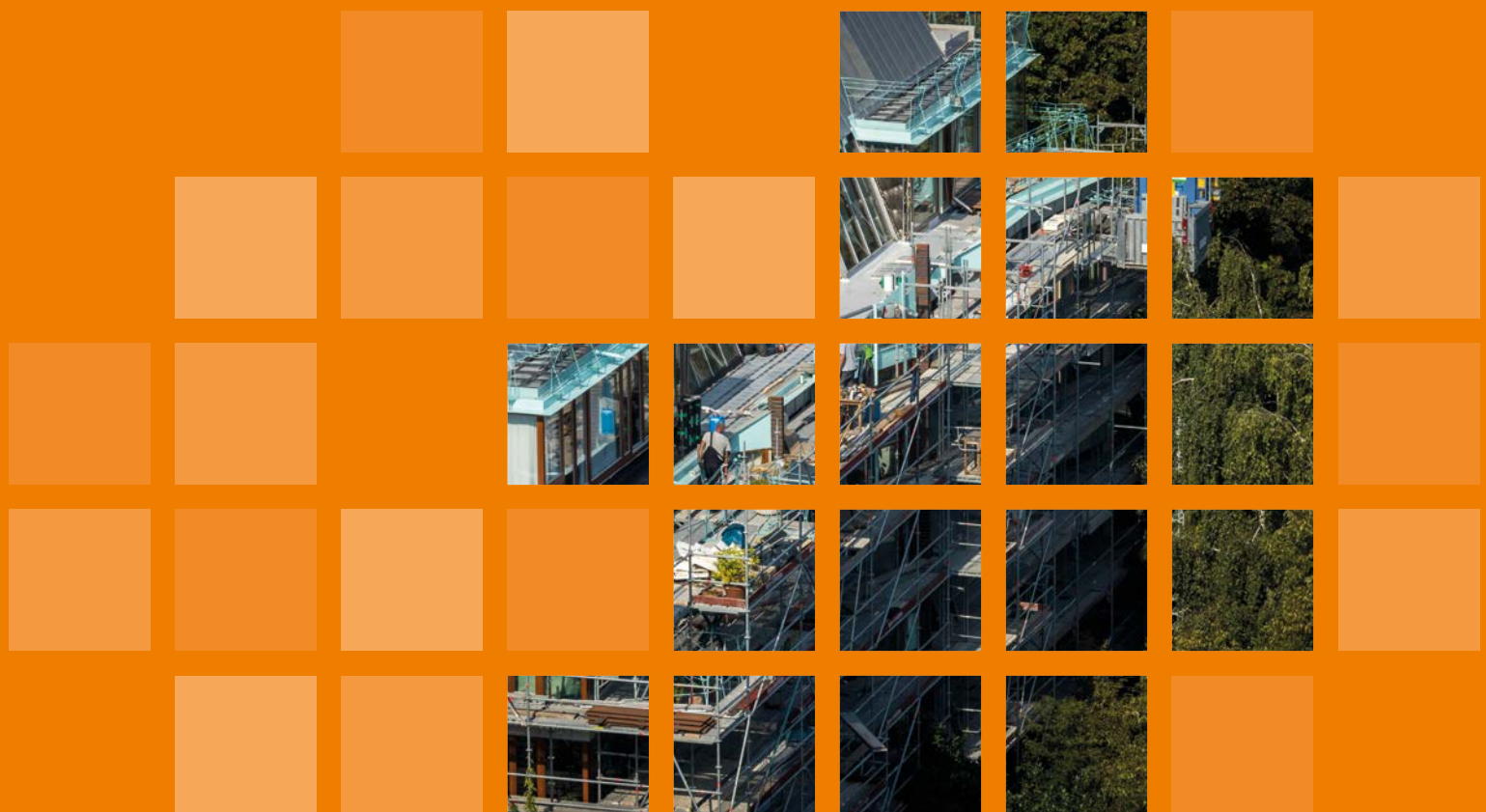


MORO Informationen · Nr. 22/1 · 2024

Mehr Wohnungsbau ermöglichen

Raumordnung und interkommunale Kooperation als Wege
aus der Wohnungsnot

Das MORO-Forschungsfeld und die Modellprojekte im
Überblick



Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

wohnen müssen wir alle. Hohe Kauf- und weiter steigende Mietpreise in den stark wachsenden Städten und ihrem Umland belasten besonders Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen. Schon seit vielen Jahren bremsen der Mangel an verfügbarem Wohnbauland die Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum. Die Baulandkommission des Bundes hat deshalb bereits 2019 gefordert, Raumordnung und interkommunale Kooperationen besser auf die regionalen Wohnungsbedarfe auszurichten. Bisher ist diese Forderung allerdings sehr verhalten aufgegriffen worden.

Das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Mehr Wohnungsbau ermöglichen: Raumordnung und interkommunale Kooperation als Wege aus der Wohnungsnot“ widmet sich dem Thema. Ziel ist es, neue raumordnerische und kooperative Ansätze zur Unterstützung einer bedarfsgerechten Baulandbereitstellung zu erproben. Die vorliegende Veröffentlichung zeigt, welche Ansätze es bereits gibt und welche Erfahrungen die Kommunen und die Träger der Regionalplanung damit gemacht haben.

Im Mittelpunkt stehen die innovativen und vielversprechenden Projektideen von vier Modellregionen: der Gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg, dem Regionalverband Hochrhein-Bodensee, dem Regionalverband Mittlerer Oberrhein und der Städteregion Aachen. Die Ansätze reichen von neuen, umsetzungsorientierten raumordnerischen Instrumenten über einen adaptiven Entwicklungsplan und ein interkommunales Wohnraummanagement bis hin zu einem adaptiven wohnbaulichen Entwicklungskonzept, an dem mehrere Kommunen gemeinsam arbeiten.

Wir im BBSR begleiten die Regionen bei der Umsetzung ihrer Ansätze und leiten aus den Vorhaben Empfehlungen für eine möglichst breite Adaption von praxisbewährten Lösungen ab.

Ich wünsche allen Regionen viel Erfolg und weiterhin einen regen Austausch von Erfahrungen und Erkenntnissen – und Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, eine informative Lektüre.

Dr. Peter Jakobowski
Leiter der Abteilung Raum- und Stadtentwicklung im
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhalt

1	Das MORO „Mehr Wohnungsbau ermöglichen“	4
	Anlass und Aufgabenstellung	4
	Ziele und Forschungskonzeption	5
	Forschungsfragen des Bundes	6
	Beitrag von Raumordnung und interkommunaler Kooperation zur Überwindung der Wohnungsnot – Ergebnisse der ersten Phase	7
	Methodisches Vorgehen	8
	Ergebnisse	8
	Handlungsempfehlungen	10
2	Die Modellregionen	11
	StädteRegion Aachen: Wohnperspektive Euregio Aachen – nachhaltige Wohnstrategien für die Region	12
	Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg: ROBau – Instrumente der Raumordnung für mehr Wohnungsbau neu denken	15
	Regionalverband Hochrhein-Bodensee – Wohnraum schaffen durch interkommunale adaptive Entwicklungsplanung	18
	Regionalverband Mittlerer Oberrhein – Regionaler Wohnungsbaunavigator	22
3	Rückblick auf den ersten Transferworkshop der Modellregionen	26
4	Ausblick auf die nächsten Arbeitsschritte	28
	Literaturverzeichnis	29

1 Das MORO „Mehr Wohnungsbau ermöglichen“

Anlass und Aufgabenstellung

Die Siedlungs- und Wohnungsmarktentwicklung in Deutschland ist seit längerem von dem Nebeneinander von einerseits Wohnraumüberhängen und andererseits Wohnraumangel mit Preissteigerungen und Versorgungsengpässen gekennzeichnet. Aus den regional differenzierten Entwicklungen resultieren unterschiedliche raumordnerische Steuerungsbedarfe, um die komplexen Entscheidungsprozesse der Baulandentwicklung in Richtung einer bedarfsgerechten und raumverträglichen Siedlungsentwicklung zu lenken.

Durch Raumordnungspläne und landesplanerische Stellungnahmen koordiniert die Landes- und Regionalplanung die Siedlungsentwicklung auf überörtlicher Ebene. In Raumordnungsplänen kommen Instrumente mit verschiedenen Steuerungsansätzen zum Einsatz. Unterschieden werden kann zwischen mengensteuernden Instrumenten (Begrenzung des Umfangs der Baulandentwicklung bzw. des Wohnungsbaus) und standortsteuernden Instrumenten (Lenkung der Baulandentwicklung auf geeignete Standorte) (vgl. Einig 2005: 51 ff.). In welchem Maß die Raumordnung von diesen Instrumenten Gebrauch macht, hängt von den landesrechtlichen Regelungen, den Vorgaben der jeweiligen Landesplanung und dem eigenen Ermessen ab. In den Planungsregionen sind daher unterschiedlich hohe Regulierungsintensitäten und eine unterschiedlich intensive Einflussnahme der Landes- und Regionalplanung auf die Siedlungsentwicklung zu verzeichnen (vgl. Eichhorn/Diller/Pehlke 2021).

Insgesamt lässt sich sagen, dass der Fokus der Landes- und Regionalplanung in den zurückliegenden Jahrzehnten darauf gerichtet war, die Wachstumsbestrebungen einzelner Gemeinden zu regulieren, um räumliche Fehlentwicklungen zu verhindern. Die inhaltliche Richtschnur wurde mit den

Flächensparzielen und dem Vorrang der Innenentwicklung definiert (vgl. BMI 2019; Die Bundesregierung 2021: 270) und in dem negativplanerisch Feld wird ihr auch eine hohe Wirksamkeit attestiert. Anders sieht es aus bei der Frage, ob es gelingt, Entwicklungen aktiv zu initiieren (vgl. Hemberger/Kiwitt 2018: 33). Mit Blick auf die spezifischen Herausforderungen angespannter regionaler Wohnungsmärkte gibt es bislang kaum Impulse seitens der Raumordnung. „Insbesondere fehlt es bisher an Regelungen zur Umsetzung und Vollzugskontrolle raumordnerischer Ziele, die absichern, dass die Gemeinden bedarfsorientiert jene Flächen bereitstellen und entwickeln, die für die Deckung der Wohnraumversorgungsengpässe erforderlich sind“ (Heyn et al. 2024: 140).

Die Anspannung der Wohnungsmärkte betrifft in der Regel nicht einzelne Gemeinden, sondern ist ein regionales Phänomen. Es zeigt sich jedoch, dass es „nicht überall dort, wo es gemeinsame Problemlagen wie Mangel an bezahlbarem Wohnraum gibt, auch interkommunal abgestimmtes Handeln gibt“ (Heyn et al. 2024: 147). In einigen Ländern setzt die Raumordnungsplanung bewusst Anreize für die interkommunale Zusammenarbeit. Festlegungen der Landesplanung streben an, die Siedlungsentwicklung in Stadt-Umland-Regionen stärker durch die Gemeinden selbst koordinieren zu lassen – so beispielsweise in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern – und Gemeinden reagieren auf diese Anreize positiv. In Mecklenburg-Vorpommern existieren für alle durch das Land festgelegten Stadt-Umland-Bereiche regional erarbeitete Stadt-Umland-Konzepte, und in den Stadtregionen von Schleswig-Holstein existieren im Ländervergleich überproportional viele interkommunale Kooperationen und bindende Vereinbarungen über die Arbeitsteilung beim Wohnungsbau und die Festlegung kommunaler Wohnungsbauschwerpunkte.



Projektauftritt beim ersten Transferworkshop in Berlin
Quelle: Photothek Media Lab GmbH

Ziele und Forschungskonzeption

Das Modellvorhaben hat mit einer ersten Phase (März 2023 bis Mai 2024) begonnen, in der die Raumordnungspläne der Länder und ausgewählter Regionen ausgewertet und eine Stärken-Schwächen-Analyse für die Raumordnungsplanung durchgeführt wurden. Auf der empirischen Grundlage von zehn interviewbasierten Fallstudien interkommunaler Kooperationen, konnte eine weitere Stärken-Schwächen-Analyse für die interkommunale Zusammenarbeit in Fragen von Wohnungs- und Baulandpolitik erarbeitet werden. Aus den Ergebnissen der Untersuchungen wurde eine erste Sammlung von Handlungsvorschlägen abgeleitet.

In der zweiten Phase steht die Begleitung der vier, in der ersten Phase ausgewählten Modellregionen im Vordergrund. Flankierend werden Vorschläge erarbeitet: zur Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums der Raumordnung, zur Entwicklung neuer Raumordnungsinstrumente, zur besseren Verknüpfung von formellen Instrumenten der Raumordnung mit der Bauleitplanung sowie zur Adaption von interessanten ausländischen Ansätzen zur Bewältigung von Wohnungskrisen für die deutsche Planungspraxis.

Das Arbeitsprogramm wird durch Forschungsfragen des Bundes strukturiert. Für ihre Beantwortung werden die Erkenntnisse aus den Modellregionen mit den Forschungsarbeiten der Begleitforschung verknüpft. Ziel ist es, für Wachstumsregionen mit angespannten Wohnungsmärkten verallgemeinerbare, problemlösungsorientierte Handlungsansätze für die Entwicklung und Mobilisierung von Flächen für den Wohnungsbau und hierzu passende instrumentelle Rahmensetzungen der Landes- und Regionalplanung sowie vorbereitende Konzepte und verbindliche Vereinbarungen interkommunaler Kooperationen aufzuzeigen.

Forschungsfragen des Bundes

→ Wohnungsmarktbeobachtung

- Wie kann der Wohnungsbedarf insgesamt und für die unterschiedlichen Bedarfsträger adäquat ermittelt und prognostiziert werden?
- Welchen Beitrag leisten einzelne Gemeinden zur Wohnungsversorgung in den verschiedenen Segmenten?
- Wird der von der Raumordnung gesetzte Rahmen für die Wohnbaulandentwicklung von den Gemeinden genutzt?

