte (siehe Abschnitt 2.1.3 Ziffer 01) beeinträchtigen.

- (3) *In den übrigen ländlich strukturierten Siedlungen – in denen keine „Ergänzungsfunktion Wohnen“ festgelegt ist – ist die Siedlungsentwicklung auf die Eigenentwicklung begrenzt. Hier besteht der Entwicklungsspielraum aus der Erfüllung des örtlichen Grundbedarfs an zusätzlichen Wohnbauflächen und gemischten Bauflächen. Er wird als Basiszuschlag in Prozentangabe zur vorhandenen Siedlungsfläche festgelegt und beträgt 5 %.*

Der Entwicklungsspielraum kann zusätzlich ausnahmsweise um einen Ermessenszuschlag auf bis zu insgesamt 7 % Siedlungsflächenerweiterung erhöht werden. Dies ist in begründeten Einzelfällen dann möglich, wenn von der Stadt bzw. Gemeinde ein begründeter Sonderbedarf aufgrund besonderer örtlicher Gegebenheiten bzw. Entwicklungen geltend gemacht werden kann.

Der Basiszuschlag und der Ermessenszuschlag beziehen sich auf den Geltungszeitraum dieses Regionalen Raumordnungsprogramms.

[Sonderregelungen für gewerbliche Bauflächen]“ (Region Hannover 2017: 39f.)

Kommunen durch ein Planungsbüro ermittelt. Ein Handel mit Eigenentwicklungspotenzialen ist ausgeschlossen. (Prieps 2025)

Das Ziel wird damit begründet, dass es aufgrund des demographischen Wandels und zunehmend knapper Haushaltsmittel der Kommunen erforderlich ist, die Siedlungsentwicklung auf die Orte zu konzentrieren, in denen langfristig tragfähige Infrastrukturangebote bestehen können. Die Evaluation des Ziels hat ergeben, dass es gelungen ist, vorangegangene Ausreißer beim Flächenzuwachs wirksam zu begrenzen, zugleich aber auch ausreichende kommunale Handlungsspielräume zu erhalten. Es ist bei den

Kommunen zudem weitestgehend akzeptiert, weil es auch in ihrem Interesse liegt, dass die Ortsteile, die über keine Infrastruktur verfügen, nicht weiter in die Fläche wachsen. (Prieps 2025)

3.4.2 § 1a des Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz

In Niedersachsen soll die Flächenneuversiegelung bis 2030 auf weniger als 3 ha/Tag begrenzt und bis spätestens zum Jahr 2050 auf Netto-Null reduziert werden. Dies ist seit 2021 im Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) gesetzlich verankert.

„1) Ergänzend zu § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG ist die Neuversiegelung von Böden landesweit bis zum Ablauf des Jahres 2030 auf unter 3 ha pro Tag zu reduzieren und bis zum Ablauf des Jahres 2050 zu beenden. Anzurechnen sind Flächen, die entsiegelt und dann renaturiert oder, soweit eine Entsiegelung nicht möglich oder nicht zumutbar ist, der natürlichen Entwicklung überlassen worden sind.“ (§ 1a NAGBNatSchG)

Zudem ist in der Niedersächsischen Nachhaltigkeitsstrategie informell das Ziel verankert, die Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf unter 4 ha/Tag zu begrenzen.

Die Aufnahme der Begrenzung der Flächenneuversiegelung in das Niedersächsische Naturschutzgesetz ist eine Maßnahme des sog. „Niedersächsischen Wegs“. Dieser ist eine bundesweit einmalige Vereinbarung zwischen der Landesregierung Niedersachsen, landwirtschaftlichen Verbänden sowie Natur- und Umweltschutzverbänden aus dem Jahr 2020. Diese kooperative Vereinbarung verpflichtet alle Beteiligten zu konkreten Maßnahmen für einen verbesserten Natur-, Arten- und Gewässerschutz. Das Maßnahmenpaket umfasst insgesamt 15 thematische Schwerpunkte, einer davon ist die Reduzierung des Flächenverbrauchs (Ziel 14). Die rechtliche Umsetzung des „Niedersächsischen Wegs“ erfolgte unter anderem durch Änderungen des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes und anderer Gesetze, wie dem Wasser- und dem Waldgesetz. (Land Niedersachsen o. J.) Aus einem Eckpunktepapier zum Ziel 14 wird außerdem deutlich, dass angestrebt wird, die Flächensparziele für alle Planungsebenen zu regionalisieren: *„Um eine transparente und gerechte Verteilung der gesetzlich vorgegebenen Reduzierung der Neuversiegelung zu erreichen und die Planungssicherheit zu stärken, sollte die Landesregierung Kriterien und Maßstäbe zur Erfüllung der Flächensparziele aus NAGBNatSchG und Nds. Nachhaltigkeitsstrategie erarbeiten. Auf Grundlage dieser Kriterien und Maßstäbe und unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten sollen die Flächensparziele auf regionaler und lokaler Ebene konkretisiert werden.“* (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz 2022)

Der „Niedersächsischer Weg“ ist damit zunächst eine Initiative aus dem Naturschutz gewesen und die 15 Ziele wurden auf diesem Wege beschlossen und implementiert. Dies begründet auch, warum das „Ziel 14“ eine Reduzierung der Flächenneuversiegelung (und nicht der Flächenneuanspruchnahme) anstrebt. Der Schutz der Lebensraumfunktion unversiegelter Flächen passt sich besser in das Naturschutzrecht ein, als die Reduzierung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Flächenneuanspruchnahme) (I5). In der Statistik zur Flächenentwicklung werden aber beide Indikatoren auf Landesebene dargestellt (Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie des Landes Niedersachsen). Die Flächenneuversiegelung wird auf Basis der Methodik der umweltökonomischen Gesamtrechnung, die jeder Nutzung der Flächenstatistik einen Versiegelungsanteil zuweist, aus der Flächenneuanspruchnahme abgeleitet (I5). Während mit der Verabschiedung des Ziels „max. 3ha/Tag Flächenneuversiegelung“ die tatsächliche Versiegelung mit 3,5 ha/Tag noch leicht über dem Zielwert lag, wird das Ziel bereits seit 2021 erreicht und wird – auch im Vergleich zum Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie die Flächenneuanspruchnahme auf 4 ha/Tag zu begrenzen – als von vornherein wenig ambitioniert eingeschätzt (I3). Es ist keine Anpassung des bereits erreichten 3ha-Ziels geplant, stattdessen geht es perspektivisch darum, das Ziel der Netto-Null-Versiegelung bis 2050 in den Blick zu nehmen. (I5)

Die Landesplanung war zunächst nicht in den Niedersächsischen Weg und die Gesetzesinitiative zur Begrenzung der Flächenneuversiegelung eingebunden. Erst mit der späteren Einrichtung von Begleitkreisen zu den 15 Zielen wurden weitere Akteure eingebunden. Federführend für die Arbeitsgruppe zum Ziel 14 war das für den vorsorgenden Bodenschutz zuständige Referat des Umweltministeriums.

