

Spannung, Spielraum, Synergie: Wege zu interkommunaler Kooperation für eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung

Lukas Maria Häfner , Anna Growe

Received: 4 March 2025 ■ Accepted: 13 April 2026 ■ Published online: 1 June 2026

Zusammenfassung

Zunehmende Flächennutzungskonflikte und das Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung rücken interkommunale Strategien stärker in den Fokus. Verbindliche und ausreichend komplexe Kooperationsstrukturen sind der Schlüssel, um die Siedlungsflächenentwicklung effektiv zu steuern. Der vorliegende Beitrag analysiert, welche Konfigurationen von Rahmenbedingungen auf Problem-, Akteur- und Regelsystemebene die Bildung solcher Strukturen begünstigen. Die Analyse stützt sich auf das Institutional Collective Action (ICA) Framework und wertet die Daten einer bundesweiten Umfrage mittels fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA) aus. Drei Konfigurationen lassen sich unterscheiden: (1) Spannung – Gemeinden mit starkem Flächendruck, die Kooperationen zur Entlastung und für eine koordinierte Flächensteuerung nutzen, (2) Spielraum – Gemeinden mit ungenutzten Potenzialen, die Flächen interkommunal anbieten und strategisch entwickeln und (3) Synergie – Gemeinden, die eng in regionale und überregionale Strukturen eingebunden sind. Die Ergebnisse zeigen, dass handlungsfähige Akteure und ein fairer Ausgleich zwischen den Beteiligten zentrale Voraussetzungen für erfolg-

reiche interkommunale Zusammenarbeit sind. Abschließend werden praktische, konzeptuelle und methodische Implikationen für die Förderung und Erforschung interkommunaler Kooperationsstrukturen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung diskutiert.

Schlüsselwörter: Interkommunale Kooperation ■ Siedlungsflächenentwicklung ■ Institutional Collective Action Framework ■ Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis

Tension, Leeway, Synergy: Pathways to inter-municipal cooperation for sustainable land management

Abstract

Increasing conflicts over land use and the goal of sustainable urban development are bringing inter-municipal strategies into sharper focus. Binding and sufficiently complex cooperation structures are key to effectively managing urban development. This paper analyses which configurations of framework conditions at the problem, actor and institutional level favour the formation of such structures. The analysis is based on the Institutional Collective Action (ICA) Framework and evaluates data from a nationwide survey using fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA). Three configurations can be distinguished: (1) tension – municipalities with strong land pressure that use cooperation to relieve pressure and coordinate urban development; (2) leeway – municipalities with untapped potential that offer land inter-municipally and develop it strategically; and (3) synergy – municipalities that are closely integrated into regional and supra-regional structures. The results show that actors capable of acting and a fair balance between the parties involved are key prerequisites for successful inter-municipal cooperation. Finally, practical, con-

Link zum Onlinematerial: <https://rur.oekom.de/index.php/rur/de/article/view/3114/7340>

✉ **Lukas Maria Häfner**, Institut für Urbane Entwicklungen, Universität Kassel, Gottschalkstraße 22, 34127 Kassel, Deutschland lukas.haefner@uni-kassel.de

Prof. Dr. Anna Growe, Institut für Urbane Entwicklungen, Universität Kassel, Gottschalkstraße 22, 34127 Kassel, Deutschland anna.growe@uni-kassel.de



© 2026 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

ceptual and methodological implications for the promotion and research of inter-municipal cooperation structures in the field of settlement area development are discussed.

Keywords: Inter-municipal cooperation ■ Land use development ■ Institutional Collective Action Framework ■ fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis

1 Einleitung

Interkommunale Kooperation und Siedlungsflächenentwicklung sind häufig Thema in Politik und Forschung (u. a. Beier/Matern 2007; Dahlbeck/Flögel/Langguth et al. 2017; Dehne 2020; Munzinger 2020). Interkommunale Kooperation basiert auf der freiwilligen Zusammenarbeit von Gemeinden zur Erbringung gemeinsamer Dienstleistungen (Zimmermann 2018) und erscheint je nach Kontext in unterschiedlichen Formen (Hulst/van Montfort 2012; Swianiewicz/Teles 2018). Dies gilt auch für den Bereich der Siedlungsflächenentwicklung, wobei die Potenziale zur Akquisition von Flächenressourcen, zur Allokation von Flächennutzungen und zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme breit diskutiert werden (Eichhorn/Ehrhardt/Jehling et al. 2023; Zimmermann/Braunschweig/Henn 2025). Für die Umsetzung dieser Potenziale ist eine hinreichend komplexe und verbindliche Kooperationsstruktur zentral (Hoymann/Goetzke 2018; Wahrhusen 2025). Damit verbunden ist die Suche nach Rahmenbedingungen, die solche Kooperationsstrukturen ermöglichen: Schmeer, Terfrüchte und Münter (2025) betonen hierbei die hohe Relevanz eines gemeindeübergreifenden Problemverständnisses, gegenseitigen Vertrauens und eines erkennbaren Mehrwerts für alle Beteiligten. Ergänzend heben Eichhorn, Ehrhardt, Jehling et al. (2023) die Bedeutung einer passenden Förderkulisse sowie anknüpfungsfähiger Institutionen vor Ort hervor, um die mit der Kooperation verbundenen Transaktionskosten gering zu halten. In der Auseinandersetzung mit diesen unterschiedlichen Rahmenbedingungen bleibt die Frage nach ihrem Zusammenspiel jedoch zumeist offen.

Das *Institutional Collective Action (ICA) Framework* (Feiock 2013; Kim/Swann/Weible et al. 2022) bietet sich an, um dieses Zusammenspiel zu beleuchten: Das auf *Rational-Choice*-Ansätzen basierende Framework knüpft an die Grundlagen der *Commons Economy* an und untersucht Anreize, Risiken und Kosten kollektiven Handelns. Zugleich erweitert das *ICA-Framework* den Fundus spieltheoretischer Ansätze und insbesondere den Akteurzentrierten Institutionalismus um eine ausdrücklich auf interkommunale Kooperation ausgerichtete Perspektive (Tavares/Feiock 2018; Casula 2020). Auf diese Weise schafft es eine analytische Brücke zwischen einer akteurzentrierten Betrachtung

einzelner politischer Entscheidungen und einer institutionellen Perspektive auf interkommunale Kooperationsstrukturen. Durch die Berücksichtigung der Problem-, Akteur- und Regelsystemebene ermöglicht das *ICA-Framework* die Analyse der für Fragen der Siedlungsflächenentwicklung typischen komplexen Gemengelagen. Auf dieser konzeptuellen Grundlage widmet sich der vorliegende Beitrag der folgenden Forschungsfrage: Welche Konfigurationen von Rahmenbedingungen auf Problem-, Akteur- und Regelsystemebene erklären eine komplexe und verbindliche Kooperationsstruktur im Bereich Siedlungsflächenentwicklung?

Zur Beantwortung dieser Frage werden zunächst die interkommunalen Kooperationsstrukturen operationalisiert. Dafür wird herausgearbeitet, welche interkommunalen Rechtsformen und Steuerungsinstrumente in Deutschland zum Einsatz kommen und welche Rahmenbedingungen jeweils als förderlich oder hinderlich gelten können. Dieser theoretische Rahmen bildet die Basis für die anschließende konfigurativer-vergleichende Analyse. Die Datengrundlage basiert auf einer bundesweiten Befragung von Städten und Gemeinden zu deren Beteiligung an interkommunalen Kooperationen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung. Die Auswertung der Angaben zu Rechtsformen und Steuerungsinstrumenten sowie förderlichen und hinderlichen Rahmenbedingungen erfolgt mittels deskriptiver statistischer Methoden. Die anschließende konfigurativer-vergleichende Analyse basiert auf einer *fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis* (fsQCA) (Ragin 2000; Schneider/Wagemann 2007). Diese ermöglicht die Erklärung des gesuchten *Outcomes* (komplexer und verbindlicher Kooperationsstrukturen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung) durch die Überlagerung der verschiedenen Rahmenbedingungen zu hinreichenden Konfigurationen.

Mittels fsQCA werden im vorliegenden Beitrag insbesondere handlungsstarke Akteure und ein gegenseitiger Vorteil als *nahezu* notwendige Bedingungen für entsprechende Kooperationsstrukturen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung herausgearbeitet. Darüber hinaus werden drei hinreichende Konfigurationen identifiziert und als „Spannung“, „Spielraum“ und „Synergie“ im interkommunalen Miteinander charakterisiert. Insgesamt zeigt sich die Bedeutung finanzieller, personeller und administrativer Rahmenbedingungen in den kooperierenden Städten und Gemeinden. Zudem werden räumliche Muster in der Verteilung der Konfigurationen sichtbar, die auf spezifisch flächenbezogene Herausforderungen und Ausprägungen der interkommunalen Zusammenarbeit verweisen. Der vorliegende Beitrag bietet damit einen umfassenden Ansatz zur integrierten Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Rahmenbedingungen interkommunaler Kooperation im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung. Die Identifikation verschiedener und teils

räumlich geprägter Konfigurationen schafft zudem einen kontextsensiblen Ansatz für Politik und Praxis zur interkommunalen Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zuerst werden die Grundlagen des *ICA-Framework* vertieft und in den Kontext der aktuellen Planungsforschung gestellt (Kapitel 2). Im Anschluss wird das Vorgehen bei der Erhebung und Auswertung der Daten erläutert, wobei insbesondere auf fsQCA als Methode eingegangen wird (Kapitel 3). Im Zentrum des Beitrags stehen die Ergebnisse der bundesweiteten Befragung und des konfigurativen Vergleichs zu den unterschiedlichen Rahmenbedingungen interkommunaler Kooperationen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung (Kapitel 4). In der abschließenden Diskussion werden zentrale Schlussfolgerungen für Wissenschaft und Forschung sowie Politik und Praxis zusammengefasst (Kapitel 5).