→ Wirksamkeit der Raumordnung

- Welche Impulse kann die Raumordnung setzen, um interkommunale Kooperationen stabil und verbindlich zu gestalten?
- Welche Vorgaben oder Anreize kann die Raumordnung setzen, um den regionalen Wohnungsbedarf zu decken?
- Wie kann die Effizienz raumordnerischer Vorgaben durch die Verknüpfung mit der Bauleit- und Infrastrukturplanung oder der Fördermittelvergabe oder der Ausgestaltung investiver Instrumente verbessert werden?
- Wie kann die Raumordnung die Akzeptanz für bedarfsgerechten Wohnungsbau erhöhen, insbesondere für den verdichteten und den sozialgeförderten Wohnungsbau?

→ Internationale Ansätze

- Welche innovativen Ansätze anderer Länder können dazu beitragen, die Wohnraumversorgung in angespannten Wohnungsmärkten zu gewährleisten sowie Wohnbauland zu schaffen und bereitzustellen?
- Welche dieser Ansätze lassen sich instrumentell so anpassen, dass sie mit dem deutschen Planungsrecht sowie der deutschen Planungs- und Kooperationspraxis kompatibel sind?

→ Schnittstelle zwischen Wohnungsmarktbedarfen und Raumordnung/interkommunaler Kooperation

- Wie können die Erkenntnisse aus Wohnungsbedarfsprognosen in die Raumordnungsplanung und interkommunale Ansätze integriert werden?
- Wie beeinflussen Raumordnung und interkommunale Konzepte bislang die Steuerung der Wohnungsmarktversorgung?
- Welche Rolle spielen die Regionalplanung und andere überörtliche Institutionen für interkommunale Kooperationen in angespannten Wohnungsmärkten?
- Inwieweit fördern diese - etwa über die Bereitstellung von Ressourcen und in vermittelnder Funktion - selbstorganisierte interkommunale Kooperationsbemühungen?
- Welche positiv- und negativplanerischen Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung setzt die Regionalplanung ein und wie wirkt sich dies auf das regionale Wohnungsangebot aus?
- Welchen Beitrag leisten die Instrumente der Raumordnung, um - in quantitativer und qualitativer Hinsicht - die Verteilung des regionalen Wohnungsbedarfs auf die Städte und Gemeinden zu steuern?

→ Wirksamkeit interkommunaler Kooperationen

- (Wie) Können interkommunale Kooperationen die Akzeptanz der Verteilung des regionalen Wohnungsbedarfs - in quantitativer und qualitativer Hinsicht - verbessern und bei der Weiterentwicklung der Wohnungsversorgung die Bereitschaft zur Zusammenarbeit fördern?
- (Wie) Gelingt es, im Bereich Wohnbaulandentwicklung und Wohnungspolitik gemeinsame Ziele zu vereinbaren? Wie werden Aushandlungsprozesse gestaltet, wenn die Interessen der Beteiligten nicht deckungsgleich sind?
- (Wie) Kann die Wohnungswirtschaft (oder andere Akteure) bei interkommunalen Kooperationen im Bereich der Wohnbaulandentwicklung und Wohnungspolitik neue Dynamiken erzeugen?



Projektauftritt beim ersten Transferworkshop in Berlin
Quelle: Photothek Media Lab GmbH

Beitrag von Raumordnung und interkommunaler Kooperation zur Überwindung der Wohnungsnot – Ergebnisse der ersten Phase

Klaus Einig, David Pehlke

Die folgende Darstellung der Ergebnisse basiert auf dem Endbericht der Begleitforschung für die erste Phase des MORO (vgl. Heyn et al. 2024).

In Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten reicht das Wohnungsangebot schon lange nicht mehr zur Deckung des Wohnungsbedarfs aus. Immobilienpreise und Mieten liegen hier auf hohem Niveau, die Stadt-Umland-Wanderung hat deutlich an Fahrt aufgenommen und die Besetzung offener Stellen mit auswärtigen Fachkräften ist schwierig, weil diese vor Ort kaum bezahlbaren Wohnraum finden. Das Ziel der Bundesregierung, jährlich 400.000 neue Wohnungen zu bauen – davon 100.000 Sozialwohnungen –, muss deshalb vorrangig in Stadtregionen mit den angespannten Wohnungsmärkten umgesetzt werden. Denn nur zusätzliche Wohnungsangebote können hier langfristig die bestehenden Versorgungsgengpässe überwinden.

Auch wenn derzeit die hohen Bau- und Finanzierungskosten im Mittelpunkt der Diskussion stehen, bleibt der Baulandmangel ein wesentliches Hemmnis für die Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum. Die Städte und Gemeinden besitzen im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit die alleinige Kompetenz, durch die Entwicklung von mehr Wohnbauland und die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen diesen Mangel zu beheben. Im erforderlichen Umfang passiert dies aus unterschiedlichsten Gründen in angespannten Woh-

nungsmärkten allerdings nicht. Deshalb ist eine verbesserte überörtliche Koordination der Wohnbaulandentwicklung durch die Landes- und Regionalplanung oder im Rahmen interkommunaler Kooperation notwendig.

Das wesentliche Ziel der ersten Phase bestand darin, den möglichen Beitrag von Raumordnung und interkommunaler Kooperation zur Überwindung der Wohnungskrise in angespannten Wohnungsmärkten auszuloten. Es wurden für die Raumordnung Möglichkeiten zu ihrer Modernisierung und Weiterentwicklung untersucht. Von besonderem Forschungsinteresse war dabei die Frage, wie die Raumordnung effektive Anreize für interkommunale Kooperationen setzen kann. Aus Perspektive der politikwissenschaftlichen Institutionen- und Transaktionskostenanalyse wurden für interkommunale Kooperationen Hemmnisse und Erfolgsfaktoren herausgearbeitet. In regionalen Fallstudien erfolgreicher interkommunaler Kooperationen wurden Strategien und Handlungsansätze untersucht, wie Hürden überwunden und Erfolgchancen interkommunaler Zusammenarbeit verbessert werden können.

Methodisches Vorgehen

Das Untersuchungsdesign der Begleitforschung basierte auf drei miteinander verschränkten Bausteinen: Auswertung von Raumordnungsplänen, vertiefende Fallstudien interkommunaler Kooperationen und Diskussion der Ergebnisse in einem Begleitkreis.

Mitglieder des Begleitkreises waren Expertinnen und Experten der Landes- und Regionalplanung sowie Vertreter einzelner interkommunaler Kooperationsverbände. So konnte eine breite fachliche Expertise aus der Planungspraxis in die Untersuchung einbezogen werden. Im Rahmen der Auswertung von Raumordnungsplänen wurden alle rechtsverbindlichen Landesentwicklungspläne zum Stand Dezember 2023 und 20 Regionalpläne einschließlich aktueller Planentwürfe untersucht. Für die folgenden interkommunalen Kooperationsverbände wurden Fallstudien durchgeführt:

1. [Stadtregion Münster](#)
2. [Regionaler Arbeitskreis Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler](#)
3. [Regionalverband FrankfurtRheinMain](#)
4. [Kooperationsmodell zur Siedlungsflächenentwicklung im Großraum Freiburg](#)
5. [Region Hannover](#)
6. [Regionales Bündnis für Wohnungsmarkt und Infrastruktur Region München](#)
7. [Stadt-Umland-Raum Schwerin](#)
8. [Region Itzehoe](#)
9. [Stadtregion Leipzig](#)
10. [Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim](#)

Pro Fallstudie wurden zwei bis drei Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Kernstädte, der Umlandgemeinden sowie der Regionalplanung durchgeführt. Im Mittelpunkt des Interesses standen jeweils die interkommunalen Kooperations-elemente, aber auch die Frage, welche Rolle die Regionalplanung bei der Initiierung und Umsetzung der Kooperationsverbände gespielt hat.

Ergebnisse

Ursachen des Flächenmangels für den Wohnungsbau

Das fehlende Flächenangebot für den Wohnungsbau in angespannten Wohnungsmärkten ist auf vielfältige Ursachen zurückzuführen: Mobilisierungshemmnisse von Innenentwicklungspotenzialen, sehr stark gestiegene Grundstückskosten, hohe Kosten für die Schaffung zusätzlicher Wohnfolgeinfrastruktur, nicht ausreichendes Planungspersonal und fehlende Ressourcen für die Durchführung aufwändiger Planungsprozesse in kleineren Verwaltungen. Hinzu kommen Akzeptanzprobleme der Bevölkerung, die eine Ausweitung des Wohnungsbaus – insbesondere, wenn es um Nachverdichtung im Bestand oder höhere Dichten bei Neubaugebieten geht – ablehnen und Bürgerinitiativen und Bürgerentscheide gegen neue Wohnungsbauprojekte anstreben. Weitere Ursachen sind schwache Aktivitäten der Baulandentwicklung und in vielen Fällen eine generelle Wachstumsmüdigkeit der Kommunen – viele Gemeinden wollen im Hinblick auf ihre Einwohnerzahl einfach nicht mehr weiterwachsen. Bis auf Gemeinden, deren Entwicklung auf den Eigenbedarf beschränkt ist, stellt die Raumordnungsplanung in angespannten Wohnungsmärkten kein Hemmnis für die Ausdehnung des Wohnbaulandangebotes und die Steigerung des Wohnungsbauumfangs dar. Alle Gemeinden und Städte, die Funktionen als Schwerpunkte für den Wohnungsbau erfüllen sollen, werden durch die Raumordnung hinsichtlich des möglichen Wohnungsneubaus entweder gar nicht beschränkt oder verfügen über sehr großzügige, faktisch kaum begrenzende Entwicklungsmöglichkeiten.

Beitrag interkommunaler Kooperationen zur Schaffung von mehr bedarfsgerechtem Wohnraum

Obwohl die zunehmende Marktanspannung und Förderanreize für Kooperationen zu einem Anstieg interkommunaler Kooperationsverbände geführt haben, existieren verhältnismäßig wenige Kooperationsbeispiele im Bereich der Wohnungs- und Wohnbaulandpolitik. Insbesondere mangelt es an verbindlichen Vereinbarungen für eine gemeinsame Bewältigung bestehender Wohnbaulandversorgungsengpässe. Ein Teil der wenigen existierenden Beispiele interkommunaler Vereinbarungen zur Umsetzung von gemeinsam erarbeiteten Konzepten für die Wohnsiedlungsentwicklung, zum Beispiel aus Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, geht auf Anreize beziehungsweise Verpflichtungen der Landesplanung zurück. Bei vielen interkommunalen Kooperationen ist zu beobachten, dass über informelle Kooperationsmechanismen, wie gemeinsame Kommunikationsformate, die Sammlung von guten Beispielen verdichteter Bauformen, regionalen Bedarfsprognosen oder allgemein gehaltenen Vereinbarungen, keine

formaleren Kooperationsstrukturen etabliert werden. Aber auch die vorhandenen formalisierten Ansätze, zum Beispiel im Rahmen gemeinsamer Flächennutzungsplanung, konnten bisher noch keine große Wirkung für die Überwindung der Wohnungskrise auf regional angespannten Wohnungsmärkten entfalten.

Die wesentlichen Ursachen für ausbleibende Kooperationserfolge sind zum einen die abnehmenden kommunalen Wachstumsfähigkeiten und -interessen und zum anderen die vorhandenen Interessengegensätze zwischen den Kernstädten und Umlandgemeinden. Die Transaktionskosten der Einigung und Vereinbarung gemeinsamer Ziele fallen bei interkommunalen Kooperationen in der Wohnungs- und Wohnbaulandpolitik sehr hoch aus. Die Risiken des Scheiterns der Kooperationsbemühungen sind erheblich.

Beitrag der Raumordnung zur Schaffung von mehr bedarfsgerechtem Wohnraum

Die raumordnerischen Ansätze zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung unterscheiden sich erheblich zwischen den Ländern – teilweise auch innerhalb – in Bezug auf die Kombination der eingesetzten Instrumente (vgl. Pehlke 2023) und ihrer Steuerungskapazität zur Beeinflussung der kommunalen Bauleitplanung (vgl. Pehlke/Siedentop 2021). Stärken und Schwächen der Raumordnung sind daher zwischen den Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt. Konkrete Therapieansätze müssen daher auf den spezifischen Instrumentenverbund zugeschnitten werden, der weitgehend durch die Vorgaben der Landesplanung und das Steuerungsengagement der jeweiligen Regionalplanung bestimmt wird.

Die Landes- und Regionalplanung stellt sich erst in wenigen Fällen ihrer Verantwortung für die Gewährleistung einer ausreichenden Wohnraumversorgung. In der Regel wird auf verbindliche Vorgaben verzichtet, die Gemeinden zu einer am konkreten Wohnungsbaubedarf orientierten Bauleitplanung verpflichten. Außerdem fehlt es an Regelungen zur Effektivierung der Umsetzung von Zielen der Raumordnung. Die Regionalplanungsträger können daher den Vollzug ihrer Zielfestlegungen zum Wohnungsbau, zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen und zur Entwicklung von Wohnbauland nur sehr bedingt steuern. So können die Regionalplanungsbehörden nicht absichern, dass die Gemeinden bedarfsorientiert jene Flächen bereitstellen und entwickeln, die für die Deckung der Wohnraumversorgungsengpässe erforderlich sind. Hinzu kommt die Trägheit der Raumordnung und ihre vielfach veralteten Raumordnungspläne, deren Vorgaben sich aufgrund ihres Alters vielfach nicht mehr als

Lösungen für die Überwindung aktueller Wohnungskrisen eignen und dringend aktualisiert werden müssen.