Neben den Akteuren des „Niedersächsischen Wegs“ aus Naturschutz und der Landwirtschaft waren u. a. Akteure aus den für Raumordnung und Stadtentwicklung zuständigen Landesministerin und die kommunalen Spitzenverbände vertreten (I3, I5). Für die im Eckpunktepapier vorgeschlagene Regionalisierung der Zielsetzung gibt es bisher keinen politischen Auftrag an die Fachverwaltung, sich damit zu befassen, wie eine Regionalisierung gestaltet werden könnte. Denn in dem Begleitkreis zu diesem Ziel gibt es zwar eine breite Zustimmung zum landesweiten Ziel, zu Fragen einer möglichen Regionalisierung bzw. Kontingentierung konnte aber kein Konsens erzielt werden (I5). Die Landesplanung hat das „max. 3 ha/Tag Flächenneuversiegelungsziels“ zudem als Grundsatz der Raumordnung in das Landesraumordnungsprogramm aufgenommen. Es handelt sich dabei aber um eine nachrichtliche Übernahme, die nicht über das hinausgeht, was ohnehin schon im Niedersächsischen Naturschutzgesetz geregelt ist. Ihre Wirkung über die Regelung im Naturschutzgesetz hinaus ist damit begrenzt. (I3, I5)

Auch die Zieleinhaltung wird über die jährliche Auswertung der beiden Indikatoren Flächenversiegelung und Flächenneuanspruchnahme auf der Landesebene hinaus nicht überprüft; ein kleinräumigeres Monitoring dieser Indikatoren existiert nicht. Auch wurden weder im Naturschutzgesetz noch an anderer Stelle die Konsequenzen definiert, was passiert, wenn das Ziel nicht (mehr) eingehalten wird (I3). Dass es keine politischen Bekenntnisse zur Umsetzung der Zielsetzung gibt, liegt nach Einschätzung der interviewten Akteure darin begründet, dass es ein großes Konfliktpotenzial mit der kommunalen Ebene birgt, die dieses letztendlich umsetzen müsste und Einschränkungen in ihren Handlungsspielräumen und ihrer Planungshoheit befürchtet. Das Ziel kann daher lediglich als Belang des Bodenschutzes in Planungsprozesse eingebracht werden. Zwar hätten sich vereinzelt untere Naturschutzbehörden beim Umweltministerium erkundigt, welche Möglichkeiten und Daten es gäbe, das Ziel für ihren Zuständigkeitsbereich herunterzubrechen. Letztendlich ist das Ziel aber in den Landschaftsrahmenplänen bisher nur verbal-argumentativ aufgegriffen worden. (I5)

Einen neuen Impuls zur Umsetzung der Zielsetzung könnte dadurch entstehen, dass die Kommunen im Rahmen des niedersächsischen Klimagesetzes auffordert sind, entsiegelungsfähige Flächen zu erfassen und Maßnahmen zur Entsiegelung einzuleiten. Hierzu wird den Kommunen vom Landesamt für Geodaten und Landesvermessung ein Entsiegelungskataster zur Verfügung gestellt werden. Dieses wird KI-gestützt versiegelte Flächen anhand von digitalen Orthophotos erfassen, auf deren Basis die Kommunen dann Flächen mit einem Entsiegelungspotenzial identifizieren und Entsiegelungsmaßnahmen planen können (I5). Dies könnte auch ein erster Schritt mit Blick auf die Umsetzung des Ziels der Netto-Null-Versiegelung bis 2025 sein.

4 Erfolgsfaktoren und Grenzen in der Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme durch regionalplanerische Instrumente

Dieses Kapitel dient der Synthese der fünf Fallstudien im Hinblick auf die Erfolgsfaktoren, aber auch Herausforderungen und Hemmnisse in der Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme für das Wohnen durch die Regionalplanung. Die Erfolgsfaktoren und Hemmnisse sind teils zwei Seiten einer Medaille, sodass sie in den ersten beiden Abschnitten dieses Kapitels teils auch spiegelbildlich beschrieben werden. Der dritte Abschnitt arbeitet die von den interviewten Regionalplanern formulierten Reformfordernisse auf Bundes- und Länderebene für eine flächensparende Wohnsiedlungsentwicklung heraus.

4.1 Erfolgsfaktoren

Kommunal- und regionalpolitischer Wille zur flächensparenden Siedlungsentwicklung

Regionalplanung kann immer dann erfolgreich zur flächensparenden Siedlungsentwicklung beitragen, wenn sie Instrumente entwickelt und festsetzt, die nicht nur regionale Interessen widerspiegeln, sondern auch die von den Kommunen und den – i. d. R. kommunal besetzten – Beschlussgremien der Träger der Regionalplanung formulierten Interessen berücksichtig und sie ihre Instrumente als von der kommunalen Bauleitplanung verbindlich zu beachtenden Zielen der Raumordnung festsetzt. In den Fallstudien lässt sich dies an dem bottom-up in der Region Südhessen entwickelten Ansatz zur aus dem hessischen Flächensparziel abgeleiteten Mengengendeckel für die zukünftige Flächenneuanspruchnahme festmachen (12). Auch die Eigenentwicklung ist ein von den Kommunen akzeptiertes und wirksames Instrument, weil es auch im Interesse der Kommunen liegt, dass Ortsteile, die über keine Infrastruktur verfügen, nicht weiter in die Fläche wachsen. (Priebis 2025)