2 Interkommunale Kooperation im Bereich Siedlungsflächenentwicklung

2.1 Interkommunale Kooperationsstrukturen und deren Rahmenbedingungen im *ICA-Framework*

Das *Institutional Collective Action (ICA) Framework* wurde von Feiock (2013) entwickelt und von Kim, Swann, Weible et al. (2022) aktualisiert. Es bietet einen konzeptuellen Rahmen für die Auseinandersetzung mit einer der Kernfragen interkommunaler Kooperation: wie territoriale Fragmentie-

rung durch Formen kollektiven Handelns überbrückt werden kann (Swianiewicz/Teles 2018; Feiock 2023). Aus der Perspektive des *ICA-Framework* erleichtert informelle Zusammenarbeit die flexible und niedrigschwellige Koordination komplexer Akteurkonstellationen, während formalisierte Kooperationsformen eine verbindliche Zusammenarbeit ermöglichen. Der vorliegende Beitrag folgt Tavares und Feiock (2018) und Kim, Swann, Weible et al. (2022), die die verschiedenen Kooperationsformen mit einem unterschiedlichen Maß an Komplexität und Verbindlichkeit verknüpfen. Diese Unterschiede werden im vorliegenden Beitrag aufgegriffen und als Zusammenspiel unterschiedlicher Rechtsformen und Instrumente innerhalb der Kooperationsstruktur einzelner Gemeinden konzeptualisiert. Ein zentraler Baustein des *ICA-Framework* besteht in der Erklärung dieser Unterschiede anhand der jeweiligen Rahmenbedingungen (Kim/Swann/Weible et al. 2022). Dabei werden drei Ebenen beleuchtet:

- Die Problemebene beschreibt, welche gemeinschaftliche Ressource verwaltet werden muss, woraus sich Folgefragen zu den beteiligten Akteuren und Regelsystemen ergeben.
- Die Akteurebene umfasst die Interessen und Bedarfe sowie die Handlungsfähigkeit der beteiligten Akteure. Dazu zählen deren Ressourcen und das Verhältnis untereinander.
- Die Ebene der Regelsysteme beschreibt institutionelle Rahmenbedingungen. Hierzu zählen Ordnungs- und Förderpolitik sowie institutionalisierte Informations- und Beratungsangebote.

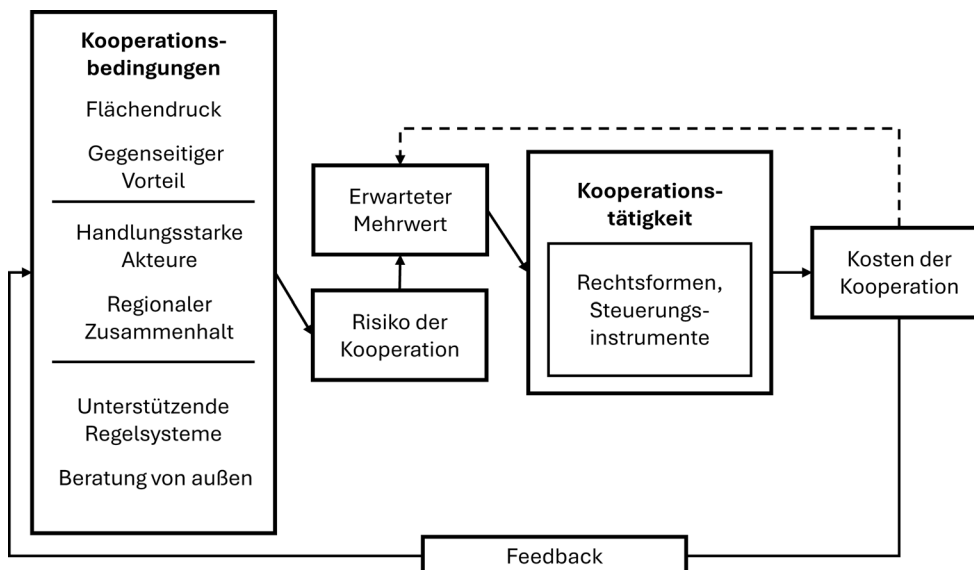


Abbildung 1 Rahmenbedingungen interkommunaler Kooperation im Bereich Siedlungsflächenentwicklung Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Kim/Swann/Weible et al. (2022)

Die Gemengelage auf diesen drei Ebenen wird nach dem Risiko, dem erwarteten Mehrwert und den tatsächlichen Kosten der Kooperation bewertet: Das Risiko der Kooperation beschreibt die Wahrscheinlichkeit, dass die Zusammenarbeit nicht zustande kommt, abgebrochen wird oder ihre Ziele anderweitig verfehlt. Der erwartbare Mehrwert beschreibt, mit welchen Vorteilen die beteiligten Akteure bei erfolgreicher Durchführung rechnen können. Und die tatsächlichen Kosten der Kooperation sind schließlich entscheidend dafür, ob die Kooperation als erfolgreich bewertet wird. Dabei besteht ein Zusammenhang zwischen dem Risiko, dem Mehrwert und den Kosten der Kooperation (vgl. Abbildung 1): Bei einem erhöhten Risiko durch unzuverlässige Akteure oder unpassende Regelsysteme sind zusätzlich Maßnahmen notwendig, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Dadurch steigen jedoch die Transaktionskosten und der erwartbare Mehrwert sinkt. Hieraus wird ersichtlich, dass diese unterschiedlichen Rahmenbedingungen das Zustandekommen interkommunaler Kooperationen maßgeblich beeinflussen.

2.2 Interkommunale Kooperationsstrukturen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung

Interkommunale Kooperationen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung bilden ein heterogenes Feld sich überlagernder Rechtsformen und Steuerungsinstrumente. Diese unterschiedlichen Kooperationsformen erscheinen jedoch nicht zufällig, sondern je nach Problemlage und komplementär zu den bestehenden Institutionen vor Ort (Hulst/van Montfort 2012). Zimmermann, Braunschweig und Henn (2025) verweisen unter anderem darauf, dass dabei unterschiedliche Kooperationsformen Hand in Hand gehen. Wahrhusen (2025) beschreibt diese Praxis von *Co-Governance* und *Mixed Modes* als großes Potenzial für eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung. Dieses Verständnis sich überlagernder und ergänzender Kooperationsformen wird im vorliegenden Beitrag anhand der im deutschen Kontext verfügbaren Rechtsformen und Steuerungsinstrumente aufgegriffen.

Für interkommunale Kooperationen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung steht in Deutschland ein breites Repertoire unterschiedlicher harter und weicher Rechtsformen zur Verfügung (vgl. Beier/Matern 2007; Zimmermann 2018). Beginnend mit losen und thematisch breit gefassten Netzwerken, über fokussierte Arbeitsgruppen und Vereinbarungen bis hin zu gemeinsamen Körperschaften wie Vereinen und Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Letztere sind bereits eigenständige Organisationen, wobei Planungs-, Gemeinde- oder Zweckverbände eine besonders weitgehende Formalisierung der Zusammenarbeit darstellen.

Für die interkommunale Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung bieten sich unterschiedliche Steuerungsinstrumente an (vgl. Diller 2018; Zimmermann/Braunschweig/Henn 2025). Wie bei den erwähnten Rechtsformen finden sich hier unterschiedlich breit fokussierte und verschieden verbindliche Steuerungsansätze: Angefangen mit informellen Instrumenten wie regionalen Entwicklungskonzepten und Aktionsprogrammen, über Raumberechnungen und Raumprognosen bis hin zur regionalen Raumordnung sowie der vorbereitenden bis verbindlichen Bauleitplanung.

Die Bündelung unterschiedlicher Rechtsformen und Instrumente ermöglicht es den kooperierenden Gemeinden, Komplexität und Verbindlichkeit je nach Bedarf zu kombinieren (Wahrhusen 2025; Zimmermann/Braunschweig/Henn 2025). Allerdings betonen Eichhorn, Ehrhardt, Jehling et al. (2023), Wassermann, Kosow, Kopfmüller et al. (2025) und Zimmermann, Braunschweig und Henn (2025), dass interkommunale Kooperation allein noch kein Garant für eine flächensparende Siedlungsentwicklung ist. Umso wichtiger erscheint der Blick auf die zugrundeliegenden Rahmenbedingungen.

2.3 Interkommunale Rahmenbedingungen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung

Das *ICA-Framework* umfasst drei Ebenen, die die Komplexität und Verbindlichkeit interkommunaler Kooperationsstrukturen maßgeblich beeinflussen (vgl. Kapitel 2.1): die Problemebene, die Akteurebene und die Regelsystemebene. Im Folgenden wird der aktuelle Stand der Forschung zu interkommunalen Rahmenbedingungen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung in diese drei Ebenen eingeordnet.

2.3.1 Problemebene

Der Erfolg interkommunaler Kooperationen hängt davon ab, ob die jeweiligen Rahmenbedingungen die Erzeugung eines kooperativen Mehrwerts ermöglichen (Tavares/Feiock 2018; Eichhorn/Ehrhardt/Jehling et al. 2023; Feiock 2023; Schmeer/Terfrüchte/Münter 2025). Das ist insbesondere dann gegeben, wenn die Zusammenarbeit auf konkrete Herausforderungen territorialer Fragmentierung reagiert (Swianiewicz/Teles 2018). Das zeigen Wassermann, Kosow, Kopfmüller et al. (2025) für den Bereich Gewerbeflächenentwicklung beziehungsweise Eichhorn, Ehrhardt, Jehling et al. (2023) für den Bereich Wohnbauflächenentwicklung. Dementsprechend gibt es für Gemeinden mit ausreichenden Flächenressourcen nur geringen Anlass, verbindliche Kooperationen zur Siedlungsflächenentwicklung einzugehen. Vielmehr zeigen sich hier Bestrebungen, die eigenen Entwicklungsspielräume vor externer Einflussnahme zu schützen (Beier/Matern 2007; Eichhorn/Ehrhardt/Jehling et al. 2023; Wassermann/Kosow/Kopfmüller et al. 2025).

Allerdings können diese mutmaßlich ländlich geprägten Gebietskörperschaften von starken Skaleneffekten profitieren (Bel/Sebő 2023; Wassermann/Kosow/Kopfmüller et al. 2025). Zusammenfassend ist Flächendruck der zentrale Anlass für interkommunale Kooperationen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung. Daraus ergibt sich die Herausforderung, auch für Gemeinden mit ausreichenden Flächenressourcen einen kooperativen Mehrwert zu generieren.