Bislang zeigte sich, dass Raumordnung zwar eine „gute Bremse“ (Hemberger/Kiwitt 2018: 33) hat und primär über hierarchische Steuerung mit Verhinderung und Versagung restriktiv und negativplanerisch die Siedlungsflächenexpansion am falschen Standort steuert. Positivplanerisch ist sie jedoch limitiert. Die Regionalplanung verzichtet weitgehend auf den Einsatz von Instrumenten, um die Gemeinden, die noch wachsen sollen und in denen mehr Flächen für den Wohnungsbau im Innen- und Außenbereich entwickelt werden müssen, zu einer entsprechenden Bauleitplanung zu verpflichten. Eine kommunale Planung im erforderlichen Umfang für einen bedarfsgerechten Wohnungsbau kann sie aufgrund fehlender Instrumente mit Sanktionierungsmöglichkeiten und geeigneten Monitoring-Kapazitäten daher nicht wirksam gegen den Willen der Kommunen veranlassen. Das Hauptproblem der raumordnerischen Steuerung (mit dem bislang zur Verfügung stehenden Instrumentarium) ist der fehlende Umsetzungs- und Entwicklungswille der Kommunen.

Hier konkret ansetzende verbindliche Vorgaben, die Städte und Gemeinden zur Bereitstellung eines Wohnbaulandangebots für den überörtlichen Bedarf verpflichten, gibt es bisher erst in Ansätzen in wenigen Raumordnungsplänen. Mengenvorgaben der Raumordnung wirken bisher eher begrenzend und weniger das Angebot der Wohnbaulandausweisung ausweitend. Mindestdichtevorgaben, die eine effiziente bauliche Ausnutzung der knappen Baulandreserven fördern könnten, haben bislang, eine eher schwache Wirkung auf die kommunale Bauleitplanung und fördern daher unzureichend die Erhöhung der immer noch zu niedrigeren Bebauungsdichten in den Umlandgemeinden der Kernstädte. Bisher sehen Anreize der Raumordnung zur interkommunalen Kooperation vor, dass Gemeinden dann mehr Wohnbauland ausweisen dürfen, wenn sie vorher eine interkommunale Konzeption oder Vereinbarung zur Arbeitsteilung beim Wohnungsbau beschlossen haben. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass dieser Anreiz für eher wachstumsmüde Gemeinden eine geringere Wirkung entfaltet.

Handlungsempfehlungen

- **Neue Anreize für interkommunale Kooperationen setzen:** Für Städte und Gemeinden in Stadtregionen mit angespannten Wohnungsmärkten sind deutlich größere Anreize als bisher notwendig, damit interkommunale Wohnsiedlungskonzepte erarbeitet, beschlossen und auch engagiert umgesetzt werden. Bei der Setzung von Anreizen bedarf es eines größeren Engagements der Raumordnung.
- **Aktuelle Prognosen des Wohnungsbedarfs:** In vielen Ländern werden in größeren zeitlichen Abständen landesweite Prognosen des Wohnungsbedarfs in Auftrag gegeben. In der Regel sind diese Prognosen allerdings nur kreisscharf und haben daher nur für die kreisfreien Städte einen informativsten Mehrwert. Zukünftig sollten die Länder deshalb dazu übergehen, gemeindegrenzfähige Wohnungsbedarfsprognosen in Auftrag zu geben. Erst mit dieser Genauigkeit der Daten können die kreisangehörigen Gemeinden und Städte dazu motiviert werden, ihre Planungen an den ermittelten Wohnungsbedarfen auszurichten. Da die Ergebnisse von Wohnungsbedarfsprognosen schnell ihre Aktualität verlieren, sollten die Länder Wohnungsbedarfsprognosen in regelmäßigen Zeitabständen aktualisieren.
- **Verbesserung der regionalen Koordination kommunaler Wohnungs- und Bodenpolitik:** Die Regionalplanung ist aufgrund ihres räumlichen Zuschnitts und ihrer gesetzlichen Aufgabe grundsätzlich geeignet, in Stadt-Umland-Bereichen zwischen Kernstadt und Umlandkommunen zu vermitteln, Informationsgrundlagen zu erarbeiten, aber vor allem verbindliche Regeln und Vorgaben zu setzen.
- **Weiterentwicklung der formellen Instrumente der Raumordnung:** Auf dieser Basis sollte die bisher eher dämpfend wirkende Mengensteuerung einen stärker aktivierenden Charakter für die kommunale Wohnbaulandbereitstellung erhalten, damit Gemeinden und Städte ihre Planungen in angespannten Wohnungsmärkten viel stärker als bisher am konkreten und zukünftigen Wohnungsbedarf ausrichten.

Durch die Regionalplanung können im Außenbereich Flächen für den Wohnungsbau gesichert werden. Diese Aufgabe ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die Gemeinden und Städte selber keine langfristig ausgerichtete Flächensicherung betreiben.

Ein weiteres Instrument sind Mindestdichtevorgaben. Die weitere Ausgestaltung der Möglichkeiten (gemeindegrenzfähige oder gebietsscharfe Dichtevorgaben, Dichte-Quoten) bedarf allerdings noch intensiverer Forschung. Stärker auf den Wohnungsbedarf abzielend, wären alternativ segmentspezifische Zielvorgaben für Wohneinheiten.

- **Umsetzung der Raumordnung stärken:** Die positivplanerischen Festlegungen der Raumordnung von geeigneten Gemeinden oder Gebieten sollten durch finanzielle Anreize für Gemeinden gestärkt werden. So könnten Gemeinden bei der Planung und Entwicklung von neuen Wohngebieten sowie bei der Erstellung der notwendigen Wohnfolgeinfrastruktur unterstützt bzw. entlastet werden. Zudem könnten Zentrale Orte für ihre zusätzlichen Belastungen durch die Wohnsiedlungsentwicklung über den kommunalen Finanzausgleich entschädigt werden.

Raumordnerische Vorgaben sollten zudem ausreichend verbindliche und klar definierte Handlungsaufträge für die Gemeinden enthalten. Nur so ist eine Vollzugskontrolle überhaupt möglich.

Darüber hinaus sollten auch die Sanktionierungsmöglichkeiten der Raumordnung ausgebaut werden. Möglich wären: die Nichtgenehmigung von Flächennutzungsplänen oder der Einsatz von Planungsgeboten.

2 Die Modellregionen

In der ersten Phase des MORO wurde ein Interessenbekundungsverfahren durchgeführt, in dessen Rahmen etablierte interkommunale Kooperationsverbände und Träger der Landes- und Regionalplanung zur Bewerbung als Modellregion aufgefordert wurden. Aus den eingereichten elf Skizzen wurden vier Modellregionen ausgewählt:

1. Die Städteregion Aachen plant zunächst eine Wohnungsbedarfsprognose und eine Potenzialflächenanalyse. Auf dieser Grundlage soll ein interkommunales wohnbauliches Entwicklungskonzept erarbeitet werden.
2. Die Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg möchte das bestehende Instrumentarium des Landesentwicklungsplans Hauptstadtregion mit Fokus auf die Wohnraumversorgung überprüfen und optimieren.
3. Der Regionalverband Hochrhein-Bodensee möchte ein adaptives Wohnraummanagement etablieren, um die Wohnraumschaffung im Mittelbereich Bad Säckingen auf Nachfrageschübe durch anstehende große schweizerische Unternehmensansiedlungen zielgenau abzustimmen.
4. Der Regionalverband Mittlerer Oberrhein plant auf Grundlage einer Wohnraumbedarfsprognose und Wohnraumpotenzialanalyse die Erarbeitung eines interkommunalen Wohnraummanagements, das die Aktivitäten zur Wohnraum-Mobilisierung umfasst und durch neue regionalplanerische Steuerungsinstrumente einer bedarfsgruppen- bzw. bauformenspezifischen Wohnbaulandsicherung flankiert werden soll.



Abbildung 1:
Die ausgewählten Modellregionen im
Überblick
Quelle: Eigene Darstellung (Difu)



Städte und Gemeinden der StädteRegion Aachen

Quelle: StädteRegion Aachen

StädteRegion Aachen: Wohnperspektive Euregio Aachen – nachhaltige Wohnstrategien für die Region

Die StädteRegion Aachen ist seit 21. Oktober 2009 die Rechtsnachfolge des Kreises Aachen. Sie ist ein 700 km² großer Gemeindeverband bestehend aus zehn Städten und Gemeinden: Stadt Aachen als kreisfreie Stadt, Stadt Alsdorf, Stadt Baesweiler, Stadt Eschweiler, Stadt Herzogenrath, Stadt Monschau, Gemeinde Roetgen, Gemeinde Simmerath, Stadt Stolberg und Stadt Würselen.

Eine besondere Stellung nimmt die Stadt Aachen als kreisfreie Stadt ein, da einige Aufgaben der Stadt von der StädteRegion übernommen werden. So ist beispielsweise die Bewilligungsbehörde für den öffentlich geförderten Wohnraum der Stadt in der StädteRegion angesiedelt. Im Rahmen der Raumordnung hat die StädteRegion nur informelle Möglichkeiten, die Zuständigkeit für die Regionalplanung liegt beim Regierungsbezirk Köln.

Die StädteRegion ist geprägt durch einen stärker verdichteten Norden mit hoher Einwohnerdichte und wenig verfügbarem Flächenpotenzial. Im Kontrast dazu weist der Süden mit den ländlichen Eifelkommunen wesentlich geringere Einwohnerdichten auf. Besonders ist zudem die Grenzlage der StädteRegion im Dreiländereck, angrenzend an die Niederlande und Belgien, und insbesondere das Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft mit eigenem Planungsrecht und Zuständigkeiten, wobei grenznahe Kommunen teilweise ineinander übergehen.



Abbildung 2: Räumliche Lage der StädteRegion Aachen und die zehn Städte und Gemeinden des Gemeindeverbands
Quelle: StädteRegion Aachen

Ausgangslage und Herausforderungen

Trotz der unterschiedlichen Prägungen der Kommunen innerhalb der StädteRegion gibt es gemeinsame Herausforderungen, welche vor keinen Grenzen haltmachen, weder vor kommunalen noch vor Landesgrenzen. Der Fachkräftemangel, Pendlerströme und damit verbundene Umweltbelastungen, ansteigende Mietpreisentwicklungen und unausgewogen belastete öffentliche Infrastrukturen sind einige der gemeinsamen Herausforderungen. Die StädteRegion Aachen ist zudem eine Strukturwandelregion. Besonders der Norden ist geprägt vom Niedergang der Altindustrie der letzten Jahrzehnte. Dieser Umbruch wird das Bild der gesamten Region in den nächsten Jahren noch verändern. Im Rahmen von mehreren Fachtagungen und -foren wurden diese Veränderungen und Herausforderungen intensiv vor dem Hintergrund wohnbaulicher Entwicklungen diskutiert. Im Fokus stand dabei die Frage, welchen Beitrag eine gesteuerte und gemeinsame Wohnbauentwicklung leisten kann, um die Herausforderungen besser zu bewältigen und Potenziale für die Kommunen und die gesamte Region zu generieren.

Durch die Fachforen und die gemeinsamen Diskussionen entstand in den vergangenen Jahren eine langsame Annäherung an die interkommunale Zusammenarbeit in der Wohnbauentwicklung. Dies hat unter anderem zu der Erkenntnis geführt, dass bisherige Datenlagen für eine fundierte gemeinsame strategische Ausrichtung einer interkommunalen Wohnbauentwicklung nicht ausreichen (vgl. Stadt Aachen/StädteRegion Aachen 2024; Stadt Aachen 2022).

Zielsetzung

Mit dem Projekt soll die Grundlage für die gemeinsame Erarbeitung eines interkommunalen wohnbaulichen Entwicklungskonzepts gelegt werden. Gleichzeitig wird der fragmentierten Wohnraumentwicklung mit Insellösungen entgegengewirkt. Zielsetzung ist die modellhafte Entwicklung bedarfsgerechter, zukunftsweisender und ressourcenschonender Wohnangebote, deren Vorbildfunktion und Ausgestaltung durch synergetische Effekte Vorteile für die Gesamtregion generiert, so zum Beispiel ausgewogene Infrastrukturauslastung, Gewinnung von Fachkräften durch passendes Wohnraumangebot sowie eine angemessene Wohnraumversorgung verschiedener Zielgruppen wie Familien (z. B. Wohneigentum), Senioren (z. B. mehr Geschosswohnungsbau für ältere Menschen insbesondere im ländlichen Raum) und junge Menschen wie Auszubildende und Studierende (z. B. „Junges Wohnen“ mit bezahlbarem attraktivem Wohnraum).

Dabei geht es auch darum, die Wohnraumangebote ggf. standortbezogen zu diversifizieren, um den sozialen Bedarfslagen gerecht zu werden und Abwanderungsbewegungen zu verhindern bzw. neue Zielgruppen anzuziehen. Das Projekt soll die Basis für ein integriertes interkommunales Wohnentwicklungsmanagement legen, das perspektivisch in den Aufbau eines gemeinsamen Siedlungsflächenpools münden soll.