Vom Regionalplan zum Prozess der Regionalplanung

Regionalplanung dient der langfristigen und rechtsverbindlichen Koordination der Flächennutzungsansprüche auf der regionalen Ebene. Sie wurde in ihrer jetzigen Form in Deutschland in den 1960er-Jahren implementiert und folgt einem linearen, auf Planungshorizonte von rund 15 Jahren ausgerichteten Steuerungsansatz. Eine seit langem bekannte und zunehmenden Schwäche in der Funktionsfähigkeit der formell verfassten (Regional-)Planung ist, dass Sie mir ihren langfristig orientierteren normierten Verfahren der Komplexität vieler neuer räumlicher Herausforderungen wie auch den Anforderungen der Flexibilität und raschen Reaktion auf neue Flächennutzungsansprüche vielfach nicht gerecht werden kann (Danielzyk/Münter 2018). Mehrere der hier dargestellten jüngeren Regionalpläne haben flexibilisierte und dynamisierte Planungsinstrumente entwickelt, die diesem entgegenwirken, indem die Instrumente als kontinuierlicher Prozess aus Zielformulierung, Monitoring und Nachsteuerung angelegt sind. So ist beispielsweise der Regionalplan Ostwürttemberg eng an ein Siedlungsflächenmonitoring geknüpft. Dies ermöglicht es Anreize zur verstärkten Innenentwicklung zu setzen, indem die Einordnung in die sog. „Kontingentstypen“ im Turnus des Siedlungsmonitorings überprüft wird und sich die Kommunen auf diesem Wege besserstellen können. Auch die von den Kommunen zu erbringenden Bedarfsnachweise im Falle der Aufstellung von Bauleitplänen zur Außenentwicklung sind an das kontinuierliche Siedlungsflächenmonitoring geknüpft. Ein weiteres Beispiel ist der Auftrag des Regionalrates Detmold an die Regionalplanungsbehörde, die im Regionalplan für die Kommunen tabellarisch festgelegten Flächenkontingente alle fünf Jahre anhand aktualisierter Bedarfsprognosen zu überprüfen und ggf. anzupassen sowie in ein kontinuierliches Monitoring von Flächenreserven und -bedarfen einzusteigen. Diese beiden Beispiele verfolgen damit – soweit dies im derzeitigen rechtlichen Rahmen möglich ist – den Ansatz einer strategischen, prozessorientierten Regionalplanung.

In beiden Regionen ist dies zudem eng an ergänzende Instrumente der Regionalentwicklung geknüpft: in Ostwürttemberg insbesondere über die Bereitstellung des Siedlungsflächenmonitorings als kostenlose Dienstleistung an die Kommunen; in Ostwestfalen-Lippe über den geplanten kooperativen Prozess zwischen Regionalplanung und Kommunen zur Entwicklung von Instrumenten für eine flächensparende Siedlungsentwicklung.

Kleinräumiges Siedlungsflächenmonitoring

Ein kleinräumiges Siedlungsflächenmonitoring ist eine zentrale Grundlage und Voraussetzung für eine prozessorientierte Regionalplanung. Durch die regelmäßige, parzellenscharfe Erfassung sowohl vorhandener Innen- als auch Außenentwicklungspotenziale schafft es eine belastbare Datengrundlage, die dynamische Veränderungen in der Flächenentwicklung zeitnah abbildet und Planungsprozesse flexibel steuerbar macht. Besonders wirksam erweist sich das Monitoring, wenn es detailliert und methodisch einheitlich für alle Gebietskörperschaften erfolgt (s. Beispiel Ostwürttemberg). Je differenzierter das Monitoring ausgestaltet ist, desto zielgenauer, nachprüfbarer und strikter kann im Regionalplan der Vorrang der Innenentwicklung sowie die Notwendigkeit von Bedarfsnachweisen für die Außenentwicklung formuliert und im Rahmen der Genehmigung der kommunalen Bauleitpläne kontrolliert werden. Ein umfassendes Monitoring ermöglicht es, auch kleine Flächenreserven und Baulücken in die Bedarfsbetrachtung einzubeziehen, was die Anforderungen an die Kommunen zur Mobilisierung dieser Potenziale verstärkt. Damit stellt ein kleinräumiges, regionales Siedlungsflächenmonitoring die Grundvoraussetzung dar, um regionale Entwicklungspfade unter wechselnden Rahmenbedingungen laufend kritisch zu überprüfen und entsprechend nachzusteuern.

Flexibilisierung mengensteuernder Instrumente

Die Flexibilisierung mengensteuernder Instrumente und die damit verbundene Entkoppelung der textlichen Darstellung verbindlicher Flächenkontingente von der zeichnerischen Darstellung der darüber hinausgehenden Vorranggebiete, wie sie in der Fallstudie Ostwestfalen-Lippe (OWL) umgesetzt wurde, machen die regionalplankonforme Umsetzung für die Kommunen flexibler. Insbesondere können sie auf Alternativen zu mit Entwicklungshemmnissen belegten Flächen ausweichen. Die Instrumentenkombination aus Mengenkontingenten und Vorranggebieten Siedlung stellt sicher, dass der Siedlungsflächenzuwachs nicht fragmentiert und dispers erfolgt, sondern gezielt an raumstrukturell geeigneten Standorten. Somit trägt die Flexibilisierung maßgeblich dazu bei, die Umsetzung von Flächenbedarfen in den Kommunen zu beschleunigen, ohne den regionalplanerischen Anspruch der Mengen- und Standortsteuerung aufzuweichen.

Dienstleistungen der Regionalplanung für die Stadt- und Regionalentwicklung

Ein weiterer Erfolgsfaktor für wirkungsvolle Regionalplanung und -entwicklung liegt in einem Selbstverständnis der Regionalplanungsbehörde, welches über ihre Aufgaben im formellen Planungsverfahren hinaus geht und zusätzlich informelle und umsetzungsorientierte Dienstleistungen für die Kommunen in der Stadt- und Regionalentwicklung anbietet. Die Fallstudien verdeutlichen, dass Regionalplanungsbehörden und -verbände, welche ihre Aufgaben nicht nur regulativ-planend, sondern verstärkt als aktive Unterstützer und Berater der Kommunen wahrnehmen, wesentlich zum Umsetzungserfolg ihrer strategischen Ziele beitragen. Dies umfasst regelmäßige Kommunalgespräche, bei denen Siedlungsflächenreserven gemeinsam diskutiert und validiert werden, ebenso wie die Bereitstellung von digitalen Datengrundlagen bzw. eines Monitorings und fachliche Beratungsleistungen. Solche Dienstleistungen sind insbesondere für kleinere und personell unterausgestattete Gemeinden von großem Wert. Die Regionalplanung schafft damit nicht nur einen formal-rechtlichen Rahmen, sondern vermittelt auch zwischen regionalen Strategien und lokalen Umsetzungsherausforderungen, baut gegenseitiges Vertrauen auf und ermöglicht es, Zielkonflikte durch informelle Kommunikation beizulegen.