2.3.2 Akteurebene

In Bezug auf die Akteurebene verweisen unterschiedliche Arbeiten zu interkommunaler Kooperation und Siedlungsflächenentwicklung auf die handlungsprägende Rolle der kommunalen Verwaltungsspitzen. Deren Kapazitäten und Beteiligung beeinflussen maßgeblich, wie stabil und verlässlich interkommunale Kooperationen betrieben werden können (Swianiewicz 2018; Eichhorn/Ehrhardt/Jehling et al. 2023; Schmeer/Terfrüchte/Münter 2025). Wirtschaftliche und insbesondere personelle Unterschiede zwischen den beteiligten Kommunen erhöhen die Transaktionskosten und können zu einer strukturellen Benachteiligung weniger leistungsstarker Gemeinden führen (Beier/Matern 2007; Schmeer/Terfrüchte/Münter 2025). Eine zentrale Voraussetzung für tragfähige Kooperationen ist daher die Zusammenarbeit auf Augenhöhe. Darüber hinaus zeigt sich, dass kleinere und stärker integrierte Gruppen von Akteuren mit klaren Zuständigkeiten den regionalen Zusammenhalt befördern (Wassermann/Kosow/Kopfmüller et al. 2025; Zimmermann 2025). Dieser erleichtert Entscheidungsprozesse, senkt die Transaktionskosten und erhöht dadurch die langfristige Stabilität der Zusammenarbeit (Swianiewicz/Teles 2018; Casula 2020; Bel/Sebő 2023). Auf der Akteurebene zeigt sich somit, dass die Handlungsfähigkeit der beteiligten Gemeinden und insbesondere der kommunalen Verwaltungsspitzen von zentraler Bedeutung ist. Damit eng verflochten ist das Verhältnis der Kooperationspartner untereinander, wobei ein ausgeprägter regionaler Zusammenhalt zur Stabilität der Zusammenarbeit beitragen kann.

2.3.3 Regelsystemebene

Die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen prägen maßgeblich, ob und in welcher Form interkommunale Kooperationen aufgebaut und verstetigt werden können (Swianiewicz/Teles 2018; Tavares/Feiock 2018; Bel/Sebő 2023). Förderprogramme gelten dabei als wesentliche Erfolgsfaktoren, weil sie finanzielle und organisatorische Kapazitäten schaffen, die insbesondere zur anfänglichen Strukturierung der Kooperation beitragen können (Eichhorn/Ehrhardt/Jehling et al. 2023; Schmeer/Terfrüchte/Münter 2025). Ein Beispiel bietet das Forschungsprojekt NEILA, welches in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

zur Weiterentwicklung bereits bestehender Kooperationsstrukturen mit dem Ziel einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung eingesetzt wird¹ (Glass/Goede/Henning et al. 2022; Fesel 2025; Schmeer/Terfrüchte/Münter 2025). Allerdings wird in diesem Rahmen und in weiteren Arbeiten auch kritisch hervorgehoben, dass verbindliche Kooperationen langfristig auf lokale Tragestrukturen und die Erzeugung regionaler Mehrwerte angewiesen sind (Casula 2020; Schorn/Priebs 2021). Zumindest für den Bereich der Gewerbeflächenentwicklung identifizieren Wassermann, Kosow, Kopfmüller et al. (2025) ein Spannungsfeld zwischen den wirtschaftlichen Entwicklungsinteressen der Gemeinden und dem Fokus überörtlicher Planung auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Insgesamt zeigt sich auf der Regelsystemebene das Potenzial externer Unterstützung durch finanzielle und organisatorische Kapazitäten, aber auch die Abhängigkeit komplexer und verbindlicher Kooperationsstrukturen von den Rahmenbedingungen vor Ort.

2.4 Interkommunale Kooperationsstrukturen und interkommunale Rahmenbedingungen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung

Die Zusammenfassung der vorhergehenden Kapitel ergibt den theoretischen Rahmen für den vorliegenden Beitrag. Es wird festgehalten, dass interkommunale Kooperation im Bereich Siedlungsflächenentwicklung aus unterschiedlichen Rechtsformen und Steuerungsinstrumenten besteht. Welche davon zum Einsatz kommen, hängt von den Rahmenbedingungen auf der Problemebene, der Akteurebene und der Regelsystemebene ab (vgl. Kapitel 2.1). Der Stand der Forschung zeigt über die drei Ebenen des *ICA-Framework* hinweg ein konsistentes Bild unterschiedlicher interkommunaler Rahmenbedingungen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung:

- Problemebene: Interkommunale Kooperationen stehen unter dem Zwang, „gegenseitigen Vorteil“ für alle beteiligten Gemeinden zu erzeugen. Insbesondere im Bereich Siedlungsflächenentwicklung kann der „Flächendruck“ einzelner oder mehrerer Gemeinden als Handlungsanlass wirken.
- Akteurebene: Die personellen Ressourcen der kooperierenden Gemeinden tragen wesentlich dazu bei, dass die Kooperation durch „handlungsstarke Akteure“ getragen

¹ Vgl. <https://interkommunales.nrw/projekt/forschungsprojekt-neila-flaechenmanagement-in-der-strategischen-regionalentwicklung/> (22.04.2026).

werden kann. Hinzu kommt der „regionale Zusammenhalt“, welcher die Zusammenarbeit unterschiedlicher Gemeinden erleichtert.

- Regelsystemebene: Schließlich prägen „Regulierung und Förderung“ durch Bund und Länder die institutionellen Rahmenbedingungen maßgeblich. Förderprogramme stellen vor allem in frühen Phasen entscheidende finanzielle und organisatorische Kapazitäten bereit. In diesem Rahmen trägt „Beratung von außen“ dazu bei, Wissen bereitzustellen und die Zusammenarbeit zu strukturieren.

Die verschiedenen Rahmenbedingungen beeinflussen laut *ICA-Framework* (vgl. Abbildung 1) die mit einer interkommunalen Kooperation verbundenen Risiken. Um negative Auswirkungen auf den erwarteten Mehrwert zu verhindern, passen die beteiligten Gemeinden ihre Kooperationstätigkeit an (vgl. Kapitel 2.1): Je höher die Risiken der Kooperation, desto verbindlicher muss die Kooperationstätigkeit der Gemeinden gestaltet sein. Eine höhere Verbindlichkeit führt jedoch zu erhöhten Kooperationskosten, welche sich ihrerseits negativ auf den Mehrwert niederschlagen. Hinzu kommt, dass das Feedback aus der Kooperation wiederum Auswirkungen auf die zugrundeliegenden Rahmenbedingungen hat. Eine erfolgreiche Kooperationstätigkeit erfordert daher eine hinreichende Balance zwischen Risiko, Mehrwert und Kosten der Kooperation (Kim/Swann/Waible et al. 2022). Für den Bereich der Siedlungsflächenentwicklung bedeutet das, dass die verwendeten Rechtsformen und Steuerungsinstrumente (vgl. Kapitel 2.2) nicht nur auf die flächenbezogene Problemlage, sondern auch auf die Rahmenbedingungen auf Akteur- und Regelsystemebene reagieren müssen, um eine erfolgreiche Kooperation zu ermöglichen.

3 Methode

3.1 Bundesweite Befragung von Städten und Gemeinden

Der Beitrag basiert auf einer bundesweiten Befragung von Städten und Gemeinden zu deren Beteiligung an interkommunalen Kooperationen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung. Die Ansprache der Gemeinden erfolgte über die E-Mail-Verteiler des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB) und des Deutschen Städtetags (DST), sowie des Gemeindetags Baden-Württemberg, des Landkreistags Baden-Württemberg und des Städtetags Baden-Württemberg. Trotz teilweiser Überlappung der Mitgliedsstrukturen kann allein aufgrund der Größe des Deutschen Städte- und Gemeindebunds von rund 11.000 adressierten Städten und

Gemeinden ausgegangen werden. Durchgeführt wurde die Umfrage über die Online-Plattform LimeSurvey.²

Die Umfrage wurde auf der Grundlage des *ICA-Framework* konzipiert und enthält einen umfassenden Fragenkatalog zu interkommunaler Kooperation im Bereich Siedlungsflächenentwicklung. Auch Gemeinden ohne eigene Beteiligung an einer solchen Kooperation wurden aufgefordert, Angaben zu den für sie relevanten Rahmenbedingungen zu machen. Die Themenblöcke wurden jeweils mit Multiple-Choice-Fragen und Freitext-Feldern für Ergänzungen ausgestattet. Folgende Themenblöcke waren enthalten: Angaben zur Gemeinde und Verortung auf einer Karte, Art und Umfang der Rechtsformen und Steuerungsinstrumente, Relevanz der verschiedenen Akteure und Informationsquellen, Relevanz verschiedener förderlicher und hinderlicher Bedingungen, freiwillige Vertiefung zu einzelnen Kooperationen der Gemeinde.

Die Umfrage wurde von insgesamt 188 Städten und Gemeinden ausgefüllt (vgl. Abbildung 2), was einer Rücklaufquote von 1,71 % entspricht. Es zeigt sich ein deutlicher Schwerpunkt auf Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg. Besonders auffällig ist die geringe Repräsentanz ostdeutscher Bundesländer und Bayerns. Dies kann zum Teil auf die zur Verteilung der Umfrage verfügbaren E-Mail-Verteiler zurückgeführt werden. Die Aussagekraft der Ergebnisse beschränkt sich deshalb insbesondere auf die stärker repräsentierten Teilräume.

Die allgemeine Auswertung der Ergebnisse nach unterschiedlichen Rahmenbedingungen sowie umgesetzten Rechtsformen und Steuerungsinstrumenten basiert auf einer Nettostichprobe von 103 Städten und Gemeinden. Der Unterschied zur Anzahl der insgesamt befragten Gemeinden ergibt sich aus der nachlassenden Antwortbereitschaft im Verlauf des Fragebogens. Für die vergleichende Analyse mittels fsQCA wurden weitere 39 Gemeinden aufgrund unvollständiger Angaben ausgeschlossen. Die abschließende Nettostichprobe mit 64 Fallbeispielen beinhaltet mit 20 Großstädten, 18 Mittelstädten, 20 Kleinstädten und sechs Landgemeinden (davon 38 in Stadtregionen und 20 in ländlichen Regionen nach der *RegioStaR 2 Raumtypologie*³) dennoch ein breites Spektrum an Städten und Gemeinden.