Carina Begaß, Fachbereich Wohnen, Soziales und Integration, Stadt Aachen
Quelle: Photothek Media Lab GmbH

Ziele MORO



Abbildung 3: Bausteine des Modellprojekts

Quelle: Stadt Aachen

Das Projekt besteht aus drei aufeinander aufbauenden Bausteinen:

1. **Datengewinnung – Wohnungsbedarfsprognosen und kommunale Steckbriefe:** In einem ersten Schritt erfolgt die Datengewinnung. Hierbei sollen mit Hilfe von Wohnungsbedarfsprognosen kommunale Steckbriefe erstellt sowie erste Handlungsempfehlungen erarbeitet werden. Dieser Baustein wird zum Großteil durch ein externes Büro übernommen. Die kommunalen Steckbriefe bilden die Grundlage, um einen fachlich fundierten und belegbaren Überblick über Wohnraumbedarfe und soziodemografische Entwicklungen aller Kommunen zu erhalten. Mit den gewonnenen Daten können Chancen, Potenziale und Stellschrauben des Handelns konkretisiert herausgearbeitet werden.
2. **Interkommunale Wohnbaustrategie:** Aufbauend auf den Ergebnissen der Datengewinnung wird die Erarbeitung eines interkommunalen wohnbaulichen Entwicklungskonzepts angestrebt. Durch die gemeinsame Ausarbeitung soll in dem Prozess sichergestellt werden, dass das fachliche Know-how aus allen Kommunen einfließt und das Ergebnis von allen Kommunen am Ende auch mitgetragen wird. Die Wohnbaustrategie wird im Rahmen von gemeinsamen Workshops auf Basis der Steckbriefe erarbeitet.
3. **Areal-Dossiers:** Da es im Rahmen dieses Projektes nicht möglich sein wird, auf alle unterschiedlichen Standorttypen zugeschnittene Dichte- und Wohnmodelle zu erstellen, sollen anhand ausgewählter Beispiele gemeinsam Areal-Dossiers für modellhafte Wohnbauflächen entwickelt werden. Als Schwerpunkträume werden dabei exemplarisch

die folgenden drei Raum-Typen für eine konkrete Wohnbauentwicklung betrachtet: ein stark verdichteter Raum mit Brach-/Umnutzungsflächen im innerstädtischen Kontext; ein mittelstädtischer Raum, der durch steigende Mieten und einen zunehmenden Nachfragedruck aus dem Umland gekennzeichnet ist; sowie aufgelockerte/ländlichere Siedlungsstrukturen anhand eines Beispiels in den Eifelkommunen. In den Dossiers sollen für die Räume auf Basis von Faktenlagen und künftigen gemeinsamen Strategieausrichtungen Szenarien für denkbare Wohntypologien, Quartiersausrichtungen und Dichtewerte definiert werden. Diese Strategiebildung und Ausarbeitung der Dossiers erfolgt in Zusammenarbeit von StädteRegion und Stadt Aachen sowie in Form von interkommunalen Austauschformaten gemeinsam mit allen Projektbeteiligten.

Parallel zu dem inhaltlichen Projektprozess findet eine laufende wissenschaftliche Begleitforschung durch die RWTH Aachen statt. Mittels qualitativer Interviews und Beobachtungen wird die Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit im Projektverlauf betrachtet. Dabei soll herausgearbeitet werden, welche Faktoren hemmend oder befördernd auf die interkommunale wohnbauliche Zusammenarbeit wirken, welche Methodiken und Handlungsansätze einen positiven Beitrag leisten und welche Rahmenbedingungen eine gelungene interkommunale Wohnbauentwicklung in der Zukunft benötigt.

Neben der Städtereion Aachen und den darin zusammengeschlossenen Städten und Gemeinden sind am MORO-Projekt die Bezirksregierung Köln, die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens, der Region Aachen Zweckverband und die RWTH Aachen beteiligt.

Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg: ROBau – Instrumente der Raumordnung für mehr WohnungsBau neu denken

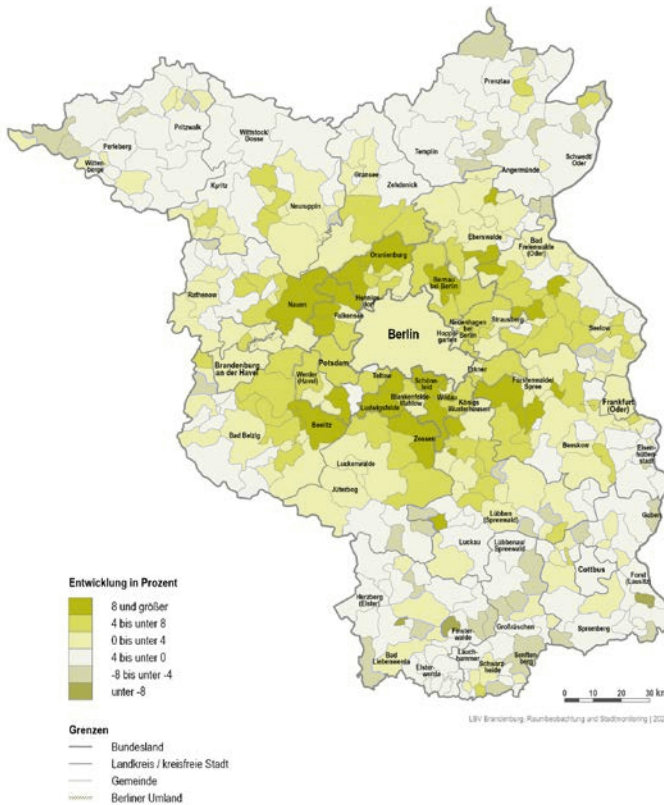


Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg in den Jahren 2018–2022
Quelle: Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) Brandenburg, Referat Raumbearbeitung und Stadtmonitoring, 2023

Die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg untersucht in diesem Modellprojekt die Frage, wie die Landes- und Regionalplanung vor dem Hintergrund des angespannten Wohnungsmarktes in und um Berlin stärkere Anreize setzen kann, damit kommunale Planungsträger Wohnbauflächen stärker als bisher bedarfsgerecht, flächensparend, städtebaulich und verkehrlich integriert sowie sozialverträglich entwickeln.

Die beiden Länder Berlin und Brandenburg bilden die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg mit insgesamt 6,3 Mio. Einwohnenden (2022). Ein hohes Bevölkerungswachstum prägt insbesondere den Kern der Hauptstadtregion mit der Metropole Berlin und dem Berliner Umland. Dieses führt zu einer fortwährend steigenden Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum und zu einem zunehmenden Druck auf die Wohnungsmärkte in Berlin und im Berliner Umland. Die Folgen sind unter anderem gestiegene Immobilienpreise, steigende Mietpreise und geringe Leerstandsquoten in Berlin und seinem Umland.

Der Blick auf die gesamte Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg zeigt, dass die Entwicklung teilsräumlich sehr differenziert verläuft. Ausgehend von Berlin besteht ein starkes zentral-peripheres Gefälle. Dieses resultiert insbesondere aus einer heterogenen Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre (siehe Abbildung 4). Während Berlin und das Berliner Umland in den Jahren 2018–2022 ein starkes Bevölkerungswachstum verzeichneten, waren in den äußeren Bereichen des Weiteren Metropolitanraumes weiterhin deutliche Bevölkerungsrückgänge zu beobachten. Dies ist an der Entwicklung des Wohnungsbestandes der letzten fünf Jahre ablesbar. Diese zunehmend heterogene Entwicklung in der Hauptstadtregion zeigt sich in den folgenden Kennzahlen:

- Während der **Wohnungsbestand** in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg nach Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg in den Jahren 2018–2022 insgesamt um circa 130.000 Wohneinheiten oder 4,0 % anstieg, konzentrierte sich der Zuwachs analog zur Bevölkerungsentwicklung und Bautätigkeit vor allem auf den Kern der Hauptstadtregion. Während beispielsweise die Stadt Ludwigsfelde im südlichen Berliner Umland mit +6,9 % einen überdurchschnittlichen Zuwachs des Wohnungsbestandes verzeichnen konnte, ging der Bestand in Frankfurt (Oder) im Weiteren Metropolitanraum im selben Zeitraum sogar leicht um 0,1 % zurück.
- Während die **Leerstandsquote** im Wohnungsbestand nach Zahlen der Gebäude- und Wohnungszählung des Zensus im Jahr 2022 mit 2,1 % in Berlin und 2,6 % im Berliner Umland deutlich unter dem Bundesschnitt (4,3 %) lag und in etwa einer marktüblichen Fluktuationsquote entsprach, betrug sie in Zentralen Orten des Weiteren Metropolitanraums 7,4 % und in nicht Zentralen Orten des Weiteren Metropolitanraums 6,7 % und lag damit sowohl deutlich über dem Bundesschnitt als auch über dem Schnitt der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg insgesamt (3,4 %).
- Auch die **Angebotsmieten** lagen im Mittel der Jahre 2021–2023 nach Zahlen des IBB Wohnungsmarktberichts 2023 in Berlin mit 11,50 €/m² und im Berliner Umland mit 11,24 €/m² deutlich höher als im Weiteren Metropolitanraum mit 6,50 €/m².

Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg als Basis des Modellprojekts

Diese Entwicklung stellt vielseitige Ansprüche an den Raum mit unterschiedlichen Herausforderungen. Die Landes- und Regionalplanung berücksichtigt diese Heterogenität, indem sie für die drei im Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2019) festgelegten Strukturräume Berlin, Berliner Umland und Weiterer Metropolitanraum differenzierte Ansätze zur Steuerung der Wohnsiedlungsflächenentwicklung festlegt (siehe Abbildung 5).

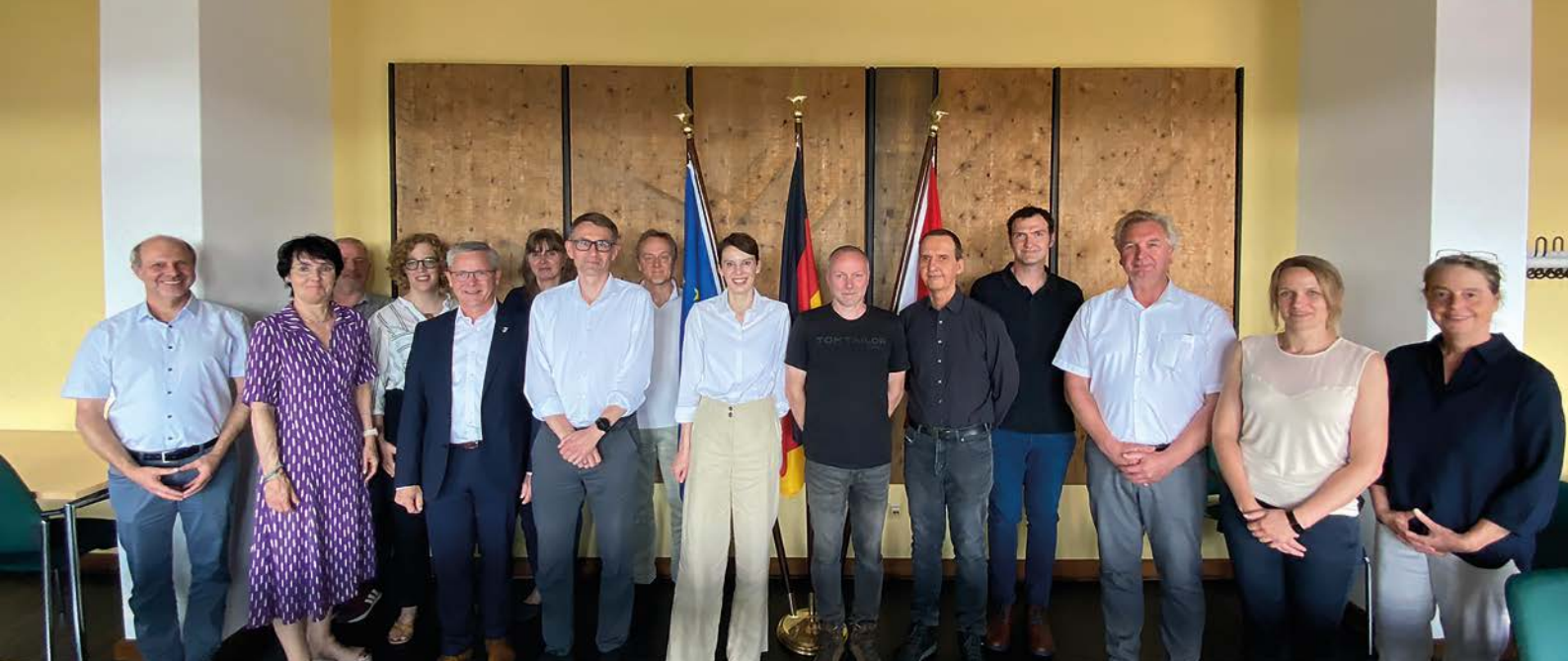
- Innerhalb der landesplanerisch festgelegten Schwerpunkte der Wohnsiedlungsflächenentwicklung ist die Entwicklung quantitativ uneingeschränkt möglich. In Berlin und im Berliner Umland ist der Gestaltungsraum Siedlung – der sogenannte „Siedlungsstern“ entlang der radialen SPNV-Achsen – Schwerpunkt der Wohnsiedlungsentwicklung. Im Weiteren Metropolitanraum sind die Zentralen Orte die Wohnsiedlungsschwerpunkte.
- Außerhalb der landes- und regionalplanerisch festgelegten Schwerpunkte ist die Wohnsiedlungsflächenentwicklung auf die Eigenentwicklung begrenzt. Die Planung neuer Wohnsiedlungsflächen ist hier auf die Eigenentwicklungsoption in Höhe von 1 ha pro 1.000 Einwohnende in zehn Jahren kontingentiert. Innenentwicklungspotenziale können uneingeschränkt genutzt werden.
- Innerhalb der regionalplanerisch festgelegten Grundfunktionalen Schwerpunkte ist zusätzlich zur Eigenentwicklung eine Wachstumsreserve in Höhe von bis zu 2 ha pro 1.000 Einwohnende in zehn Jahren möglich.