4.2 Herausforderungen und Grenzen

Fehlender politischer Wille für „beschränkende“ Instrumente

Ein grundlegendes Hemmnis für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch die Regionalplanung ist der fehlende politische Wille zur Umsetzung von Instrumenten, die die Handlungsspielräume der Akteure der Siedlungsentwicklung auf allen räumlichen Ebenen stark einschränken. So bleibt das niedersächsische Ziel zur Begrenzung der Flächenneuversiegelung trotz seines Gesetzescharakters wirkungslos, solange keine Initiativen unternommen werden, dieses weiter zu regionalisieren und mit Sanktionsmechanismen bei Nichteinhaltung zu flankieren (I3). Auf kommunaler Ebene und damit auch in den Regionalplan beschließenden Gremien offenbaren sich sowohl in der Fallstudie Ostwürttemberg wie auch Ostwestfalen-Lippe politische Widerstände gegen die Festlegung von (schärferen) Dichtevorgaben im Regionalplan – höhere Bebauungsdichten werden von der Bevölkerung und Kommunalpolitikern und -politikerinnen oft als unerwünscht wahrgenommen (I4, I6). Es wird zudem deutlich, dass Grundsätze der Raumordnung nur eine sehr begrenzte Steuerungswirkung gegenüber den Kommunen haben. Diese werden von Kommunen routinemäßig im Abwägungsprozess gegenüber konkurrierenden Belangen „weggewogen“ (I2). Nur als zu berücksichtigende Ziele der Raumordnung formulierte Festsetzungen erhalten substantielle Wirksamkeit, erfordern aber gleichzeitig ein größeres politisches *Commitment* im Aufstellungsprozess.

Umsetzung positivplanerischer Instrumente erfordert mehr als einen Regionalplan

Ein fundamentales Hemmnis liegt darin, dass die Umsetzung positivplanerischer Instrumente grundlegend mehr erfordert als ihre Festlegung im Regionalplan. Während negativplanerische Instrumente durch Schutzgebietsausweisungen direkte Steuerungswirkung entfalten, werden positivplanerische Festlegungen erst durch kommunale Bauleitplanung und private Investitionen konkretisiert – auf diesen Umsetzungsprozess hat die Regionalplanung keinen unmittelbaren Einfluss. (Eichhorn/Diller/Pehlke 2021). Kommunen können nicht rechtlich verpflichtet werden, regionalplankonforme Bauleitplanverfahren einzuleiten, auch wenn Standortqualitäten gegeben sind und der Regionalplan dies vorsieht (I2). Zur Steuerung der Umsetzung verfügen Regionalplanungen über nur begrenzte Anreizsysteme: etwa höhere Flächenkontingente bei erfolgreicher Innenentwicklung (s. Fallstudie Ostwürttemberg) oder im Falle interkommunaler Kooperation (in Südhessen, beschränkt auf gewerbliche Nutzungen) (I2). Diese Anreize der Regionalplanung weisen jedoch deutlich geringere Wirkung auf als beispielsweise raumwirksame fiskalische Anreizsysteme, wie der kommunale Finanzausgleich, und unterstützen häufig vorrangig andere regionalplanerische Ziele als das Flächensparen, da sie letztlich zusätzliche Mengenkongingente gewähren.

Begrenzte Ressourcen der Regionalplanung

Die Personalausstattung der Regionalplanung ist vielerorts begrenzt. Sie reicht nicht, um allen von ihr selbst als relevant erachteten Aufgaben gerecht zu werden. Derzeit sind viele Regionalplanungsregionen mit der Umsetzung des Wind-an-Land-Gesetzes ausgelastet, welches verbindliche Flächenziele für den Ausbau der Windenergie festlegt, welche regionalplanerisch in begrenzter Zeit umzusetzen sind. Dieses „blockiert“ Ressourcen, die für andere Aufgaben, wie Neuaufstellungsverfahren für den Gesamtplan, notwendig wären. (I1) Zudem ist, trotz der verschiedenen Novellen des Raumordnungsrechts in den letzten Jahrzehnten, das planungsrechtliche Instrumentarium im Kern weiterhin wachstumsorientiert; es dient der nachhaltigen Ausweitung des Siedlungsraums. Diese ergänzenden informellen und umsetzungsorientierten Ansätze sind hingegen mit geringeren Ressourcen ausgestattet. Dies betrifft beispielsweise regelmäßige Kommunalgespräche auch außerhalb eines Regionalplanaufstellungsverfahrens. (I1, I6)

Regionalplanung agiert mittel- und langfristig, Flächenansprüche verändern sich zunehmend kurzfristig

Auch wenn die Planungsinstrumente der Regionalplanung in letzter Zeit zunehmend dynamischer ausgestaltet werden als in der Vergangenheit (s. o.), darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie weiterhin in erster Linie mittel- bis langfristig agiert und Planungsverfahren vielfach träge und langatmig sind. Flächenansprüche verändern sich – nicht zuletzt aufgrund krisenhafter Ereignisse – hingegen immer kurzfristiger (Faller/Wilmsmeier/Luneau et al. 2023). Auf diese Sondereffekte kann die Regionalplanung nur begrenzt eingehen. Dies zeigt sich beispielsweise in der Fallstudie Ostwestfalen-Lippe. Zwar wurden bereits während des Aufstellungsverfahrens die Flächenbedarfsberechnung und Flächenkontingente auf der Grundlage einer neuen Bevölkerungsprognose aktualisiert und vereinbart, diese alle fünf Jahre zu überprüfen (s. o.). Dennoch waren diese Berechnungen mit Verabschiedung des Plans bereits zu einem gewissen Grad wieder überholt, da sie den Sondereffekt von Wanderungsgewinnen in Folge des Kriegs in der Ukraine seit 2022 nicht berücksichtigen. (Bezirksregierung Detmold 2025: 125)

4.3 Reformerfordernisse auf Bundes- und Länderebene

In den Expert*innengesprächen wurde auch thematisiert, welche Rolle Bund und Länder für eine flächensparende Siedlungsentwicklung einnehmen. Im Fokus stand die Frage, welche Anreize „von oben“ und/oder (planungsrechtliche) Vorgaben zielführend sein könnten, um das regionalplanerische Instrumentarium zu stärken bzw. die Rahmenbedingungen, innerhalb derer es operiert, so anzupassen, dass es wirksamer zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beitragen kann.