² <https://www.limesurvey.org/de> (10.04.2026).

³ <https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/regionalstatistische-raumtypologie.html> (10.04.2026).

Gemeinden in der Stichprobe

Mindestens eine Kooperation im Bereich Siedlungsflächenentwicklung

■ Ja (117) ○ Nein (71)

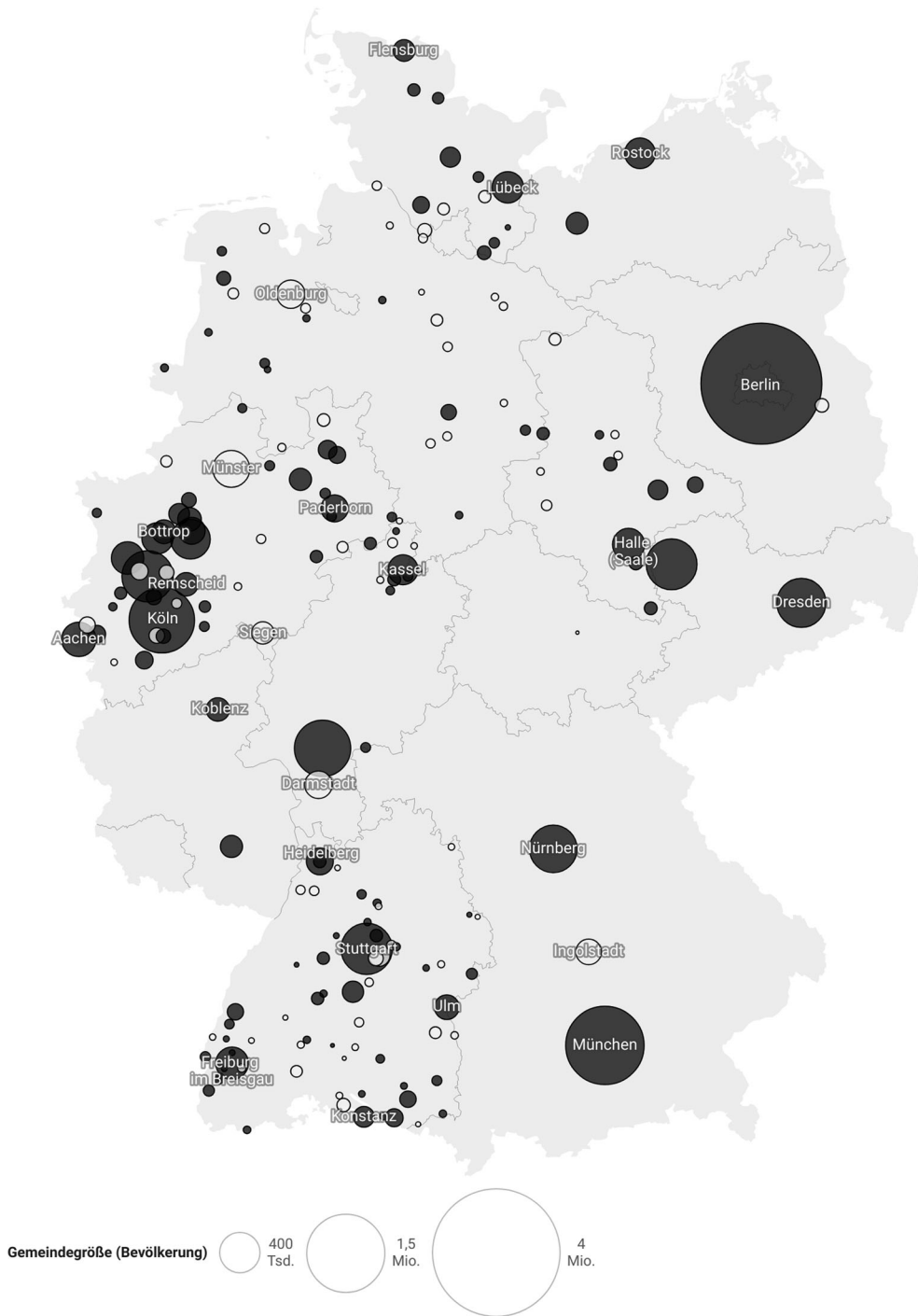


Abbildung 2 Befragte Städte und Gemeinden nach Standort, Größe und Beteiligung an einer interkommunalen Kooperation im Bereich Siedlungsflächenentwicklung Grafik: Eigene Darstellung, Daten zur Bevölkerungsgröße: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, erstellt mit datawrapper

3.2 Konfigurativ-vergleichende Analyse mit fsQCA

Die konfigurativ-vergleichende Analyse im vorliegenden Beitrag basiert auf einer *fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis* (Ragin 2000; Schneider/Wagemann 2007) und wurde in der Software-Umgebung R mit dem Package QCA durchgeführt (Dusa 2019). Die unterschiedlichen Fallbeispiele werden zuerst den untersuchten Bedingungen entsprechend kalibriert. Dieser Schritt lässt die Integration verschiedener Datentypen zu, welche regelgeleitet zur Bestimmung graduell an- oder abwesender Bedingungen einbezogen werden. Die Ergebnisse werden in eine Wahrheitstabelle sortiert. Hier wird überprüft, welche Konfigurationen von Rahmenbedingungen mit dem gesuchten Ergebnis übereinstimmen. Mittels Quine-McClusky-Algorithmus werden die positiv bewerteten Konfigurationen in möglichst wenigen und kurzen Lösungspfaden zusammengefasst. Diese bilden die als hinreichend bewerteten Konfigurationen, die den Forschenden zur Interpretation vorliegen.

Das qualitative Moment der Methode liegt einerseits in der Auswahl der Rahmenbedingungen und der Kalibrierung der Fallbeispiele und andererseits in der anschließenden Interpretation der als hinreichend bewerteten Konfigurationen. Durch die Verbindung qualitativer und quantitativer Elemente gilt die *Qualitative Comparative Analysis* als besonders geeignet, um soziale Komplexität zu erfassen. Auch deshalb gewinnt die *Qualitative Comparative Analysis* zunehmend an Bedeutung für die Analyse komplexer Gemengelagen in der Raumplanung (Verweij/Trell 2019; Zimmermann/Diller/Othengrafen 2023). Der besondere Vorteil der Methode für die Auswertung der vorliegenden Umfragedaten liegt in der Fokussierung auf mittlere Fallzahlen, die Offenheit für unterschiedliche Datenformate und die Möglichkeit zur Identifikation unterschiedlicher Lösungspfade. Letzteres erlaubt es, die vielfältigen Gemengelagen interkommunaler Kooperation im Bereich Siedlungsflächenentwicklung zu identifizieren und getrennt abzubilden.

Die einzelnen Bedingungen und insbesondere das Ergebnis „komplexe und verbindliche Kooperationsstruktur“ werden im vorliegenden Beitrag kalibriert wie folgt:

Der Outcome „komplexe und verbindliche Kooperationsstruktur“ wird anhand der angewendeten Rechtsformen und Instrumente erfasst und repräsentiert die Gesamtheit der sich überlagernden Kooperationsformen (vgl. Kapitel 2). Diese werden jeweils nach ihrer Komplexität und Verbindlichkeit gewichtet und im Anschluss aggregiert. Gemeinden mit einem Index über dem Durchschnitt der Nettostichprobe werden als verbindlich eingeordnet, darunterliegende graduell abgestuft.

Die Bedingung „Flächendruck“ basiert auf Sekundärda-

ten aus den laufenden Raumbeobachtungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und fasst die lokalen Baulandpreise, den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie die Bevölkerungsentwicklung zusammen. Als Schwellenwert für vorhandene Flächendruck wird der bundesweite Durchschnitt plus eine Standardabweichung herangezogen.

Die fünf Bedingungen „handlungsstarke Akteure“, „regionaler Zusammenhalt“, „Regulierung und Förderung“, „Beratung von außen“ sowie „gegenseitiger Vorteil“ setzen sich aus jeweils drei Items aus der Umfrage zusammen. Die bereits auf einer Skala von „keine Relevanz“ bis „hohe Relevanz“ gemachten Angaben der Gemeinden werden über den Mittelwert aggregiert.

Die Kalibrierungstabelle (Tabelle A1) beinhaltet eine Aufschlüsselung der genannten Indikatoren. Für jede Bedingung wird eine Definition der Gemeinden gegeben, die ihr zugeordnet werden. Als Teilbedingungen werden aufgeführt, welche Indikatoren (siehe oben) eingesetzt werden, um die Zugehörigkeit der Gemeinden zu dieser Bedingung zu bestimmen. Die Ergebnisse dieser Bestimmung werden in der Tabelle Kalibrierter Datensatz (Tabelle A2) für jede einzelne Gemeinde aufgeführt. Diese bildet die Grundlage für den anschließenden Vergleich mittels Wahrheitstabelle (Tabellen A3 und A4), die Analyse notwendiger Bedingungen (Tabelle A5) sowie die Analyse hinreichender Konfigurationen (Tabelle A6). Die Tabellen A1-A6 befinden sich im supplementary material.⁴

4 Kooperationsstrukturen und Rahmenbedingungen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung

4.1 Kooperationsstrukturen der Gemeinden

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse zu den Kooperationsstrukturen der Gemeinden im Bereich Siedlungsflächenentwicklung vorgestellt. Im Fokus stehen die unterschiedlichen Rechtsformen und Steuerungsinstrumente, die

⁴ Für die Bewertung des Outcomes in der Wahrheitstabelle und die Analyse der hinreichenden Bedingungen wurde ein *Consistency*-Schwellenwert von 0,850 angewendet. Gewählt wurde ein Mittelweg zwischen dem empfohlenen Minimum von 0,800 und besonders strikten Schwellenwerten über 0,900, um den Umgang mit etwaigen Ungenauigkeiten der Umfragedaten in der Interpretation zu ermöglichen (vgl. Rihoux/Ragin 2009; Schneider/Wagemann 2012). Für die Analyse der notwendigen Bedingungen wurde aufgrund von deren herausragender Stellung ein strengerer *Consistency*-Schwellenwert von 0,900 angelegt.