Trotz der angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt in Berlin und im Berliner Umland ist vielfach zu beobachten, dass landes- und regionalplanerisch zulässige Entwicklungsmöglichkeiten auch bei einem hohen Wachstumsdruck in den Kommunen aus unterschiedlichen Gründen bauleitplanerisch nicht in dem Maße aktiviert werden können. Wie aus den Ergebnissen einer 2022 veröffentlichten Evaluierung landesplanerischer Steuerungsinstrumente zur Siedlungsentwicklung im Land Brandenburg hervorgeht, gehören zu diesen Gründen unter anderem eine zunehmende Ablehnung von Wachstum und Verdichtung im Berliner Umland, Entwicklungshemmnisse durch fachrechtliche Restriktionen, Schwierigkeiten bei der Aktivierung vorhandener Potenziale im Innenbereich sowie bei der Umsetzung bauleitplanerischer Instrumente (vgl. Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg 2022).



Abbildung 5: Festlegungen der Landes- und Regionalplanung zu Siedlungsschwerpunkten Wohnen in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg

Quelle: Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) Brandenburg, Referat Raumbewachung und Stadtmonitoring, 2023



Teilnehmende der Auftaktveranstaltung des ROBau-Modellprojekts in Potsdam am 9. Juli 2024

Quelle: T. Vollmann

MORO ROBau: Worum geht es und wer wirkt mit?

Im Mittelpunkt steht die Frage, wie die Landes- und Regionalplanung vor dem Hintergrund des angespannten Wohnungsmarktes in und um Berlin stärkere Anreize setzen kann, damit kommunale Planungsträger Wohnbauflächen stärker als bisher bedarfsgerecht, flächensparend, städtebaulich und verkehrlich integriert sowie sozialverträglich entwickeln.

Folgende Fragestellungen sollen im Rahmen des Modellprojekts beleuchtet werden:

- Wie sind die bestehenden raumordnerischen Instrumente zur Wohnsiedlungsflächenentwicklung in der Hauptstadtregion im Hinblick auf die Aktivierung kommunaler Baulandpotenziale zu bewerten?
- Mit welchen formellen sowie informellen Instrumenten kann die Raumordnung die Aktivierung der Wohnsiedlungsentwicklung in den Siedlungsschwerpunkten stärker unterstützen? Wie können bestehende Instrumente optimiert werden?
- Womit können kommunale Akteure seitens der Raumordnung darin stärker als bisher unterstützt werden, bedarfsgerecht und flächensparend Wohnbauflächen zu entwickeln? Sind stärkere Anreize für interkommunale Kooperationen hilfreich?
- Wie kann die Wirksamkeit landes- oder regionalplanerischer Festlegungen zur Siedlungsentwicklung mit einem Controlling überprüft werden?

Erster Schritt des Projekts wird eine vergleichende Plananalyse sein. Auf Basis dieser Analyse sollen optimierte sowie neue Instrumente identifiziert, entwickelt und anschließend in interaktiven Formaten wie Planspielen praktisch erprobt werden. Dazu sind im Laufe des Projekts mehrere Feedbackrunden und Workshops geplant. Zur Implementierung eines Controllings

ist auch die Entwicklung eines digitalen Tools vorgesehen, das die Umsetzung bestehender und möglicher neuer Instrumente dokumentiert. Als Ergebnisse sollen Empfehlungen zur gezielten Umsetzung der bestehenden und zur möglichen Etablierung ergänzender oder neuer formeller sowie informeller Instrumente der Raumordnung ausgesprochen werden. Darüber hinaus sind Leitfäden, Handreichungen oder Arbeitshilfen für die kommunale Ebene vorgesehen.

Das Modellprojekt wird federführend durch die Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (GL) als Trägerin der Landesplanung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg umgesetzt. Neben der GL wirken die folgenden Institutionen als Projektunterstützende aktiv mit:

- die zuständigen Fachabteilungen im Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) des Landes Brandenburg sowie der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (SenStadt),
- die Regionalen Planungsgemeinschaften Havelland-Fläming und Oderland-Spree,
- die Städte Ludwigsfelde und Frankfurt (Oder),
- der Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen (BBU),
- das Landesamt für Bauen und Verkehr des Landes Brandenburg (LBV).
- Im Sommer 2024 fand in Potsdam ein erstes Auftakttreffen der GL mit dem Netzwerk der Projektunterstützenden aus der Hauptstadtregion statt. Der weitere Austausch mit den Projektunterstützenden als auch mit den anderen Modellregionen wird auch künftig im Zentrum des Projektes stehen.

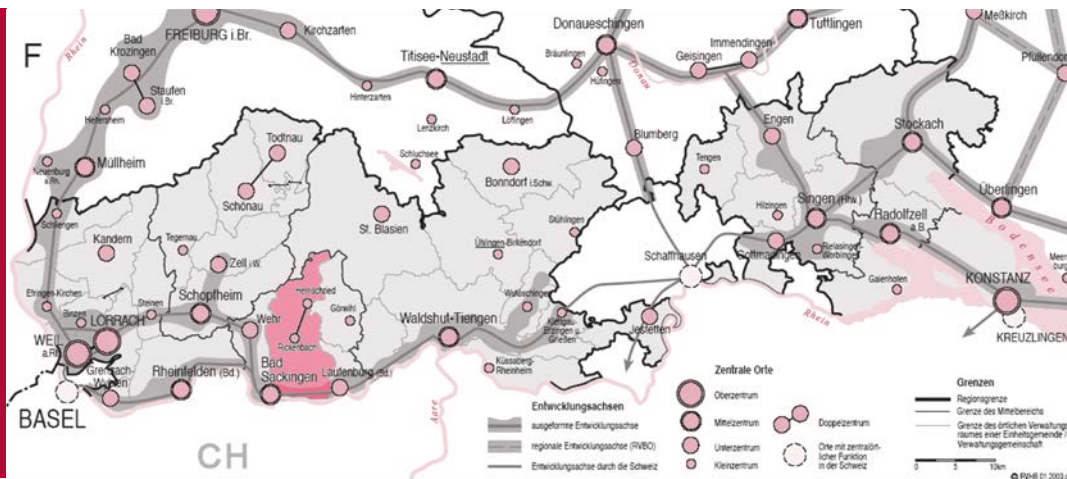


Abbildung 6: Die Region Hochrhein-Bodensee und die Modellregion (VVG Bad Säckingen)
 Quelle: Regionalverband Hochrhein-Bodensee

Regionalverband Hochrhein-Bodensee – Wohnraum schaffen durch interkommunale adaptive Entwicklungsplanung

Das Modellprojekt wird in einem Teilraum der Region Hochrhein-Bodensee durchgeführt. Die Modellregion liegt unmittelbar an der deutsch-schweizerischen Grenze am Hochrhein. Die Stadt Bad Säckingen ist das östlichste Mittelzentrum in der trinationalen Agglomeration Basel. Die Stadt ist das urbane Zentrum für einen grenzüberschreitenden Verflechtungsraum, der eine strategische Scharnierfunktion zwischen den Metropolitanräumen Basel und Zürich einnimmt.

Die Ausgangslage in der Modellregion ist typisch für weitere Teilräume der Region Hochrhein-Bodensee, die durch intensive grenzüberschreitende Verflechtungen insbesondere beim Arbeitsmarkt, aber auch gekappte Einzugsbereiche der Infrastrukturen und Systembrüche an den Grenzen geprägt wird. Sowohl der Nachfragedruck als auch die Systemgrenzen beeinflussen neben den raumstrukturellen Einflüssen die Wohnstandortwahl maßgeblich.

Die Modellregion eignet sich für die pilothafte Entwicklung von innovativen Lösungsansätzen auch deswegen besonders, da diese allgemein gegebene grenzüberschreitende Verflechtungssituation durch den unmittelbar angrenzenden „Entwicklungsschwerpunkt (ESP) Sissler Feld“ nochmals zugespitzt wird. Exemplarisch können hier Lösungen entwickelt werden, wie eine solche gebündelte und damit flächen- und ressourceneffiziente Gewerbeentwicklung durch Kommunen im Einzugsbereich so flankiert werden kann, dass Spannungen im Bereich des Wohnungsmarktes und der Wohnfolge-Infrastrukturen vermieden werden können. Die hier gewonnenen Erkenntnisse können auch losgelöst von der Grenzlage wertvolle Erkenntnisse für entsprechende strategische Entwicklungsprojekte in anderen Teilräumen bieten, da auch dort regelmäßig mit administrativen Grenzen umgegangen werden muss.

Ausgangslage und Herausforderungen

Der Fachkräftebedarf in der Schweiz ist nochmals deutlich höher als im süddeutschen Raum, bei dort sehr hohem Lohnniveau in allen Berufsfeldern. Dies führt zu einem erheblichen Zuzug beiderseits der Grenze. In der Modellregion liegt der Anteil der Grenzgänger an der Arbeitsbevölkerung zwischen 18 % und 25 %. Sie beeinflussen den Wohnungsmarkt doppelt: Es ist ein zusätzlicher Zuzug gegeben und die hohen Einkommen prägen die Preiserwartungen im Immobilien- und im Mietmarkt. Dies erhöht die Probleme für Haushalte ohne Grenzgängereinkommen. In Grenzkommunen sind die Entwicklungsmöglichkeiten zudem beschnitten („180-Grad-Städte“), am Hochrhein engt die Tallage die Spielräume weiter ein. Diese Rahmenbedingungen prägen den Wohnungsmarkt im Modellraum und erklären, dass entgegen dem Bundestrend die Immobilienpreise weiter ansteigen, in der Stadt Bad Säckingen zuletzt binnen eines Jahres um 23 %.

Der ESP „Sissler Feld“ spitzt diese Ausgangslage räumlich und zeitlich nochmals zu. Der ESP „Sissler Feld“ ist eines der größten Life Science-, Biotechnologie- bzw. Spezialchemie-Entwicklungspotenziale im deutschsprachigen Raum und liegt unmittelbar an der Grenze zu Bad Säckingen. Auf 200 ha werden etwa 11.000 neue, hoch qualifizierte Arbeitsplätze geschaffen und zusätzliche Beschäftigungseffekte ausgelöst. Der Planungsprozess ist weit fortgeschritten und geht in die bauliche Umsetzung. Eine erste Ansiedlung mit 500 Arbeitsplätzen wird derzeit realisiert. Anhand der bereits bestehenden Strukturen können die voraussichtlichen Wohnraumbedürfnisse der künftigen Fachkräfte heute schon gut bestimmt werden. Insbesondere kann als gesichert gelten, dass 40 % der Fachkräfte den Wohnstandort auf der deutschen Seite haben werden (vgl. Gemeinde Münchwilen).

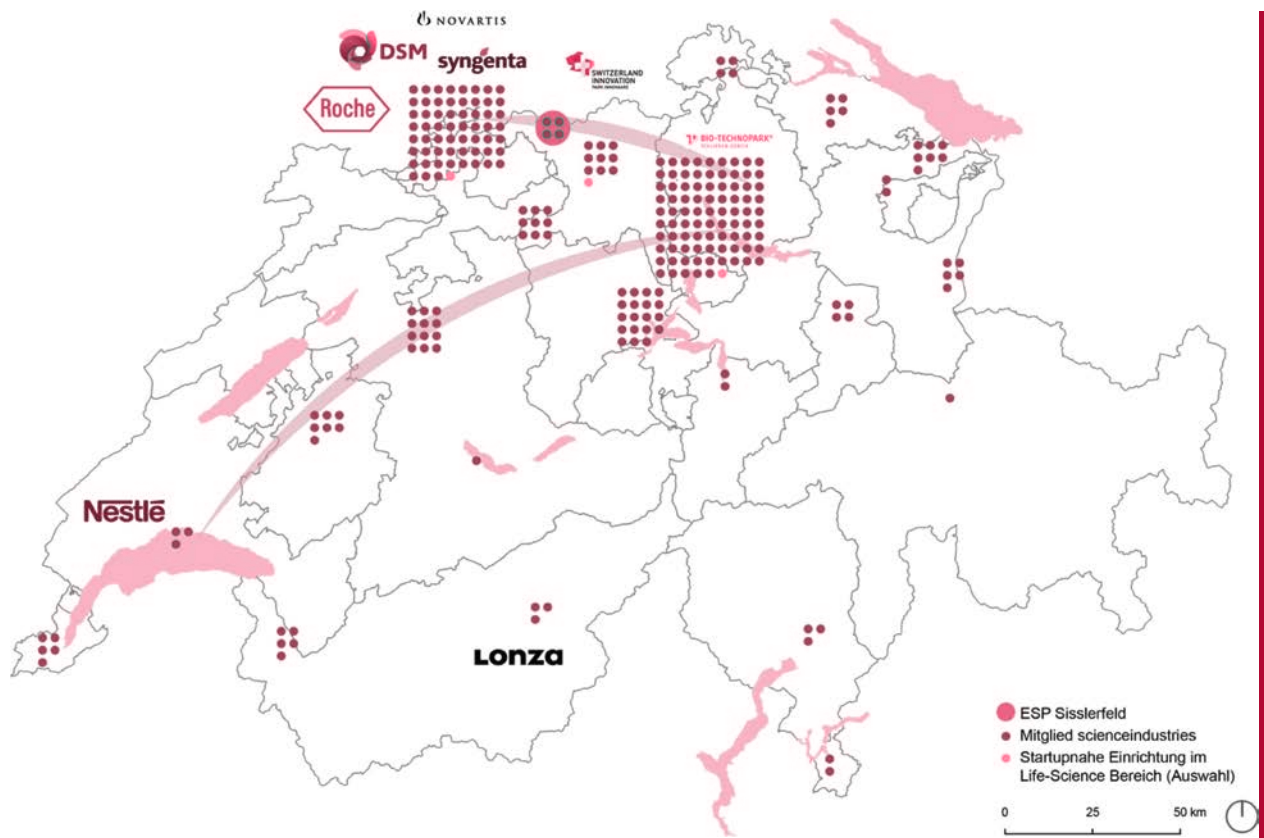


Abbildung 7: Strategische Lage des ESP „Sissler Feld“.