Weiterentwicklung des Raumordnungsrechts auf Bundes- und Landesebene

Zur Weiterentwicklung des Raumordnungsrechts wurden in den Expert*inneninterviews folgende Aspekte im Hinblick auf eine flächensparende regionale Siedlungsentwicklung thematisiert:

- Der Prozesscharakter der Regionalplanung sollte rechtlich gestärkt werden. Dies kann z. B. durch eine verpflichtende Einführung eines kleinräumigen Monitorings, welches den neuesten Stand der Technik implementiert (z. B. KI-gestützte Identifizierung von Baulücken) berücksichtigt und in den Regionen implementiert oder den Wandel von einer auf aus Bevölkerungsprognose abgeleiteten Flächenbedarfen basierenden Flächenkontingentierung hin zu einer an den Vorrang der Innenentwicklung und Bedarfsnachweise für die Inanspruchnahme von Flächenpotenzialen im Außenbereich orientierten Steuerungsansatz angestoßen werden.
- Bundesraumordnung und Landesplanung, sollten Vorgaben und Mindeststandards für bestimmte Instrumente zum Flächensparen (z. B. Bedarfsnachweise, Mindestdichten) machen, die verpflichtend im Regionalplan sowie über das Baurecht auch direkt in der kommunalen Bauleitplanung einzuführen wären.
- Die notwendige Deregulierung des Planungs- und Baurechts sollte nicht zu Lasten von Daten und damit einer evidenzbasierten Regionalplanung gehen, die Kenntnis von den Entwicklungen auf kommunaler Ebene hat.
- Für den ländlichen Raum sollte ein Mindestausstattungskatalog für Einrichtungen der Daseinsvorsorge für Zentrale Orte und Siedlungs- und Versorgungskerne unterhalb der Ebene der Zentralen Orte bundesgesetzlich festgelegt und der Erhalt dieser Einrichtungen an diesen Orten gefördert werden.
- Dem Flächensparen entgegenstehende baurechtliche Regelungen (Stichwort: „Bauturbo“) sollten vermieden bzw. auf die tatsächlichen Wachstumsräume beschränkt werden.

Flächenkontingentierung „von oben“

Neben diesen Einzelnennungen möglicher Reformen des Raumordnungsrechts (s. o.) sind mehrere Interviewpartner*innen darauf eingegangen, dass nur eine Flächenkontingentierung „von oben“, also ausgehend vom Bund, über die Länder und dann die Regionen und Kommunen, sicherstellen könnte, dass die Flächensparziele tatsächlich umgesetzt würden. Die Regionen könnten sich dann auf diese bundes- und landesrechtlichen Vorgaben berufen. Dies würde die Frage der Kontingentierung aus politischen Diskussionen auf der lokalen und regionalen Ebene herausziehen. (I4) Denn selbst im bundesweit einmaligen Fall der „Selbstkontingentierung“ in Südhessen wurde ein Berechnungsansatz (Einwohnerzahl als Verteilungsschlüssel) gewählt, der für diese Region im Vergleich zu den anderen Planungsregionen in Hessen besonders günstig ist. Dies erschwert den anderen Planungsregionen ein „Nachziehen“, da dies sehr voraussetzungsvoll wäre. Ein auf Landesebene definierter Verteilungsschlüssel würde dies umgehen. (I2) Dies gilt in gleicher Weise auch für aus den bundesweiten Flächensparzielen von einzelnen Bundesländern selbst abgeleiteten Zielwerten für ihr Bundesland.

Außerdem wird angeregt, die Implementation des Modells des Flächenzertifikatehandels erneut politisch zu diskutieren und eine Entscheidung zu treffen, ob dieser von der Raumordnung losgelöste Weg zur Zielerreichung oder eine Kontingentierung, die über die Raumordnung umgesetzt würde, eingeschlagen werden soll. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass landespolitisch ernsthaft über eine verbindlichere Umsetzung der Flächensparziele diskutiert werden kann. (I5) Eine gesetzliche Kontingentierung, wie sie nun in Niedersachsen im NAGBNatSchG eingeführt wurde, bleibt hingegen wirkungslos, solange sie keine Konsequenzen bei Nichterfüllen definiert und bis auf die Ebene der kommunalen Bauleitplanung regionalisiert wird.

Als weitergehender Weg hin zum „Netto-Null-Ziel“ bei der Versiegelung wäre es laut Einschätzung der Expert*innen zielführend, einen Kompensationsmechanismus einzuführen, der Flächenversiegelungen an Entsiegelungsmaßnahmen an anderer Stelle koppelt (ähnlich wie bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregel). (I3, I5)

Fiskalische Anreize für eine nachhaltige Raumentwicklung

Bund und Länder sollten fiskalische Anreize für eine nachhaltigen Raumentwicklung schaffen, indem sie raumwirksame Mechanismen im Finanzsystem umgestalten. Als zentral wird erstens eine Entkopplung der Kommunalfinanzen von der Flächenneuinanspruchnahme angesehen. Bisher setzt das System der Kommunalfinanzen den Kommunen Anreize neue Flächen auszuweisen. Zukünftig sollten kommunaler Finanzausgleich und raumrelevante Investitionen und Fördermittel gezielt Kommunen belohnen, die auf Basis strategischer Entwicklungskonzepte oder des Regionalplans flächensparend agieren. Zweitens sollte der Bund raumrelevante Förderpolitiken, z. B. in der Wohnraumförderung, explizit an raumordnerische Festlegungen koppeln und so die Siedlungsentwicklung prioritär an Zentralen Orten mit bestehender Infrastruktur und ÖPNV-Anbindung unterstützen. Zugleich wäre es anzustreben, nicht nur planerisch, sondern auch in den auf den Wohnungsbau abzielenden Förderrichtlinien Mindestdichten vorzugeben. Solche strukturellen Reformen auf Bundes- und Länderebene sind auch daher essenziell, da die Regionalplanung selbst über keine finanziellen Steuerungsinstrumente verfügt.

Ressourcen für Kommunen und Regionen für Aufgaben der Innen- und Bestandsentwicklung bereitstellen

Von den interviewten Regionalplanern wird betont, dass der Regionalplan – zumindest in diesen als Good-Practice-Beispiele identifizierten Planungsregionen – bereits heute einen angemessenen Rahmen für eine flächensparende kommunale Bauleitplanung bildet. Der zentrale zusätzliche Hebel zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme läge nicht darin, dass die Regionalplanung den Kommunen verschärfte Vorgaben zum Flächensparen macht.

Vielmehr gehe es in erster Linie darum, das in den Kommunen vorhandene Potenzial zur Innen- und Bestandsentwicklung verstärkt in die Umsetzung zu bringen und somit an den Hemmnissen der Kommunen in Fragen der konkreten, kleinteiligen Umsetzung von Projekten der Innen- und Bestandsentwicklung anzusetzen. Diese scheitert – insbesondere in kleinen Kommunen – systematisch an finanziellen, personalwirtschaftlichen und anderen Restriktionen. Die Planungs- und Bauämter sind vielerorts personell gering besetzt, Fachkräfte fehlen oder sind mit einem vielfältigen und zunehmend komplexer werdenden Aufgabenspektrum überlastet. Zugleich fehlen den Kommunen häufig finanzielle Ressourcen für einen Ankauf von Flächen und Immobilien oder die Umsetzung von Revitalisierungsprojekte. (s. vertiefend auch Expertise „Stadtentwicklungspolitische Aufgabenwahrnehmung: Personalwirtschaftliche und andere Restriktionen in kleinen Städten und Gemeinden, Faller/Höcke/Steinbach et al. 2025) Diese Ressourcenmängel führen letztendlich auch dazu, dass ambitionierte regionalplanerische Festlegungen zur Innenentwicklung und Begrenzung der Außenentwicklung ins Leere laufen.