Tabelle 1 Kooperationen der Gemeinden nach Rechtsform, n = 103

Rechtsform	Anzahl	Anteil in %	Anteil nach Rechtsform in %
Vertrag oder Vereinbarung	74	35,0	Öffentlich-rechtlich: 68,0
Gemeinde-, Planungs- oder Zweckverband	69	33,0	
Netzwerk oder Arbeitskreis	46	22,0	Informell: 22,0
GmbH	13	6,2	Privatrechtlich: 9,5
Verein	7	3,3	

in den interkommunalen Kooperationen zum Einsatz kommen.

4.1.1 Interkommunale Rechtsformen

Verträge und Vereinbarungen sind die am weitesten verbreitete Rechtsform für interkommunale Siedlungsflächenentwicklung (vgl. Tabelle 1). Dies ist insofern nachvollziehbar, als dass Vereinbarungen und Verträge grundlegende Voraussetzungen für nahezu jede weitere Kooperationsform darstellen. In geringem Abstand folgen weitgehend formalisierte Gemeinde-, Zweck- und Planungsverbände, sowohl für spezifische als auch breit gefächerte Aufgabengebiete. Der hohe Anteil dieser Rechtsform kann in Teilen auf den Erhebungsschwerpunkt Baden-Württemberg beziehungsweise Nordrhein-Westfalen zurückgeführt werden. In beiden Bundesländern spielen kommunal getragene Planungsverbände eine herausragende Rolle. Es folgen interkommunale Netzwerke und Arbeitskreise, welche eine lose Form der Kooperation pflegen, zugleich aber begleitende und vorbereitende Funktion haben können. GmbHs und Vereine stellen ei-

Tabelle 2 Interkommunale Steuerungsinstrumente der Gemeinden, n = 103

Steuerungsinstrumente	Anzahl	Anteil in %	Anteil nach Instrumententyp in %
Regionale Raumordnung	18	6,5	Formelle Planungsinstrumente: 43,6
Vorbereitende Bauleitplanung	46	14,2	
Verbindliche Bauleitplanung	45	13,9	Prozedurale Planungsinstrumente: 31,5
Fachplanung	29	9,0	
Flächenmanagement	22	6,8	
Aktive Bodenpolitik	27	8,4	
Regionalmanagement	15	4,6	Informelle Planungsinstrumente: 25,7
Wirtschaftsförderung	38	11,7	
Regionale Entwicklungskonzepte und Aktionsprogramme	27	8,4	
Teilräumliche Entwicklungskonzepte	25	7,7	Informelle Planungsinstrumente: 25,7
Raumbeobachtung und Prognosen	31	9,6	

ne Nischenlösung dar und sind zumeist einem spezifischen Aufgabengebiet gewidmet.

4.1.2 Interkommunale Steuerungsinstrumente

Bei dem Vergleich unterschiedlicher Steuerungsinstrumente heben sich formelle Planungsinstrumente zahlenmäßig hervor (vgl. Tabelle 2). Eine Erklärung dessen liegt unter anderem im ebenfalls hohen Anteil der Gemeinde-, Planungs- und Zweckverbände, welche vorrangig formelle Planungsinstrumente einsetzen. Es folgen prozedurale Instrumente, unter denen der Anteil der Wirtschaftsförderung heraussticht. Knapp dahinter liegen informelle Planungsinstrumente wie Regionale Entwicklungskonzepte und Aktionsprogramme sowie Raumbeobachtung und Prognosen. In der Gesamtschau der erfassten Steuerungsinstrumente wird deutlich, dass formelle Instrumente häufig von informellen und prozeduralen Maßnahmen flankiert werden oder einen Bestandteil langfristiger Prozesse und Aktionsprogramme bilden.

4.1.3 Kooperationsstrukturen der Gemeinden

Die erfassten Rechtsformen und Steuerungsinstrumente offenbaren ein breites Spektrum an Kooperationsstrukturen unter den untersuchten Gemeinden. Abbildung 3 beinhaltet je eine Achse für Rechtsformen und Steuerungsinstrumente im Bereich interkommunale Kooperation und Siedlungsflächenentwicklung. Abgebildet wird jeweils der nach der Komplexität und Verbindlichkeit der eingesetzten Rechtsformen und Steuerungsinstrumente gebildete additive Index (vgl. Kapitel 3.2).

Für das Beispiel Ulm bedeutet dies eine Einordnung von 2,25 auf der y-Achse (Rechtsformen) aufgrund von zwei Zweckverbänden (jeweils gewichtet mit 1) und einem Netzwerk (gewichtet mit 0,25). Auf der x-Achse (Steuerungsinstrumente) wird Ulm bei 6,0 eingeordnet. Grund hierfür ist die Tätigkeit in der regionalen Raumordnung und der vorbereitenden Bauleitplanung (jeweils gewichtet mit 1), in Fachplanung, Flächenmanagement, Regionalmanagement und Wirtschaftsförderung (jeweils gewichtet mit 0,75) sowie in Aktionsplanung und Raumbeobachtung (jeweils gewichtet mit 0,5).

Auffällig ist, dass die Großstädte München und Berlin sowie Köln, Düsseldorf, Frankfurt am Main und Nürnberg vergleichsweise gering eingeordnete Kooperationsstrukturen aufweisen. Auf der anderen Seite gibt es mit Koblenz, Jüchen und Titz klare Vorreiter abseits der Metropolen. Für dieses Ungleichgewicht kommen unterschiedliche Erklärungen infrage: beispielsweise die grundlegende Unübersichtlichkeit in metropolitanen Governance-Arrangements oder eine unzureichende Kategorisierung der einbezogenen Rechtsformen und Steuerungsinstrumente.

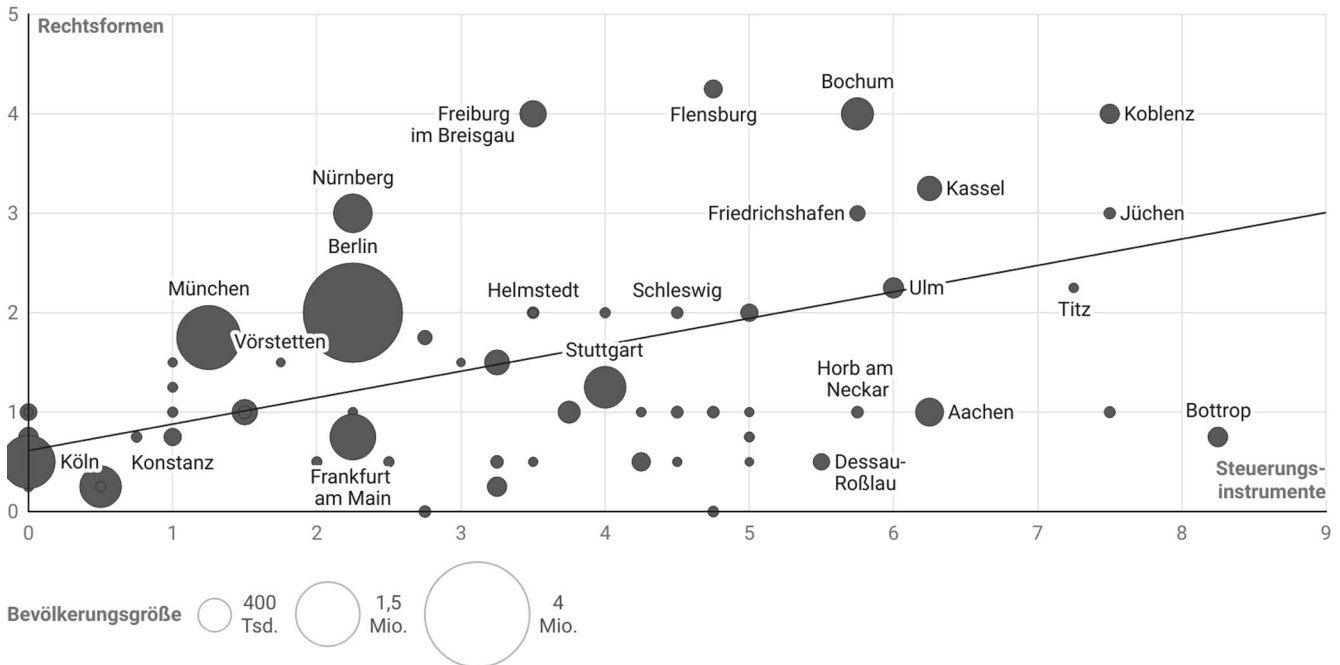


Abbildung 3 Kooperationsstrukturen der Gemeinden nach Anzahl sowie Komplexität und Verbindlichkeit der Rechtsformen und Steuerinstrumente, dargestellt mit linearer Trendlinie, n = 64 Grafik: Eigene Darstellung, erstellt mit datawrapper

4.2 Rahmenbedingungen der Gemeinden

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse zu den unterschiedlichen Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperationen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung vorgestellt. Im Fokus steht die gesamte Bandbreite der in der Umfrage erfassten Rahmenbedingungen.

Ein ausgeprägtes Vertrauen und Vorteile für alle Beteiligten werden mit Abstand am häufigsten mit hoher Relevanz bewertet (vgl. Abbildung 4). Beide Aspekte verweisen auf die Notwendigkeit regionaler Vernetzung und Vertrauensbildung sowie der Fähigkeit, die Zielinteressen unterschiedlicher Gemeinden zu bündeln und umzusetzen. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, keinen finanziellen oder räumlichen Mehrwert produzieren zu können, beispielsweise aufgrund eines hohen finanziellen und personellen Aufwands.

Förderlich sind außerdem ausgeprägte Erfahrungswerte und Wissensressourcen, sowie Förderprogramme der EU, des Bundes oder der Länder. Daneben stehen hinderliche Faktoren wie rechtlich-administrative Einschränkungen bei der Umsetzung der angestrebten Kooperation. Weitere limitierende Faktoren lassen sich auf divergierende Partikularinteressen zurückführen, wie zum Beispiel die Sorge vor dem Verlust der eigenen kommunalen Kompetenzen oder eine allgemein schwierige Konstellation der Akteure in der Region.

In der Gesamtschau der Ergebnisse wird die Bedeutung regionaler und ressourcenbezogener Bedingungen sichtbar.