Quelle: Kanton Aargau

Mit dem Modellprojekt soll das Thema Wohnraumschaffung integriert und umfassend bearbeitet werden, inklusive der notwendigen begleitenden Maßnahmen (Daseinsvorsorge, Infrastruktur, Mobilität). Mit dem Modell der „Adaptiven Entwicklungsplanung“ soll ein agiles Instrument entwickelt werden, mit dem die konkrete Umsetzung der Potenziale zielgenau ausgelöst werden kann. Die strategische Wohnraumentwicklung muss dabei, um Spannungen in einzelnen Marktsegmenten zu begegnen, alle Nachfragegruppen umfassen: die Nachfrage aus der Entwicklung diesseits der Grenze (inkl. demografischer Wandel und bestehende Wohnraumengpässe), die bereits bestehenden grenzüberschreitenden Verflechtungen und auch die Sondereffekte des ESP „Sissler Feld“.

Zielsetzung

Mit dem Modellprojekt sollen Lösungen entwickelt werden, um diesen absehbaren Nachfrageschüben proaktiv zu begegnen und insbesondere Verdrängungseffekten der ansässigen Bevölkerung und Engpassituationen im Bereich der Wohnfolge-Infrastruktur und der Mobilitätsangebote entgegenzuwirken. Im Zentrum steht also ein umfassender Ansatz, der mit der Berücksichtigung der zeitlich konzentrierten Nachfrageschübe dennoch eine koordinierte Gesamtentwicklung ermöglichen soll.

Das Modellprojekt soll Antworten auf folgende Fragen geben:

- Wohnraumbedarf: Wie groß ist der künftige Bedarf an Wohnraum und wie kann das vorhandene Potenzial diesen quantitativ und qualitativ decken?
- Wohnfolge-Infrastruktur: Welche zusätzliche Infrastruktur wird benötigt?
- Mobilität: Wie kann der zusätzliche Bedarf an Mobilität bewältigt werden?

Adaptives Wohnraummanagement: Wie kann die planungsrechtliche Umsetzung dieser Entwicklung auf kommunaler und regionaler Ebene gestaltet werden, um die Flächensicherung zu gewährleisten und möglichst viele Planungsschritte vorgezogen zu absolvieren? Dabei steht die Prämisse „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ im Fokus, um den erwartbaren Nachfrageprofilen zu entsprechen, dem Bedarf an Wohnraum gerecht zu werden und Lebensqualität zu sichern. Mit einbezogen werden Maßnahmen im Bereich der Wohnfolgeanlagen, der Infrastruktur und der Mobilität. Die Identifizierung der Potenziale, ihrer Vorlaufzeiten und Abhängigkeiten von flankierenden Maßnahmen oder der Potenziale untereinander bilden das Gerüst für die adaptive Entwicklungsplanung, die modular und etappiert in einem kontinuierlichen Prozess angepasst und umgesetzt wird.

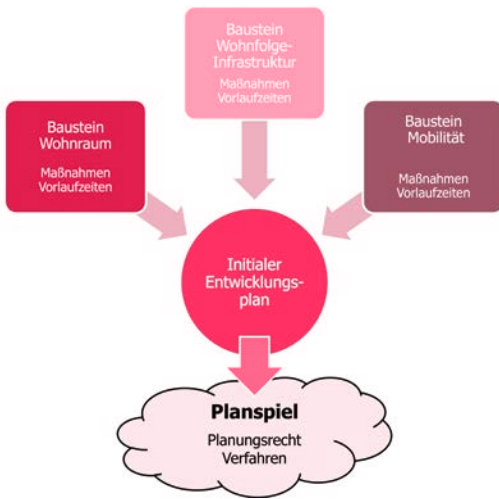


Abbildung 8: Grundsätzlicher Projektaufbau
Quelle: Regionalverband Hochrhein-Bodensee

Projektbausteine und methodisches Vorgehen

Das Projekt ist in drei inhaltliche Bausteine gegliedert, die durch ein planungsrechtliches Planspiel ergänzt werden. In den Bausteinen „Wohnraum“, „Wohnfolge-Infrastruktur“ und „Infrastruktur/Mobilität“ sollen jeweils der Bestand ermittelt, die zukünftigen Bedarfe prognostiziert und dann mit den Potenzialen bilanziert werden. Aus der Bilanz werden die Maßnahmen und Projekte identifiziert, die für eine strategische Wohnraumentwicklung notwendig sind, und insbesondere auch die wechselseitigen Abhängigkeiten und notwendigen Vorlaufzeiten erarbeitet. Dies mündet in einen Wohnraum-Entwicklungsplan, der nicht statisch ist, sondern adaptiv an die weitere Entwicklung angepasst werden kann. Optionen für diese adaptive Anpassung und die Minimierung von Vorlaufzeiten soll das planungsrechtliche Planspiel beleuchten.

→ Der **Baustein Wohnen** umfasst eine Analyse der Wohnungsmarktsituation und eine Wohnraumpotenzialanalyse. Als Wohnraumpotenziale werden alle Potenzialtypen differenziert und umfassend ermittelt: Potenzialgebiete (Innenentwicklung, Außenentwicklung), Minderbebauung, Aufstockungspotenziale und Leerstände. Die Potenzialermittlung zielt auf realistische Entwicklungsmöglichkeiten und umfasst unter anderem eine nutzungsbezogene Einschätzung der Eignung, des Planungsstands sowie relevanter Umsetzungshemmnisse. Die Potenziale werden mit einer Wohnkapazitätsberechnung quantifiziert. Bei der Bedarfsanalyse werden zusätzlich zur allgemeinen Entwicklung die Sondereffekte aus der Grenzlage sowie die Zusatzeffekte aus dem ESP „Sissler Feld“ berücksichtigt. Mit den Schlussfolgerungen in diesem Baustein sollen spezifische Handlungserfordernisse und -empfehlungen herausgearbeitet werden, um das Wohnraumangebot und die Flächenentwicklung langfristig bedarfsorientiert zu entwickeln. Sie dienen als zentrale Rahmen- und Orientierungspunkte für das Flächenmanagement und die Bauleitplanung.

→ Im **Baustein Wohnfolge-Infrastruktur** werden die bestehenden Einrichtungen wie beispielweise Schulen, Kindergärten, Nahversorgung, Grünflächen, Energieversorgung, Wasser etc. erfasst und deren Kapazitätsreserven ermittelt. In der Bedarfsanalyse werden dann die zusätzlichen Anforderungen ermittelt, die aus der Umsetzung der Wohnraumpotenziale entstehen. In den Schlussfolgerungen werden Empfehlungen abgeleitet, um die Entwicklung der Wohnfolge-Infrastruktur im Gleichschritt mit der Umsetzung der Wohnraumpotenziale zu steuern und im Einklang mit den Bedürfnissen der Bewohner zu gewährleisten. Durch die Ermittlung von Abhängigkeiten werden elementare Steuerungsinformationen für die adaptive Entwicklungsplanung generiert.

→ Das Ziel des **Bausteins Infrastruktur / Mobilität** besteht darin, die aktuelle verkehrliche Infrastruktur und das Mobilitätsverhalten der Bevölkerung näher zu analysieren, um ein umfassendes Bild der bestehenden Verkehrssituation und Mobilitätsnachfrage zu erhalten. Basierend auf den Wohnraumpotenzialen werden die notwendigen Erweiterungen und Verbesserungen ermittelt. Ein besonderer Fokus liegt in diesem Arbeitspaket auf der grenzüberschreitenden und der nachhaltigen Mobilität. Der Baustein bietet Empfehlungen für eine nachhaltige Verkehrs- und Mobilitätsinfrastruktur, abgestimmt auf die Umsetzung der Wohnraumpotenziale. Durch die Ermittlung von Abhängigkeiten werden elementare Steuerungsinformationen für die adaptive Entwicklungsplanung generiert.

→ Im **Baustein Adaptive Entwicklungsplanung** zielt das adaptive Wohnraummanagement darauf ab, flexibel auf dynamischen Veränderungen vorbereitet zu sein und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um sich auf Veränderungen der Anforderungen einzustellen. Die Entwicklungsplanung beinhaltet die Wohnraumpotenziale, deren mögliche Deckungsbeiträge zu den Wohnraumbedarfen, Abhängigkeiten zwischen den Potenzialen und flankierenden Maßnahmen (soziale und technische Infrastruktur, Mobilitätsmaßnahmen) und die zu beachtenden Vorlaufzeiten für die Realisierung von Potenzialen und Maßnahmen. In einem planungsrechtlichen Planspiel sollen Methoden entwickelt werden, wie die Vorlaufzeiten durch möglichst weitgehende Durchführung notwendiger formeller Verfahren minimiert werden können (z. B. Flächensicherung, Flächenmanagement, Festsetzung von bedingten Nutzungsfolgen).



Präsentation der Region im Rahmen des Projektauftrags
 Quelle: Photothek Media Lab GmbH

Ausblick

Das Modellprojekt soll aufzeigen, wie durch eine kooperative Zusammenarbeit der Regionalplanung mit den Trägern der Bauleitplanung eine interkommunal getragene Wohnraumentwicklungsstrategie entwickelt und in einen kontinuierlichen Umsetzungsprozess überführt werden kann. Diese Strategie deckt nicht allein die Quantität, sondern auch die qualitative Struktur der Wohnraumnachfrage ab. Das Projekt soll Erkenntnisse liefern, wie durch die integrierte Betrachtung der Wohnraumpotenziale, der Wohnfolge-Infrastruktur sowie des Mobilitätsangebots Vorbehalten gegenüber einer proaktiven Wohnraumschaffung in der Öffentlichkeit sowie in kommunalen Gremien qualifiziert entgegengewirkt werden kann.

Transformationsprozesse und die immer wichtigere überörtliche Bündelung der gewerblich-industriellen Entwicklung auf gut geeigneten Flächen können Spannungen am Wohnungsmarkt im Einzugsbereich mit spezifischen Eigenschaften auslösen: zeitlich unbestimmte, aber quantitativ erhebliche Nachfrageschübe, kurze planerische Vorlaufzeiten, sehr spezifische und oft im Bestand seltene Nachfrageprofile. Das Projekt soll aufzeigen, wie hier eine quantitativ, qualitativ und zeitlich gut abgestimmte Wohnraumbereitstellung so umgesetzt werden kann, dass dem Entstehen von Spannungen am Wohnungsmarkt oder entscheidenden Segmenten des Wohnungsmarktes proaktiv entgegengewirkt werden kann.

Regionalverband Mittlerer Oberrhein – Regionaler Wohnungsbaunavigator

Die Region Mittlerer Oberrhein ist von der Fläche die kleinste und von der Bevölkerung die viertgrößte von zwölf Planungsregionen in Baden-Württemberg. Sie liegt zentral im Oberrheingebiet zwischen den Ballungsräumen Frankfurt a.M. und Basel. Die Regionsgrenze umfasst die Stadtkreise Karlsruhe und Baden-Baden sowie die beiden Landkreise Karlsruhe und Rastatt. Der Naturraum ist geprägt durch eine große Landschaftsvielfalt, bei zugleich relativ hoher Bevölkerungsdichte. Auf einer Länge von rund 80 km bildet der Rhein die Westgrenze und das „Rückgrat“ der Region. Ostwärts bestimmt die flache Rheinebene das Landschaftsbild, bevor sie im nördlichen Bereich in die sanften Hügel des Kraichgau übergeht. In der Südhälfte der Region schließt sich der Schwarzwald an, der hier vereinzelt bereits auf über 1.000 m ansteigt. Die Siedlungsbereiche konzentrieren sich im Wesentlichen auf den Rheingraben und die darin einmündenden Flusstäler. Das Oberzentrum Karlsruhe und dessen Umgebung zählen europaweit zu den führenden Standorten der Informations- und Kommunikationstechnologien und sind zudem von Nanotechnologie, dem Automotive- und Energiesektor sowie der Kultur- und Kreativwirtschaft geprägt. Die sieben Mittelzentren profilieren sich insbesondere im Bereich Kraftfahrzeugbau mit Zulieferern, Herstellung von elektrischen Ausrüstungen, Medizintechnik und dem Maschinenbau. Namhafte Unternehmen mit global bekannten Marken haben in der Region ihren Sitz.

Das Nahverkehrssystem in der Region Mittlerer Oberrhein, das sich durch eine Verknüpfung des innerstädtischen Straßenbahnnetzes im Oberzentrum Karlsruhe mit dem regionalen Bahnverkehr auszeichnet („Karlsruher Modell“), ist weltweites Vorbild geworden. Es verfügt über ein dichtes Schienennetz der Stadtbahn bis in die Randbereiche der Region, das auch dörflich geprägte Orte im Kraichgau und Schwarzwald attraktiv an die Zentren anbindet. Die Lebensqualität am mittleren Oberrhein ist hoch. Dazu tragen insbesondere die vielfältigen Landschaftsräume, die offene Mentalität der Menschen, die Nähe zu Frankreich sowie das rege Kulturschaffen bei.

Die Siedlungsentwicklung und damit die Schaffung von Wohnraum werden maßgeblich durch die Regionalplanung gesteuert. Die Flächennutzungspläne und Bebauungspläne der Kommunen müssen sich entsprechend § 1 Abs. 4 BauGB an den Rahmenbedingungen des Regionalplans orientieren. Hierzu zählen Wohnbauflächenbedarfsnachweis, das Prinzip Innen- vor Außenentwicklung, Mindest-Siedlungsdichten und Siedlungserweiterungsflächen in Zuordnung zu Schienenhalt punkten.