Bund und Länder sollten daher systematisch in die Handlungsfähigkeit von Kommunen – insbesondere kleineren Gemeinden – in der Innen- und Bestandsentwicklung investieren. Vorgeschlagen werden mehrere parallel wirkende, sich ergänzende Maßnahmen:

- Die Regionalplanung sollte von den Ländern gezielt mit finanziellen Mitteln ausgestattet werden, um informelle Begleitprozesse zum Regionalplan mit den Kommunen zur Innenentwicklung und flächensparenden Siedlungsentwicklung zu gestalten.
- Es sollten auf Länder- und Regionsebene spezialisierte Fachkompetenzen (Service-Stellen) aufgebaut werden, auf deren externes Fachwissen und Werkzeuge die Kommunen bei konkreten Projekten der Innen- und Bestandsentwicklung zurückgreifen können.
- Bund und Länder sollten Finanzmittel für kommunale Ankauf- und Revitalisierungsprogramme bereitstellen, beispielsweise um strategisch wichtige „Schrottimmobilen“ in Ortskernen wieder marktfähig zu machen und Brachflächen anzukaufen und in eine Nutzung zu bringen oder Einrichtungen der Daseinsvorsorge in Versorgungskernen zu sichern. Dies sollte durch regionalplanerische Steuerungsmechanismen flankiert werden, die darauf abzielen, dass die Kommunen diese Programme dann nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“ auch prioritär anwenden bevor sie in die Außenentwicklung gehen.
- Außerdem sollten kommunale Modellprojekte in ländlichen Kommunen unterstützt werden, die Best-Practice-Lösungen für die Innenentwicklung, Nachverdichtung in Einfamilienhausgebieten oder die Revitalisierung von Ortskernen in diesem räumlichen Kontext demonstrieren und darauf abzielen, Neubau zu vermeiden.
- Schließlich sind auch interkommunale Kooperation zu unterstützen, um durch eine Bündelung kommunaler Ressourcen, handlungsfähige fachliche Einheiten aufzubauen, und die Kommunen damit in die Lage zu versetzen, eine flächensparende Siedlungsentwicklung „von unten“ zu leben.

5 Fazit

Die Regionalplanung ist Teil des in seinen wesentlichen Grundzügen vor allem in den 1960er- und 1970er-Jahren entstandenen Mehrebenen-Systems der raumbezogenen Planung in Deutschland. Sie dient der Koordination der Flächennutzungsansprüche auf der regionalen Ebene, indem sie im Gegenstromprinzip einerseits die Vorgaben der Landesraumordnungspläne konkretisiert und andererseits einen Rahmen für die räumlichen Entwicklungsvorstellungen der Kommunen setzt. Die Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme für die Wohnsiedlungsentwicklung ist eine zentrale Aufgabe der Regionalplanung. Angesichts der Stagnation bei den Bemühungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme wird allerdings deutlich, dass das bisherige Instrumentarium nicht die gewünschten Erfolge zeigt.

Die fünf Fallstudien dieser Expertise wurden vor dem Hintergrund der Identifizierung von Good-Practice-Ansätzen ausgewählt und demonstrieren die Vielfalt regionalplanerischer Steuerungsansätze zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme für das Wohnen. Sie zeigen, dass es nicht den einen „Königsweg“ gibt, sondern dass unterschiedliche Regionen mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen, politischen Konstellationen und landesrechtlichen Vorgaben differenzierte Instrumentenmixe entwickelt haben, die in ihren jeweiligen Kontexten wirksam sind.

Welchen der in den Fallstudien herausgearbeiteten regionalplanerischen Instrumenten kann eine besonders hohe Wirksamkeit zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme zugesprochen werden? Mehrere innovative Instrumente verdienen schlaglichtartig besonderer Aufmerksamkeit (ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben):

- Ein zentrales innovatives Element ist die Stärkung des Prozesscharakters der Regionalplanung. Wie in den Regionen Ostwestfalen-Lippe und Ostwürttemberg umgesetzt, wird dies insbesondere durch eine flexible Mengensteuerung, gekoppelt an kürzere Evaluierungs- und Fortschreibungszeiträume und ein kontinuierliches Monitoring erreicht. Dies wird als zwingend notwendig erachtet, da sich gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen immer schneller wandeln. Ein ausschließlich auf einen fünfzehnjährigen Planungshorizont ausgerichteter Regionalplan ist unter diesen Bedingungen nicht mehr zeitgemäß.
- Regionalplanung wirkt besonders effektiv, wenn sie an räumlichen Gegebenheiten ausgerichtet ist – nicht an administrativen Strukturen. Dies erlaubt eine differenziertere Steuerung und berücksichtigt die Heterogenität innerhalb von Gemeinden. Dies zeigt sich beispielsweise an der Festlegung untergemeindlicher Dichtewerte in der Region Südhessen.
- Ein kleinräumiges Siedlungsmonitoring (Fallstudie Ostwürttemberg) mit daran geknüpften Bedarfsnachweisen bietet eine wertvolle Grundlage, um daran vergleichsweise strenge und damit auch wirksame regionalplanerische Instrumente zu knüpfen. Zugleich eröffnet es auch Möglichkeiten für die perspektivische Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft in Zusammenarbeit zwischen Region und Kommunen.
- Zudem zeigt die Fallstudie Südhessen, dass eine an den Nachhaltigkeitszielen orientierte Mengenkontingentierung durchaus regional erwünscht sein kann. Zwar kann solch eine bottom-up-Adaption der Flächensparziele nur eine „Kontingentierung light“ erreichen, da sie dazu neigt, einen regional-spezifisch günstigen Verteilungsschlüssel zu wählen, schafft aber gleichzeitig politische Akzeptanz, die top-down Vorgaben zur Mengenkontingentierung in der Regel nicht haben.