Externe Faktoren wie die politische Unterstützung durch Bund und Länder, die Begleitung und Moderation durch Außenstehende sowie Erfahrungsberichte aus anderen Gemeinden haben eine geringe bis mittlere Relevanz für die Gemeinden. Der Fokus der Gemeinden liegt vielmehr auf den regionalen Akteuren, Vertrauensverhältnissen und eigenen Vorteilen.

Dieses Bild spiegelt sich auch in den bereits definierten Rahmenbedingungen wider (vgl. Kapitel 2). Abbildung 5 zeigt die Verteilung der kalibrierten Fallbeispiele für die jeweiligen Bedingungen auf einer Skala von 0 (keine Relevanz) bis 1 (hohe Relevanz). Die akteurbezogenen Bedingungen „handlungsstarke Akteure“ und „regionaler Zusammenhalt“ zeigen eine deutliche Tendenz zu mittlerer bis hoher Relevanz. Die Bedingung „gegenseitiger Vorteil“, das heißt eine Win-Win-Situation für alle beteiligten Gemeinden, hat ebenfalls eine hervorgehobene Bedeutung. Die Themen „Beratung von außen“ sowie „Regulierung und Förderung“ hingegen weisen eine große Bandbreite auf. Der Indikator Flächendruck wiederum zeigt eine Polarisierung in Gemeinden mit dringendem Flächendruck einerseits und Gemeinden mit eher durchschnittlichem Flächendruck andererseits.

Es lässt sich zusammenfassen, dass sich die förderlichen und hinderlichen Bedingungen vornehmlich aus regionalen und akteurbezogenen Faktoren ergeben. Dazu zählen einerseits der Zusammenhalt und die Handlungsfähigkeit der beteiligten Gemeinden und andererseits die Aussichten

Rahmenbedingungen nach Einordnung in unterschiedliche Relevanzstufen

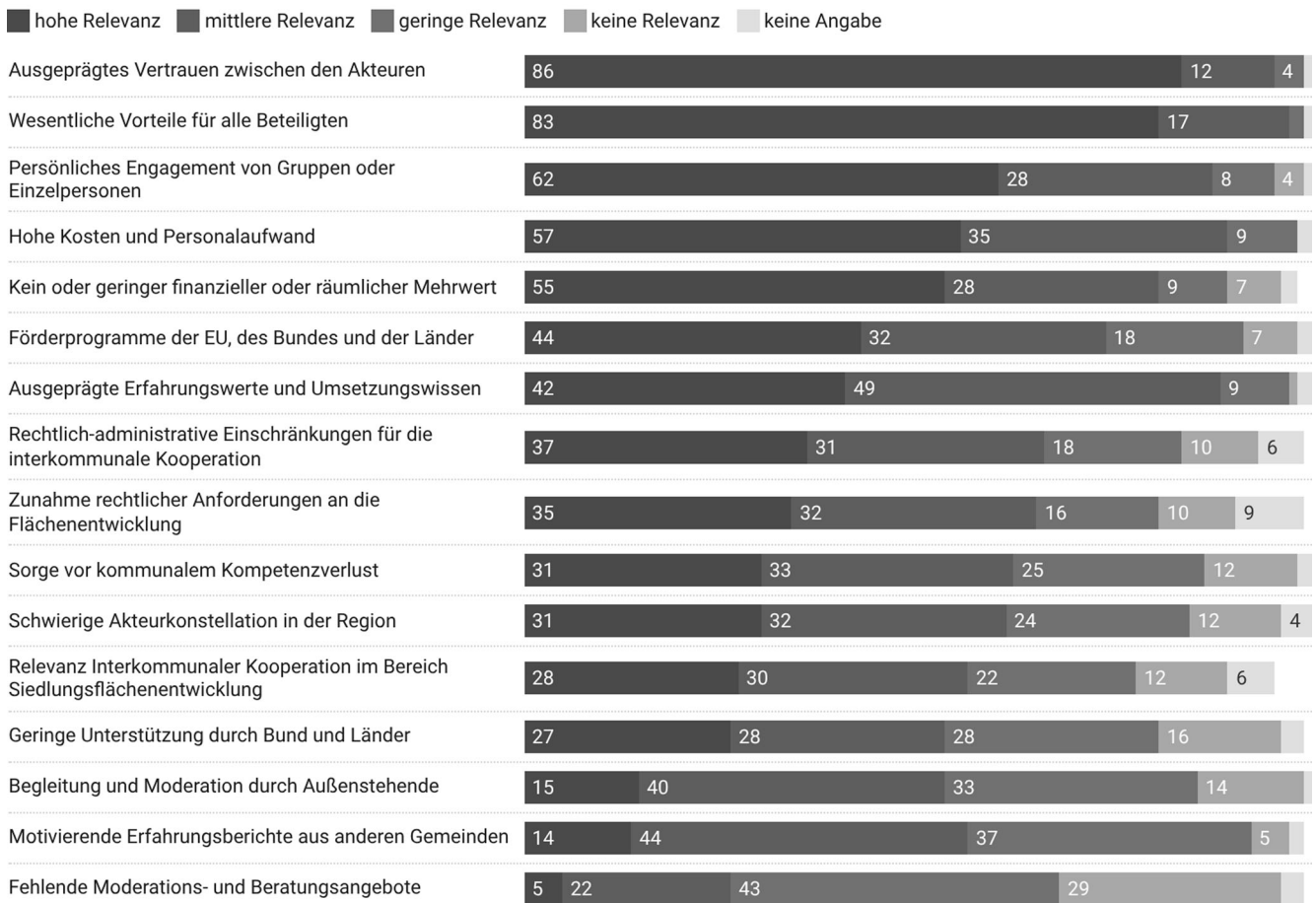


Abbildung 4 Wie hoch ist die Relevanz folgender Faktoren für die Umsetzung Ihrer interkommunalen Kooperation(en) im Bereich Siedlungsflächenentwicklung? (n = 103) Grafik: Eigene Darstellung, erstellt mit datawrapper

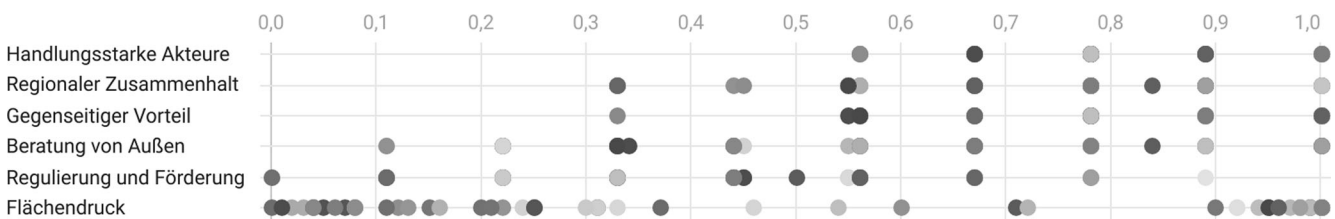


Abbildung 5 Rahmenbedingungen nach Einordnung der Gemeinden, 0 = keine Relevanz, 1 = hohe Relevanz, n = 64 Grafik: Eigene Darstellung, Überlagerungen werden abgedunkelt dargestellt, erstellt mit datawrapper

auf einen gegenseitigen Vorteil. Dem entgegen steht ein gegebenenfalls hoher Personal- und Kostenaufwand. Je nach Gemengelage wirken Förderprogramme sowie Information und Moderation von außen auf diese Faktoren ein.

4.3 Einfluss unterschiedlicher Konfigurationen

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse des konfigurativen Vergleichs der Fallbeispiele mittels fsQCA vorgestellt. Die Ergebnisse korrespondieren mit der eingangs gestellten Forschungsfrage (Welche Konfigurationen von Rahmenbedingungen auf Problem-, Akteur- und Regelsystemebene erklären eine komplexe und verbindliche Kooperationsstruktur