Abbildung 9: Karte der Region
Quelle: Regionalverband Mittlerer Oberrhein

Ausgangslage und Herausforderungen

Die Bevölkerung in der Region Mittlerer Oberrhein ist seit 2011 um rund 7,2% gewachsen. Für den Zeitraum bis 2040 ist aufgrund der Zuwanderungsgewinne mit einer Fortsetzung des Bevölkerungswachstums vor allem im Verdichtungsraum Bruchsal-Karlsruhe-Rastatt/Baden-Baden zu rechnen. Allein die Stadt Karlsruhe geht in einer aktuellen Studie von einem Wohnraumbedarf bis 2035 von über 14.000 Wohneinheiten aus, der demnach weitgehend nur über die Innenentwicklung abgedeckt werden kann (vgl. Stadt Karlsruhe 2021: 153). Gemäß einer Erstabschätzung des Regionalverbands hat sich unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung seit 2015 und Annahmen des allgemeinen Belegungsdichterückgangs ein Versorgungsdefizit von rund 20.000 Wohneinheiten in der Region aufgestaut, um ein nachfrageangemessenes Angebot bereitstellen zu können.

Allein in quantitativer Hinsicht betrachtet kommt zum bereits bestehenden Wohnraumdefizit eine zusätzliche Nachfrage in den nächsten Jahren hinzu. Neben der reinen Quantität (Anzahl der Wohneinheiten) spielt allerdings zunehmend die Qualität des Wohnraumangebots (Wohnform bzw. Wohnein-

heitengröße und -art) bei der Versorgungsfrage eine tragende Rolle. Dabei sind mehrere Faktoren, wie der demografische Wandel, die zunehmende Vielfalt von Lebensstilen (beispielsweise Flexibilisierung, Zweitwohnung am Arbeitsort, Singles, Patchwork-Familien), die hohe Zuwanderung und die erheblich gestiegenen Immobilien- und Mietpreise, entscheidend dafür, dass in deutlich stärkerem Maße Wohnformen im Geschosswohnungsbau anstelle von Einfamilienhäusern nachgefragt werden (vgl. RVMÖ 2021).

Aufgrund der demografischen Entwicklung – in fast jedem zweiten Einfamilienhaus wohnen ältere Paare oder alleinlebende Senioren – kann die Nachfrage an Einfamilienhäusern künftig sehr wahrscheinlich größtenteils über den Bestand gedeckt werden. Bei den anderen Wohnformen im Geschosswohnungsbau ist hingegen eine stark steigende Nachfrage zu erwarten, die eindeutig nicht allein über den derzeitigen Wohnungsbestand gedeckt werden kann.

Zielsetzung des Projekts

Ziel des Projekts ist es, dem Wohnraumangel mit bedarfsgerechten, an Wohnformen und Nachfragegruppen sowie entsprechenden Standorten orientierten Konzepten entgegenzutreten. Dabei sind Flächeneffizienz, sparsame Baukosten sowie bezahlbarer/sozialer Wohnraum besonders relevant. Daher wird dem Geschosswohnungsbau eine zentrale Rolle eingeräumt. Der bereits in den vergangenen Jahren bestehende Trend zu mehr Geschosswohnungsbau muss quantitativ und qualitativ weiter gesteigert werden. Zugleich gilt es, die Flächenneuanspruchnahme im Außenbereich zu reduzieren. Mit dem Projekt soll der kommunalen Bauleitplanung eine Orientierung an konkreten Wohnraumbedürfnissen der Bevölkerung und Zuwandernden gegeben werden, die über klassische Bedarfsprognosen und Plankonzepte hinausreicht.

Durch die mit dem Projekt intensivere Vernetzung der Akteure vor Ort und interkommunal sollen Konzepte in konkrete Vorhaben an geeigneten Standorten übertragen werden. Auch bei den Gemeinde- und Ortschaftsräten gilt es, das Bewusstsein für die Vorteile des bedarfsgerechten Wohnungsbaus zu schärfen. Aus den Projektergebnissen sollen zudem Empfehlungen für die Landes- und Regionalplanung zur Weiterentwicklung des landes- und regionalplanerischen Steuerungsinstrumentariums gewonnen werden. Ziel ist es also, für die Kommunen realisierbare Handlungskonzepte und eine Plattform für den interkommunalen Austausch zu schaffen und das landes- und regionalplanerische Instrumentarium weiterzuentwickeln. Die interkommunale Kooperation bei der Planung von Wohnbauvorhaben soll verstärkt werden. Dies betrifft ins-

besondere die Zusammenarbeit benachbarter Mittelzentren, der Mittelzentren mit den Städten und Gemeinden innerhalb ihres jeweiligen Verflechtungsbereichs sowie im großräumigen Erfahrungsaustausch der Mittelzentren auf regionaler Ebene.

Mit der stärkeren Fokussierung auf Wohnformen, welche die künftig zu erwartende Wohnraumnachfrage bestmöglich decken, kann mit der gezielten Ausweisung neuer Wohnbauflächen bzw. Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen der Wohnungsmarkt entlastet werden. Auf Grundlage des Projekts ist geplant, ein interkommunales Wohnraummanagement über das Projekt hinaus zu initiieren.

Das regionalplanerische Instrument der Siedlungsdichten (vgl. Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württemberg 2021) kann mit weiteren Instrumenten wie Aussagen zu Wohnformen ergänzt und weiterentwickelt werden, um neben dem Flächensparen eine bedarfsorientierte Wohnraumentwicklung zu erreichen. Die Vorgabe von Siedlungsdichten allein reicht nicht mehr als Indikator für bedarfsorientiertes Bauen, wenn für ihre Einhaltung allein nur die Grundstücksgrößen für Einfamilien- oder Reihenhäuser reduziert werden, zugleich Wohnungen in verschiedenen Größen außen vor bleiben.

Aus den Projekterfahrungen können Empfehlungen an die Landes- und Regionalplanung für den Wohnbauflächenbedarfsnachweis und der Eruiierung von Wohnbauflächenpotenzialen sowie Vorgaben zur flächensparenden Ausführung von Wohnbauflächen gewonnen werden.

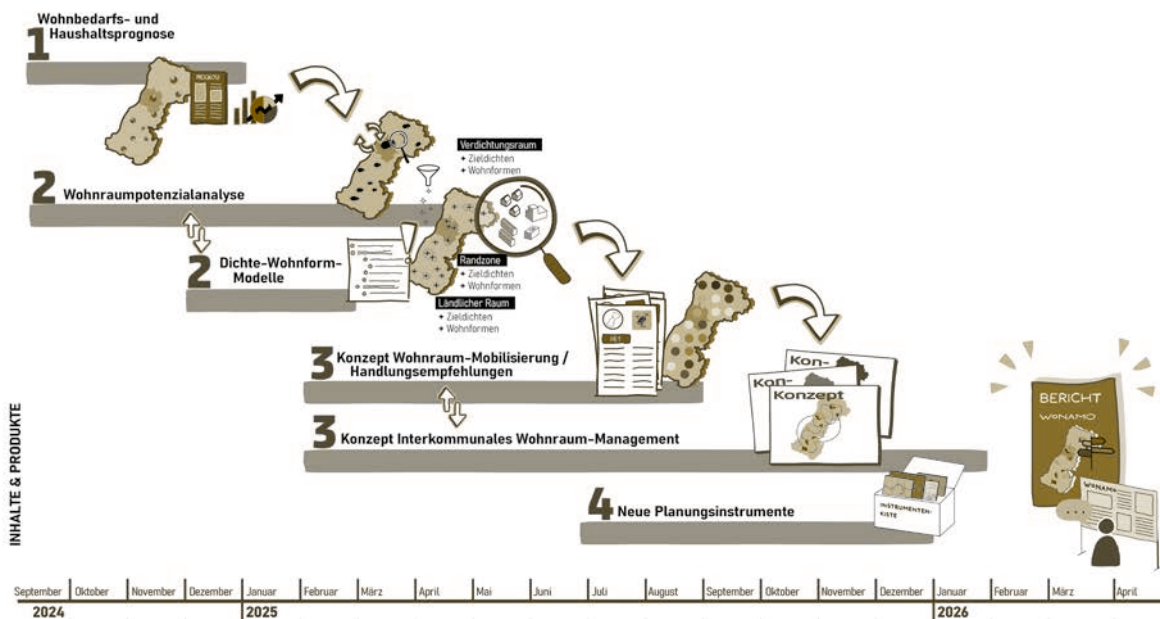


Abbildung 10: Projektablauf und Projektbausteine

Quelle: Regionalverband Mittlerer Oberrhein und Büro berchtoldkrass

Wesentliche Projektbausteine und methodisches Vorgehen

Das Projekt ist in mehrere Projektmodule untergliedert. Diese sind:

- Wohnraumbedarfsprognose mit integrierter Haushaltsprognose
- Wohnraumpotenzialanalyse
- bedarfsgerechte Wohnraum-Mobilisierung mit Vor-Ort-Workshops und Empfehlungen für (inter-)kommunale Maßnahmen
- Entwicklung neuer landes- und regionalplanerischer Steuerungsinstrumente und deren Übertragbarkeit auf andere Regionen

Auf Basis der voraussichtlichen Entwicklung der Bevölkerung und Altersstruktur soll eine **Prognose zur Entwicklung der Haushalte** erarbeitet werden, aus der anschließend der Bedarf an Wohnungen differenziert nach Wohnformen für den Zeithorizont von 15 Jahren abgeleitet werden soll. Besonders relevant ist zudem die Abdeckung des bereits gewachsenen Versorgungsdefizits. Dabei sollen der qualitative Wohnraumbedarf und die für den Wohnungsbedarf benötigten Flächen konkreter abgebildet werden als in bisherigen Ansätzen.

Das zweite Projektmodul besteht aus der **Wohnraumpotenzialanalyse**, mit der die Innenentwicklungspotenziale und Reserven in den Flächennutzungsplänen jeweils für Wohnen eruiert werden. Zudem sollen Dichte-Wohnform-Modelle entwickelt werden. Die Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen ist ein in der Region Mittlerer Oberrhein (Raumplus aktiv 2008) bzw. anderen Regionen bereits bewährtes Instrument, dessen Untersuchungstool weiterentwickelt werden

soll. So sollen die Potenziale hinsichtlich ihrer verschiedenen Möglichkeiten an Wohneinheiten und Wohnformen bewertet werden und Mobilisierungshemmnisse neu erfasst werden. Mit Dichte-Wohnform-Modellen sollen die unterschiedlichen Varianten für die neuen Wohnquartiere simuliert werden, so dass bestimmte Anteile von Mehrgeschosswohnungsbau für den öffentlichen Diskurs veranschaulicht werden können. Zudem zeigen sie auf, wie die Wohnraumnachfrage flächeneffizient optimal befriedigt werden kann.

Das dritte Projektmodul hat die **bedarfsgerechte Wohnraum-Mobilisierung** zum Ziel. Dabei sollen Aktionspläne, Handlungsleitfäden und Kommunikationsstrategien erarbeitet werden, die mit Akteursdialogen in Workshops begleitet werden. Die Maßnahmen sollen zu einem Konzept für ein interkommunales Wohnraum-Management gebündelt werden. Unterstützend hierzu wird eine regionale Plattform für die Beratung, Vernetzung und den Transfer der Ergebnisse aus der Wohnraumpotenzialanalyse in einen Flächen-Pool aufgebaut.

Bei den Workshops wird mit den einzelnen Mittelzentren jeweils mit den Nachbargemeinden der interkommunale Austausch angestoßen. Besonders geeignete Wohnstandorte im Bereich der Innenentwicklung sowie ggf. in der Außenentwicklung und deren verschiedene Bebauungsmöglichkeiten mit unterschiedlichen Wohnformen sollen dabei erörtert werden. Besonders die Themen bezahlbarer Wohnraum und Maßnahmenpakete für neue Quartiere stehen im Fokus. Zudem sollen erste Grundsätze für eine interkommunale Zusammenarbeit des jeweiligen Mittelzentrums mit seinen Nachbargemeinden aufgestellt werden, um auch dort Wohn-



Manuel Wagner, Referent, Regionalverband Mittlerer Oberrhein und Daniel Kubica, Büro berchtoldkrass, Karlsruhe
Quelle: Photothek Media Lab GmbH

raumpotenziale an besonders geeigneten Standorten (z. B. an vorhandenen Haltepunkten des schienengebundenen ÖPNV) mit Geschosswohnungsbau zu entwickeln. Ziel der Workshops ist die Erarbeitung von konkreten Handlungsmaßnahmen für die lokale Kommunalpolitik, die Stadtplanung sowie die Wohnungsbaugesellschaften.

Abschließend wird eine Organisationsstruktur für ein interkommunales Wohnraummanagement konzipiert, die über das Projekt hinaus der Etablierung eines interkommunalen oder regionalen Wohnraummanagements (Flächenkümmerer) dienen kann. Diese Funktion soll den Überblick über Bedarf, Potenziale und Aktivierungschancen innehaben, Kommunen und Eigentümer*innen bei Fragen im Planungsrecht, zu Fördermöglichkeiten und Sanierung beraten.

Darüber hinaus sind Möglichkeiten zur Schaffung eines interkommunalen Beirats zu eruieren, der Wohnbauvorhaben hinsichtlich qualitätvoller Verdichtung, nachfrageorientierter Deckung sowie ausreichender Schaffung bezahlbaren Wohnraums bewertet und die politische Entscheidungsebene an die Berücksichtigung dieser Aspekte heranführt.

Im vierten Projektmodul werden **neue landes- und regional-planerische Steuerungsinstrumente und bauleitplanerische**

Instrumente entwickelt, die beispielweise die Bedarfsermittlung, die Flächensteuerung, Wohnformen oder flexibel nutzbare Gebäudetypologien betreffen. Dabei spielt auch die überregionale Übertragbarkeit von Methoden, Instrumenten und Maßnahmen eine wichtige Rolle. Aus den Erfahrungen des Projekts können neue Instrumentarien für Regional- und Flächennutzungsplanung hervorgehen, beispielsweise Aussagen zu Wohnformen als Ergänzung zu bisherigen Siedlungsdichten („Brutto-Wohnmindestdichte“). So könnte der in Baden-Württemberg im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung zwingend zu führende kommunale Wohnbauflächenbedarfsnachweis mit Berücksichtigung differenzierter Wohnformen als Ablösung des bislang rein quantitativen Fokus weiterentwickelt werden. Auch Möglichkeiten zur Beschleunigung von Verfahren für Bedarfsnachweise durch standardisierte Flächenmonitorings sollen untersucht werden.