Alle Fallstudien zeigen zudem, dass die Regionalplanung Wirksamkeit gegenüber den nur über die Formulierung und Festlegung von „Zielen der Raumordnung“ herstellen kann, während „Grundsätze der Raumordnung“ vielfach ins Leere laufen. Zugleich stellt die Regionalplanung ihre Steuerungswirkung nicht ausschließlich über ihr formelles Instrumentarium her, sondern auch über einen kontinuierlichen Austausch mit den Kommunen und informelle Instrumente. Diese Rolle gilt es zu stärken, damit Regionalplanung gemeinsam mit den Kommunen Prozesse der Regionalentwicklung gestalten kann – etwa um regional passende Umsetzungsinstrumente für flächensparende Siedlungsentwicklung zu entwickeln. Dennoch bedarf es weiterhin des formellen Rahmens des Regionalplans: Dieser dient als „Drohkulissee“ im Hintergrund, wenn Aushandlungsprozesse zwischen Regionen und Kommunen scheitern. Die Instrumente, die der Regionalplan bietet, sollten mit Augenmaß angewendet werden. Zugleich bedarf es der Gewissheit, dass diese angewendet werden könnten.

Ein Fokus dieser Expertise lag auf der Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme für das Wohnen in ländlichen Räumen. Der Einsatz des regionalplanerischen Instrumentariums unterscheidet sich nicht grundlegend vom Einsatz in urbanen Regionen. Wichtige Ausnahmen sind: Ambitionierte Mindest-dichtevorgaben sind in ländlichen Regionen häufig politisch nicht akzeptiert und damit nicht in der Regionalplanung durchsetzbar. Zugleich offenbaren sich begrenzte Handlungsressourcen und damit eine eingeschränkte Handlungsfähigkeit insbesondere kleinerer Kommunen als zentrale Ursache für Fehlentwicklungen in der Siedlungsentwicklung. Innen- und Bestandsentwicklung kann von diesen Kommunen nur begrenzt umgesetzt werden, nicht weil es an regionalen Zielen hierzu mangeln würde, sondern weil Kommunen die Ressourcen zur Umsetzung fehlen.

Die Good-Practice-Beispiele zeigen, dass die Regionalplanung über das Instrumentarium verfügt, Freiräume zu sichern und Flächenansprüche der Kommunen im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu begrenzen. Dies liegt im Kern ihres gesetzlichen Auftrags. Doch gleichzeitig zeigen die Fallstudien auch die strukturellen Grenzen auf. Das deutsche Planungssystem und damit auch die formellen Verfahren der Regionalplanung sind in ihren wesentlichen Grundzügen seit mehr als einem halben Jahrhundert nahezu unverändert geblieben; es wurden lediglich punktuelle Modifikationen vorgenommen. Ein besonderes Problem besteht darin, dass das Instrumentarium in Zeiten eines flächendeckenden Wachstums entwickelt wurde und überwiegend auf die verträgliche Gestaltung neuer Entwicklungen bzw. „geordnete“ Ausweitung des Siedlungsraums ausgerichtet war. (Danielzyk/Münter 2018) Für viele heutige Herausforderungen – wie die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Maßnahmen der Erhöhung der Flächeneffizienz und Innen- und Bestandsentwicklung – sind seine Leistungsfähigkeit und Steuerungswirkung hingegen begrenzter. Dies betrifft insbesondere die instrumentellen Möglichkeiten der Regionalplanung, räumlich erwünschte Entwicklung, insbesondere der Innen- und Bestandsentwicklung, anzustoßen und umzusetzen; dies bestätigen auch die in dieser Studie geführten Interviews.

Dies liegt weniger daran, dass das vorhandene Instrumentarium zum Flächensparen nicht überall konsequent angewendet wird. Die vielbemühte Erklärung eines „Umsetzungsdefizits“ greift nur bedingt, denn viele Treiber und Wirkmechanismen, die zu Flächenneuanspruchnahme und -nutzungskonkurrenzen führen, liegen außerhalb des Einflussbereichs der Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik. Neben der formalen Regionalplanung bedarf es daher auch anderer Instrumente, Akteure und Fachpolitiken, um flächensparende Siedlungsentwicklung zu erreichen. Instrumente zum Flächensparen müssen über das formale Planungsinstrumentarium hinausgedacht werden und als ein umfassender räumlicher Transformationsprozess hin zu einer Trendwende beim Flächenverbrauch – also einer „Flächenwende“ (Siedentop 2023) – verstanden werden. Diese ist von der räumlichen Planung nur mit Partner*innen umzusetzen, insbesondere indem die Regionalplanung enger mit raumrelevanten Investitionen und Förderpolitiken verknüpft wird.

Welche Rolle kommt der Regionalplanung in diesem Transformationsprozess zu? Sie wird durch dieses Verständnis von Flächensparen als Transformationsprozess keineswegs obsolet: Sie hat mit ihren formalrechtlichen Instrumenten stets einen wesentlichen Beitrag geleistet, um eine noch dispersere Siedlungsentwicklung zu verhindern, Rechtssicherheit für Investitionen zu schaffen und zur vertikalen Koordinierung zwischen verschiedenen Ebenen beizutragen.

Diese Rolle gilt es durch innovative planerische Instrumente, wie sie beispielsweise in den in dieser Expertise dargestellten Good-Practice-Beispielen entwickelt wurden, zu schärfen. Zudem ist es notwendig, eine *Transformative Literacy* (Schneidewind 2018) aufzubauen und zu etablieren, die die Interdependenzen zwischen verschiedenen Flächenansprüchen versteht, flächenbezogene Belange in gesellschaftliche und politische Debatten einbringt und integrierte Lösungsoptionen entwickelt. Für die regionale Ebene kann die Regionalplanung als Querschnittsplanung genau diese Kompetenzen in die Flächenwende einbringen. Dies könnte umso besser gelingen, wenn die an Bund und Länder gerichteten Reformvorschläge (s. Kapitel 4.3) umgesetzt würden. Einerseits geht es hierbei um die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Kommunen in der Innen- und Bestandsentwicklung sowie stärkere fiskalische Anreize für eine nachhaltige Raumentwicklung und andererseits um das Raumordnungsrecht. Dieses sollte so weiterentwickelt werden, dass ein prozessorientierter Charakter der Regionalplanung – im Sinne einer strategischen Regionalplanung (Vallée et. al 2012) – gestärkt wird sowie diese mit informellen, umsetzungsorientierten Instrumenten der Regionalentwicklung verknüpft wird. Denn für eine leitbildgerechte Raumentwicklung sind sowohl Kommunikation und Konsensbildung notwendig wie auch rechtsverbindliche Zielsetzungen und, wo nötig, hierarchische Entscheidungen. Nur durch dieses Zusammenspiel kann die Flächenwende – als gemeinsame Aufgabe aller Ebenen des Planungssystems und von anderen Akteuren der Stadt- und Regionalentwicklung – gelingen.