Konfigurationen

■ Spannung ■ Spielraum ■ Synergie ■ Spielraum und Synergie

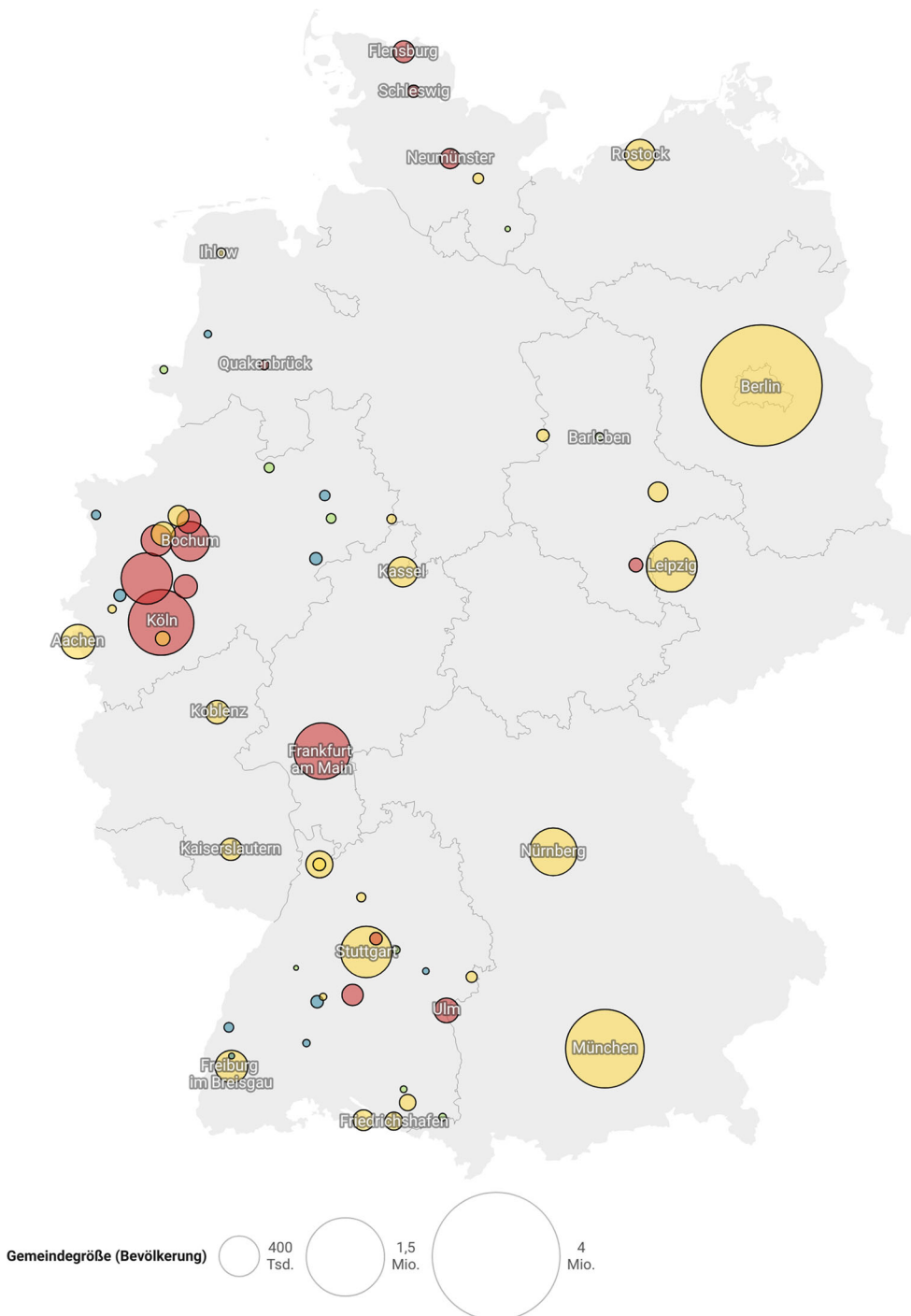


Abbildung 6 Größe und Verteilung der Gemeinden mit den Konfigurationen „Spannung“, „Spielraum“ und „Synergie“ Grafik: Eigene Darstellung, Daten zur Bevölkerungsgröße: Laufende Raumbewertung des BBSR, erstellt mit datawrapper

im Bereich Siedlungsflächenentwicklung?). Im Fokus stehen die unterschiedlichen Wege, die zur Umsetzung komplexer und verbindlicher interkommunaler Kooperationen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung führen. Von den untersuchten einzelnen Bedingungen wurde keine als individuell notwendig identifiziert. Nichtsdestotrotz können die Bedingungen „Gegenseitiger Vorteil“ und „Handlungsstarke Akteure“ jeweils als *nahezu* notwendig für interkommunale Kooperationen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung gelten (vgl. Tabelle A5 im supplementary material). Insgesamt können komplexe und verbindliche Kooperationsstrukturen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung auf drei verschiedene hinreichende Konfigurationen⁵ zurückgeführt werden (vgl. Abbildung 6):

Die Konfiguration „Spannung“ umfasst 15 Gemeinden mit überdurchschnittlichen Baulandpreisen, einem hohen Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie einer deutlich positiven Bevölkerungsentwicklung. Diese Gemeinden finden sich insbesondere in städtischen Agglomerationsräumen wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen oder im Umland von Großstädten wie Frankfurt am Main, Stuttgart und Leipzig. Auch kleinere Städte und Gemeinden mit vergleichsweise kleinen Gemeindegebieten gehören dazu, denn knappe Flächenressourcen machen auch in diesen Fällen eine enge Abstimmung für die Siedlungsentwicklung erforderlich. Interkommunale Kooperation werden in dieser Gemengelage bereits ohne äußere Anreize umgesetzt.

Die Konfiguration „Spielraum“ beinhaltet 19 Gemeinden mit einem deutlich geringeren Flächendruck. Es sind zumeist Kleinstädte oder Landgemeinden, in der Regel in ländlichen Räumen. Beispiele finden sich unter anderem im Nordosten Nordrhein-Westfalens sowie in ländlichen Regionen Baden-Württembergs. Nicht wenige Gemeinden mit der Konfiguration „Spielraum“ ziehen direkte Vorteile aus der Kooperation mit stärker verdichteten Zentren. So weisen neun Gemeinden sowohl die Konfiguration „Spielraum“ als auch „Synergie“ auf. Dies deutet darauf hin, dass die Kooperationsstrukturen in dieser Konfiguration auch maßgeblich von regionalem Zusammenhalt und unterstützenden Regelsystemen profitieren können.

Die Konfiguration „Synergie“ hebt mit 37 zugeordneten Gemeinden die Bedeutung handlungsstarker Akteure sowie von regionalem Zusammenhalt und unterstützenden Regel-

systemen hervor. Metropolen und Regiopolen sind in dieser Konfiguration besonders präsent, aber auch zahlreiche Klein- und Mittelstädte wie Friedrichshafen in Baden-Württemberg oder Barleben in Sachsen-Anhalt. So weisen neun Gemeinden sowohl die Konfiguration „Synergie“ als auch „Spielraum“ auf. Insgesamt stehen Bedingungen im Vordergrund, die die Risiken und Kosten interkommunaler Zusammenarbeit senken und das Erreichen eines Netto-Mehrwerts auch ohne besonders drängende Problemlage erleichtern.

Zusammenfassend kann die Forschungsfrage wie folgt beantwortet werden: Interkommunale Kooperationen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung lassen sich anhand unterschiedlicher Konfigurationen von Rahmenbedingungen erklären. Die Konfiguration „Spannung“ mit Flächendruck einerseits und „Spielraum“ mit Flächenpotenzial andererseits bieten einen vornehmlich problemorientierten Erklärungsansatz. Die Konfiguration „Synergie“ zeigt eine weitere, integrative Perspektive auf, die institutionelle Einflussfaktoren in den Blick nimmt und den Umgang mit den Risiken und Kosten der Kooperation widerspiegelt. Diese Konfiguration ist mit 37 zugeordneten Gemeinden besonders verbreitet und betont die Relevanz handlungsstarker Akteure und einer umfassenden Einbettung der Kooperation unabhängig vom jeweiligen Gemeindetyp.

5 Wege zur interkommunalen Kooperation im Bereich Siedlungsflächenentwicklung

5.1 Spannung, Spielraum und Synergie für interkommunale Kooperation im Bereich Siedlungsflächenentwicklung

Ziel dieses Beitrags ist die Identifikation hinreichender Konfigurationen für eine komplexe und verbindliche Kooperationsstruktur im Bereich Siedlungsflächenentwicklung. Auf der Grundlage des *ICA-Framework* wurden die Rahmenbedingungen einzelner Gemeinden auf Problem-, Akteur- und Systemebene analysiert und der Komplexität und Verbindlichkeit der Kooperationsstrukturen gegenübergestellt (vgl. Abbildung 7). Es wurden drei Konfigurationen identifiziert, die diese Ebenen als „Spannung“, „Spielraum“ und „Synergie“ im Miteinander der Gemeinden charakterisieren:

- *Spannung*: Gemeinden mit knappen Flächenressourcen und hoher Nachfrage. Sie agieren als Partnerinnen mit gleichem Bedarf oder als zentrale Gemeinden, die einen Ausgleich im Umland anstreben. Abhängig von der Ausgangslage variieren die Kooperationsrisiken, was unterschiedliche Rechtsformen und Steuerungsinstrumente erforderlich macht.

⁵ Von den ursprünglich identifizierten vier hinreichenden Konfigurationen wurde die Konfiguration „Solitäre“ entfernt. Sie beschreibt Gemeinden mit einer hohen Relevanz handlungsstarker Akteure und externer Beratung, aber einer geringen Bedeutung von Regulierung, Förderung und regionalem Zusammenhalt. Diese Konfiguration trifft jedoch auf nur zwei Fallbeispiele zu, weswegen die Aussagekraft und Generalisierbarkeit dieser Konfiguration als deutlich eingeschränkt betrachtet werden muss.

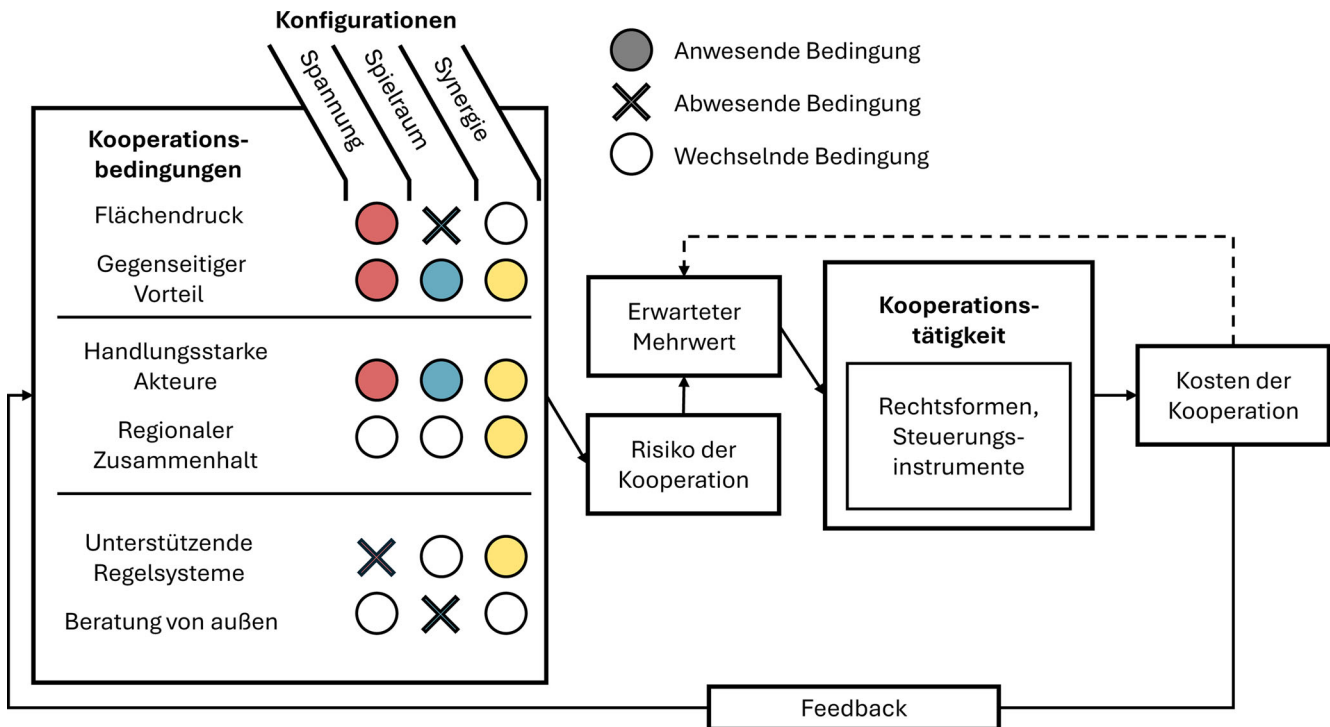


Abbildung 7 Konfigurationen interkommunaler Kooperation im Bereich Siedlungsflächenentwicklung Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Kim/Swann/Weible et al. (2022)

- *Spielraum*: Gemeinden ohne akuten Flächendruck, die ihre Potenziale entweder nicht eigenständig entwickeln können oder diese zum Ausgleich anderer Gemeinden bereitstellen. Die Risiken und Kosten von Kooperationen sind hier vergleichsweise hoch, werden jedoch durch Vorteile gemeinsamer Entwicklung oder Gegenleistungen kompensiert.
- *Synergien*: Gemeinden in etablierten Kooperationen, mit starkem Zusammenhalt sowie günstigen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen. Kollektive Probleme werden mit geringem Risiko und tatsächlichem Mehrwert bewältigt, die Kooperationsstruktur ist ausgeprägt und ausdifferenziert.