Die Kooperationspartner sind die Städte Baden-Baden, Bretten, Bruchsal, Bühl, Ettlingen, Gaggenau, Gernsbach, Karlsruhe und Rastatt sowie der Nachbarschaftsverband Karlsruhe. Diese begleiten inhaltlich die Erarbeitung der einzelnen Projektbausteine und wirken an den jeweiligen Vor-Ort-Workshops sowie an den interkommunalen Projekttreffen mit.



Projektauftakt in den Räumen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Bauen und Wohnen in Berlin
Quelle: Photothek Media Lab GmbH

3 Rückblick auf den ersten Transferworkshop der Modellregionen

Am 18. und 19. September 2024 fand der erste von insgesamt vier Transferworkshops der Vertreterinnen und Vertreter der vier Modellregionen in Berlin statt. Anliegen der Workshop-Reihe ist es, die Vernetzung von Akteuren und den Erfahrungstransfer zu fördern und – neben der „kollegialen Beratung“ – das gemeinsame Anliegen zu unterstützen, neue Wege in der Lösung der Herausforderungen an den Wohnungsmärkten durch raumordnerische und kooperative Ansätze zu erproben.

Der erste Tag wurde für die Vorstellung der jeweiligen Arbeitsstände und -programme sowie der konzeptionellen Vorarbeiten in den vier Regionen genutzt. Neben dem Kennenlernen der Akteure bestand ein wesentliches Ziel in der Identifizierung von gemeinsamen Themen- und Fragestellungen. Es kristallisierten sich folgende Punkte heraus:

- **Siedlungssteuerung und Innenentwicklung:** Alle Regionen setzen auf eine gezielte Siedlungssteuerung, um den Wohnraumbedarf zu decken, oft im Wege der Innenentwicklung bzw. einer effizienteren Flächennutzung. Ziel ist die Vermeidung von Zersiedelung und die Ausnutzung bestehender Flächenreserven. Gleichzeitig wird auf die Herausforderungen verwiesen, die durch Zielkonflikte zwischen Kommunen und übergeordneten Planungen entstehen.
- **Wohnraumanpassung und soziale Wohnraumversorgung:** Es besteht ein hoher Bedarf an preisgünstigem Wohnraum und Mietwohnungen. Daher sind Maßnahmen zur Förderung von sozialem Wohnraum und Anpassung der Wohnraumentwicklung an demografische und wirtschaftliche Veränderungen zentrale Bausteine der Konzepte.
- **Regionale und internationale Zusammenarbeit:** In den Regionen wird auf die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen angrenzenden Regionen hingewiesen, besonders im Hinblick auf grenzüberschreitende Pendlerströme und die Verknüpfung von Wohn- und Gewerbeflächen.

→ **Nachhaltige Wohnraumentwicklung:** Verschiedene Konzepte zielen – für den jeweiligen Kontext – darauf ab, eine höhere bauliche Dichte zu erreichen. Zentrale Elemente sind Lösungen, die bedarfsgerechten Geschosswohnungsbau mit den Ansätzen der dreifachen Innenentwicklung, das heißt ansprechender Freiraumgestaltung, verbinden.

→ **Anpassung und Evaluierung von Planungsinstrumenten:** In allen Regionen wird betont, dass die bestehenden Planungsinstrumente evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden müssen, um den aktuellen und zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden. Die kommunalen Verwaltungen äußern zudem oft Bedarf an Informationen und Beratungen zu den verfügbaren Instrumenten, da komplexe Planungsaufgaben häufig nur mit externer Hilfe bewältigt werden können.

Das erste Thema des zweiten Workshop-Tages war die Konfiguration und die methodische Umsetzung von regionalen Wohnungsbedarfsprognosen, da diese in drei der Modellregionen Gegenstand eines ersten Arbeitspakets sind. Nach einem Impulsvortrag von Lena Brune (Gewos) stellten die beauftragten Büros (Mittlerer Oberrhein, Daniel Kubica, Büro berchtoldkrass, und Hochrhein-Bodensee, Dr. Hany Elgendy, ProRaum Consult) den jeweiligen Stand der Bearbeitung vor. Die Gemeinsame Landesplanung Berlin Brandenburg brachte ihre Erfahrungen in der planerischen Entwicklung der Tesla-Gigafactory in Grünheide ein (vgl. Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2021).



Themensammlung zur Zielsetzung des Projekts mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu)
Quelle: Photothek Media Lab GmbH



Abschlussbild des ersten Transferworkshops
Quelle: Photothek Media Lab GmbH

Im zweiten Teil des Workshops stellte Frank Reitzig (Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin) in einem Vortrag systematisch die Befugnisse und Pflichten der Gemeinden nach dem BauGB für eine bedarfsgerechte Wohnbaulandentwicklung vor. Aus Perspektive des MORO-Vorhabens sind folgende Aspekte zentral:

- Die Aufgabenstellung des MORO ist die Weiter- oder Neuentwicklung raumordnender Instrumente. Dabei muss zunächst die Unterscheidung zwischen Raumentwicklung (Fördermittel, Unterstützung, Beratung) und Raumordnung (planerische Festlegungen) vorgenommen werden. Die rechtlichen Möglichkeiten bilden damit nur einen Teil des Handlungsspielraums.
- Nach § 1 III BauGB haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, „sobald und soweit“ es für die städtebauliche Ordnung erforderlich ist. Die Gemeinden dürfen danach Bebauungspläne aufstellen, wenn es zur städtebaulichen Entwicklung vernünftigerweise geboten ist (keine Negativplanung). Die Gemeinden stehen hier in eigener Verantwortung, das heißt, es braucht keinen zwingenden Grund oder unnachweisbares Bedürfnis, um einen B-Plan aufzustellen. Die Raumordnung muss im Blick behalten, dass die Gemeinden keine Pflicht zum bedarfsgerechten Wohnungsbau haben.
- Bezüglich der Planungspflichten von Gemeinden: Ermessen wird Planungsleitlinie (und damit Pflicht), wenn städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen (oder städtebauliche Missstände, was zum Sanierungsrecht aufschließt). Heißt: Im Regelfall gilt eine Planungsbefugnis, aber keine Planungspflicht.
- In § 1 Abs. 4 BauGB ist die Erstplanungspflicht der Gemeinden geregelt, einen Bauleitplan aufzustellen, wenn dies die Verwirklichung von Zielen der Raumordnung erfordert. Die Anpassungspflicht verlangt ein aktivplanerisches Tätigwerden der Gemeinde, das heißt, die Gemeinde muss einen Bebauungsplan aufstellen oder einen bestehenden Bebauungsplan ändern, sobald dies durch ein Ziel der Raumordnung erforderlich wird. Allgemeine Voraussetzungen für Anpassungsgebot und Planungspflicht sind wirksame Ziele der Raumordnung und ein in Kraft getretener Raumordnungsplan.

4 Ausblick auf die nächsten Arbeitsschritte

Die Umsetzung der vier Modellprojekte soll bis zum Frühjahr 2026 abgeschlossen sein. Die Forschungsassistenz (Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin) begleitet die Arbeit und Aktivitäten der Modellprojekte während der Projektlaufzeit und nimmt in regelmäßigen Abständen Querschnittsauswertungen zu deren Ergebnissen und Projektfortschritten vor.

Zur Förderung des Wissenstransfers und zum Austausch im Forschungsverbund sind drei weitere Transferworkshop an unterschiedlichen Orten in den Modellregionen geplant. Neben der Reflexion der Projektergebnisse geht es dabei auch um die Vertiefung der übergeordneten Forschungsleitfragen. Ergänzend werden drei Werkstätten mit den jeweiligen Landesplanungen stattfinden. Den Modellregionen soll damit Gelegenheit gegeben werden, ihre Reformkonzepte und Lösungsansätze der Landesplanung vorzustellen. Außerdem soll mit der Vertretung der Landesplanung über den Modernisierungsbedarf des Instrumentariums der Raumordnungsplanung im Hinblick auf die Bewältigung von Wohnungskrise und die Ausdehnung des Wohnungsangebotes diskutiert werden.

Die Praxis in den Modellregionen wird durch die international und national ausgerichteten Untersuchungen der Begleitforschung unterstützt. Im ersten Baustein werden Instrumentensteckbriefe für innovative Steuerungsansätze aus dem Ausland erstellt. Diese Ansätze umfassen beispielsweise Instrumente wie soziale Wohnbauquoten, Förderprogramme und regionale Entwicklungsstrategien, die sich in anderen Ländern bereits bei der Überwindung von Wohnungskrisen bewährt haben bzw. als Politikinnovation Vorbildfunktionen für Deutschland übernehmen können. Geplant ist, internationale Lösungsansätze in die Untersuchung einzubeziehen. Beispielhaft werden sechs Ansätze in anderen Ländern in Instrumentensteckbriefen aufbereitet, um deren Übertragbarkeit auf die deutsche Planungspraxis zu prüfen.

In einem zweiten Baustein werden die instrumentellen Ansätze weiterentwickelt und in einem Toolkit dokumentiert. Als Baukastensystem betrachtet es die einzelnen Instrumente nicht isoliert voneinander, sondern richtet ein besonderes Augenmerk auf ihre Kombinierbarkeit. Aufgenommen werden sowohl bestehende Instrumente als auch die Ergebnisse der Recherche zu innovativen ausländischen Steuerungsansätzen. Zudem werden die Erfahrungen in den Modellregionen als Quelle und Korrektive für die Auswahl und Clusterung der Instrumente genutzt.

Weitere Informationen zum Forschungsvorhaben:

[Link zum Internetauftritt](#)

Literaturverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württemberg, 2021: Siedlungsdichte-Monitoring 2018-2020.

BMI – Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat des Innern, für Bau und Heimat, 2019: Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung. Siedlungsentwicklung – Flächen sparen.

Die Bundesregierung, 2021: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021. Berlin. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/3d3b15cd92d0261e7a0bc8f43b7839/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-nicht-barrierefrei-data.pdf?download=1> [abgerufen am 01.09.2021].

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.

Einig, K., 2005: Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts. disP – The Planning Review, 41. Jg. (160): 48–57.

Gemeinde Münchwilen, o. J.: Perspektive Sisslerfeld. Ein Projekt der Gemeinden Eiken, Münchwilen, Sisseln und Stein, des Fricktal Regio Planungsverbands und des Kantons Aargau. Zugriff: <https://www.sisslerfeld.ch/#aktuelles> [abgerufen am 25.10.2024].

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, 2019: Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. (LEP HR).

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, 2021: Landesplanerisches Konzept. Entwicklung des Umfeldes der Tesla-Gigafactory Berlin-Brandenburg in Grünheide (Mark).

Hemberger, C.; Kiwitt, T., 2018: Gute Bremsen, aber kein Gaspedal! Zur Koordinationswirkung der Regionalplanung. Nachrichten der ARL (1): 33–35.

Heyn, T.; Wilbert, K.; Wiechmann, T.; Terfrüchte, T.; Seitz, M., 2024: Mehr Wohnungsbau ermöglichen. Raumordnung und interkommunale Kooperation als Wege aus der Wohnungsnot. Bonn, Endbericht Begleitforschung Phase 1.

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg, 2022: Evaluierung landesplanerischer Steuerungsinstrumente zur Siedlungsentwicklung im Land Brandenburg, Bearbeitung: Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg.

Pehlke, D., 2023: Raumordnerische Steuerungstypen der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung in Deutschland. Eine bundesweite Analyse der eingesetzten Planungsinstrumente in allen deutschen Planungsregionen. Raumforschung und Raumordnung, 81. Jg. (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 (4). DOI: 10.58122/G6ZF-SA04.

RVMO – Regionalverband Mittlerer Oberrhein, 2021: Dichte und Qualität. Neue Wohngebiete in der Region Mittlerer Oberrhein. Reinhard-Baumeister-Reihe Bd. 23.

Stadt Aachen, 2022: Handlungskonzept Wohnen. Integrierte Wohnraumstrategie.

Stadt Aachen; StädteRegion Aachen, 2024: Regionales und Euregionales Wohnen. Gesamtdokumentation.

Stadt Karlsruhe, 2021: Stadtentwicklungsstrategie 2035. Wohnen und Bauen, Beiträge zur Stadtentwicklung Nr. 59.

Impressum

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat RS 8 „Raumordnung, Raumbezogene Fachpolitiken“
Klaus Einig
klaus.einig@bbr.bund.de

Dr. David Pehlke
david.pehlke@bbr.bund.de

Auftragnehmer

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin
Ricarda Pätzold, Franciska Frölich v. Bodelschwingh, Julius Grambow, Wolf-Christian Strauss

Frank Reitzig, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Justus-Liebig-Universität Gießen, Institut für Geographie
Prof. Dr. Christian Diller

Redaktion

Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
Patrick Diekelmann

Satz und Grafik

anschlaege.de

Stand

November 2024

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bestellungen

publikationen.bbsr@bbr.bund.de; Stichwort: MORO Informationen 22/1

Bildnachweis

Photothek Media Lab GmbH: Titelbild, S. 5, S. 7, S. 13, S. 21, S. 25, S. 26, S. 27; Städteregion Aachen: S. 12; T. Vollmann: S. 17

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Das Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) finanziert.

DOI: 10.58007/y61v-xe08
ISSN 1614-8908

Bonn 2024