6 Literatur

- AG der Regionalverbände Baden-Württemberg (2021): Siedlungsdichte-Monitoring 2018-2020. Karlsruhe/Stuttgart.
- Bezirksregierung Detmold (2025): Regionalplan OWL. Für den Planungsraum Ostwestfalen-Lippe. Stand der 3. Änderung 29.10.2025.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2012): Regionalplanerische Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Bonn. = BMVBS-Online-Publikation, 2012,20.
- Danielzyk, R.; Münter, A. (2018): Raumplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1931–1942.
- Die Bundesregierung (Hrsg.) (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021. Berlin.
- Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2025): 3. Änderung des Landesentwicklungsplans NRW für eine nachhaltigere Flächenentwicklung. Synopse.
- Ehrhardt, D.; Eichhorn, S.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Münter, A.; Schünemann, C.; Siedentop, S. (2022): Stadtregionen im Spannungsfeld zwischen Wohnungsfrage und Flächensparen. Trends, Strategien und Lösungsansätze in Kernstädten und ihrem Umland. In: Raumforschung und Raumordnung.
- 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. Berlin, Heidelberg, 1–30.
- 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. doi: 10.1016/j.landusepol.2024.107198.
- Einig, K. (2005): Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts. In: disP - The Planning Review 41, 160, 48–57. doi: 10.1080/02513625.2005.10556906.
- Einig, K.; Jonas, A.; Zaspel, B. (2011): Evaluierung von Regionalplänen. In: Bizer, K.; Einig, K.; Köck, W.; Siedentop, S. (Hrsg.): Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion, 65–127.
- Faller, B.; Wilmsmeier, N.; Luneau, P.; Siedentop, S.; Münter, A.; Milde, T. (2023): Aktuelle Trends der Flächennachfrage und Ansätze zur Steuerung der Siedlungsflächeninanspruchnahme in der Planungspraxis - Vorbereitende Expertise des MORO Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung. Bonn und Dortmund.
- Land Niedersachsen (o.J.): Der Niedersächsische Weg. <https://www.niedersachsen.de/niedersaechsischer-weg> (27.11.2025).
- Münter, A.; Stoms, P. (2023): Flächensparen vs. Wohnungskrise – Interkommunale Dichtekonzepte als Lösungsansatz in wachsenden Stadtregionen. In: Planerin, 4, 15–17.
- Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2022): Eckpunktepapier Ziel 14 des Niedersächsischen Weges - Positionen zur Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme und Neuversiegelung. Hannover.
- Pehlke, D. (2023a): Erfassung und Operationalisierung von Festlegungen zur Wohnsiedlungsentwicklung in Raumordnungsplänen als Grundlage für eine Wirkungsanalyse der Raumordnung, Universitätsbibliothek Gießen.
- Pehlke, D. (2023b): Raumordnerische Steuerungstypen der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung in Deutschland. Eine bundesweite Analyse der eingesetzten Planungsinstrumente in allen deutschen Planungsregionen. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 81, 3, 271–288. doi: 10.14512/rur.111.
- Pehlke, D.; Siedentop, S. (2021): Die Regulierungsintensität der regionalen Planung zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung -. = ILS-Working Paper.
- Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig. = Das Geographische Seminar.

- Priebs, A. (2025): Flächen sichern, sparen und entwickeln – die Region im Spannungsfeld kontroverser Erwartungen und Interessen. Keynote zur Transferveranstaltung „Flächenansprüche regional steuern“ (MORO „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung). Kassel.
- Regierungspräsidium Darmstadt (o. J.): Regionalplanung. <https://rp-darmstadt.hessen.de/infrastruktur-und-wirtschaft/regionalplanung>.
- Regierungspräsidium Darmstadt et. al. (2011): Regionalplan Südhessen / Regionaler Flächennutzungsplan. Textteil. Bekannt gemacht vom Regierungspräsidium Darmstadt am 17. Oktober 2011 (Staatsanzeiger 42/2011).
- Regierungspräsidium Darmstadt et. al. (2024): Entwurf/Vorentwurf 2024 Regionalplan Südhessen und Regionaler Flächennutzungsplan für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main.
- Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen (o.J.): Regionale Planungsgemeinschaften Thüringen. <https://regionalplanung.thueringen.de/mittelthueringen> (27.11.2025).
- Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen (2011): Regionalplan Mittelthüringen Textteil. Bekanntgabe der Genehmigung im Thüringer Staatsanzeiger Nr. 31/2011 vom 01.08.2011.
- Regionalverband Ostwürttemberg (o. J.): Ostwürttemberg - Kurzporträt. <https://www.ostwuerttemberg.org/ostwuerttemberg/kurzportrait/>.
- Regionalverband Ostwürttemberg (1997): Regionalplan 2010. Öffentliche Bekanntmachung im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, Nr. 47, vom 01. Dezember 1997.
- Regionalverband Ostwürttemberg (2025): Regionalplan Ostwürttemberg 2035 Textteil. Verbindlich durch die öffentliche Bekanntmachung im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg am 12. September 2025.
- Schneidewind, U. (2018): Die große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels. Frankfurt am Main. = Forum für Verantwortung, 70259.
- Scholich, D. (2018): Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2841–2855.
- Siedentop, S. (2023): Die 'Flächenwende': eine kritische Bilanz aus 40 Jahren Forschung und Praxis. In: Meinel, G.; Voshage, R.; Krüger, T.; Behnisch, M. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XV. Berlin, 13–24. = IÖR Schriften, 81.
- Umweltbundesamt (UBA) (2025): Siedlungs- und Verkehrsfläche. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche> (14.08.2025).
- Vallée, D. (Hrsg.) (2012): Strategische Regionalplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 237.
- Wahrhusen, N. (2021): Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung. Eine Analyse in städtisch und ländlich geprägten Regionen. = Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung, 24.

Anhang

Anhang 1: Anonymisiertes Verzeichnis der Interviews

ID	Datum	Institution	Anmerkung
H1	25.09.2024	Hintergrundgespräch mit Dr. David Pehlke, BBSR	
I1	13.01.2025	Thüringer Landesverwaltungsamt – Regionale Planungsstelle Mittelthüringen	
I2	20.01.2025	Regierungspräsidium Darmstadt - Dezernat Regionale Siedlungs- und Bauleitplanung, Bauwesen	
I3	21.01.2025	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - Referat Raumordnung, Landesplanung	2 Interviewpartner*innen
I4	23.01.2025	Regionalverband Ostwürttemberg	
I5	24.03.2025	Umweltministerium Niedersachsen - Referat Grundwasser, Wasserversorgung, Bodenschutz Wirtschaftsministerium Niedersachsen - Referat Städtebau, Bauleitplanung und Baukultur Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie - Referat Bodenschutz und bodenkundliche Landesaufnahme	4 Interviewpartner*innen
I6	22.05.2025	Bezirksregierung Detmold - Dezernat Regionalentwicklung	3 Interviewpartner*innen