Die Ergebnisse unterstreichen im Einklang mit Tavares und Feiock (2018) und Kim, Swann, Weible et al. (2022), dass komplexe und verbindliche Kooperationsstrukturen vor allem dann entstehen, wenn die Rahmenbedingungen einen kooperativen Mehrwert ermöglichen. Flächendruck als zentrale Herausforderung territorialer Fragmentierung bleibt damit der wesentliche Auslöser verbindlicher Zusammenarbeit (Swianiewicz/Teles 2018; Eichhorn/Ehrhardt/Jehling et al. 2023; Schmeer/Terfrüchte/Münter 2025). Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse jedoch, dass auch Gemeinden ohne akuten Flächendruck ihr Potenzial einbringen und da-

durch einen wirtschaftlichen Mehrwert für die Region generieren können.

Auf der Akteurebene verweist die Analyse auf die zentrale Bedeutung handlungsstarker Akteure, während regionaler Zusammenhalt interkommunale Entscheidungsprozesse zugunsten eines kooperativen Mehrwerts erleichtert (Swianiewicz/Teles 2018; Casula 2020; Bel/Sebó 2023). Förderprogramme und wissenschaftliche Begleitung unterstützen den Aufbau gemeinsamer Strukturen, indem sie finanzielle und organisatorische Kapazitäten bereitstellen (z. B. im Projekt NEILA, vgl. Schmeer/Terfrüchte/Münter 2025). Zugleich zeigen die Ergebnisse die Grenzen solcher Impulse: Regulierung und Förderung haben für die Konfiguration „Synergie“ eine herausragende Bedeutung, während „externe Beratung“ in keiner Konfiguration eine wichtige Rolle spielt. Dies deutet darauf hin, dass komplexe und verbindliche Kooperationsstrukturen langfristig auf regionale Interessen und lokale Tragestrukturen angewiesen sind (Casula 2020; Schorn/Priebs 2021). Darauf verweist auch die insgesamt geringe Bedeutung der Regelsystemebene für die problemorientierten Konfigurationen „Spannung“ und „Spielraum“.

Zusammenfassend lassen sich zwei zentrale Ansatzpunkte ableiten, um komplexe und verbindliche Kooperationsstrukturen im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung zu fördern: Erstens die gezielte Unterstützung

weniger handlungsstarker Akteure, um Transaktionskosten zu kompensieren und einen kooperativen Mehrwert zu ermöglichen; und zweitens die Stärkung verbindender Prozesse, um den regionalen Zusammenhalt zu fördern und langfristig Kooperationsrisiken zu reduzieren. Insbesondere die Konfiguration „Synergie“ spiegelt beide Aspekte wider. Darüber hinaus verdeutlichen die Ergebnisse offene Potenziale für Förderpolitiken im Bereich Siedlungsflächenentwicklung: Gemeinden mit den Konfigurationen „Spannung“ und „Spielraum“ kooperieren weitgehend unabhängig von externen Anreizen. Hier wäre auszuloten, wie diese Gemeinden stärker in übergeordnete Politiken für eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung eingebunden werden können.

5.2 Zukünftige Perspektiven auf interkommunale Kooperation im Bereich Siedlungsflächenentwicklung

Der wesentliche Beitrag dieser Arbeit liegt in der konzeptuellen Anwendung des *ICA-Framework* auf interkommunale Kooperation im Bereich Siedlungsflächenentwicklung. Insbesondere die analytische Differenzierung nach Problemebene, Akteurebene und Regelsystemebene erlaubt es, unterschiedliche Rahmenbedingungen systematisch zu erfassen und in ihren Zusammenhängen zu interpretieren. Darüber hinaus zeigt die Arbeit methodische Ansätze zur Integration von Umfragedaten in eine Auswertung mittels *fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis* (fs QCA; Ragin 2000; Schneider/Wagemann 2007). Dieses Vorgehen erlaubt, die Perspektive einzelner Gemeinden in ihren strukturellen Kontext zu setzen und die unterschiedlichen Rahmenbedingungen anhand einer mittleren Fallzahl systematisch zu vergleichen. Insgesamt bietet der vorliegende Beitrag ein konzeptuelles und methodisches Grundgerüst für die weitere Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen interkommunaler Kooperation und Siedlungsflächenentwicklung. Dennoch bleiben einige methodische Einschränkungen und konzeptuelle Entwicklungspotenziale offen:

Methodisch führt der Fokus auf bereits kooperierende Gemeinden zu einer hohen Repräsentanz positiver Ergebnisse in der konfigurativen-vergleichenden Analyse mit fsQCA (vgl. Tabelle A3 im supplementary material). Eine zukünftige Überprüfung und Erweiterung der Ergebnisse anhand von Fallbeispielen mit keinen oder weniger stark ausgeprägten Kooperationsstrukturen liegt daher nahe. Darüber hinaus erlaubt der in diesem Beitrag verwendete Datensatz nur indirekte Rückschlüsse auf konkrete Entscheidungsprozesse vor Ort. Daher erscheint eine anschließende qualitativ-vergleichende Untersuchung nach dem Vorbild von Eichhorn, Ehrhardt, Jehling et al. (2023) vielversprechend. Dies würde ermöglichen, die bisherigen Erkenntnisse an-

hand ausgewählter Fallbeispiele zu vertiefen und zu erweitern.

Konzeptuell legt der Einfluss des Indikators „Flächendruck“ nahe, räumliche Aspekte in zukünftigen Untersuchungen weiter auszudifferenzieren und die konkreten Problemlagen der räumlichen Planung stärker in den Fokus zu rücken. Planungsprozesse beinhalten komplexe Konstellationen von Akteuren, die sich nicht ausschließlich in den hier abgebildeten kommunalen Verwaltungen erschöpfen. Gleiches gilt für die Differenzierung der rahmengebenden Ordnungs- und Förderpolitiken. Neben der breiten Rezeption des *ICA-Framework* bieten sich für die Erweiterung des konzeptuellen Rahmens weitere Arbeiten zu interkommunaler Kooperation (vgl. Swianiewicz/Teles 2018; Bel/Sebő 2023) sowie zu regionaler Governance und Siedlungsflächenentwicklung (vgl. Zimmermann 2025) an.

Der vorliegende Beitrag zeigt, dass das *ICA-Framework* in Verbindung mit einer fsQCA einen systematischen Zugang zu den Rahmenbedingungen interkommunaler Kooperation im Bereich Siedlungsflächenentwicklung ermöglicht. Zusammenfassend ergeben sich insbesondere zwei Ansatzpunkte für zukünftige Forschungsvorhaben: erstens die Vertiefung der Ergebnisse in qualitativen Fallstudien und zweitens die stärkere Berücksichtigung planungsspezifischer Aspekte bei der Anwendung des *ICA-Framework* auf interkommunale Kooperationen im Bereich Siedlungsflächenentwicklung.

Competing interests The authors declare no competing interests.

Acknowledgements We would like to thank two anonymous reviewers for their helpful comments. We received important suggestions for dealing with this topic in the context of the publication through the exchange within the network of the ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz Gemeinschaft | Academy for Territorial Development in the Leibniz Association. In particular, the cooperation in the ARL-Forum Central-Southwest has influenced this publication and the empirical results it contains.

Funding The data preparation was supported by the ZFF Fond 2955 of the University of Kassel.

Literatur

- Beier, M.; Matern, A. (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 332.
- Bel, G.; Sebő, M. (2023): Intermunicipal cooperation: an assessment of drivers and effects. In: Teles, F. (Hrsg.): Handbook on Local and Regional Governance. Cheltenham, 393–406.
- Casula, M. (2020): A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal

- pal cooperation. In: *Public Management Review* 22, 12, 1819–1851. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1665700>
- Dahlbeck, E.; Flögel, F.; Langguth, F.; Schlieter, D. (2017): Interkommunale Kooperation. Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen. o.O.
- Dehne, P. (2020): Räumliche Planung, Flächeninanspruchnahme, Sicherung von Grün- und Erholungsflächen, Wohnungsbau, Handel und Gewerbe. In: Wékel, J.; Ohnsoerge, D. (Hrsg.): *Planungspraxis regionaler Initiativen und interkommunaler Kooperation – Neue Materialien zur Planungskultur*. München, 28–29.
- Diller, C. (2018): Instrumente der Raumplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1023–1035.
- Dusa, A. (2019): QCA with R. A Comprehensive Description. Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-75668-4>
- Eichhorn, S.; Ehrhardt, D.; Jehling, M.; Münter, A. (2023): Interkommunale Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung – Chancen und Grenzen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. In: Meinel, G.; Voshage, R.; Krüger, T.; Behnisch, M. (Hrsg.): *Flächennutzungsmonitoring XV: Daten – Methoden – Analysen*. Berlin, 83–95. = IÖR-Schriften 81. <https://zenodo.org/doi/10.5281/zenodo.10725995>
- Feiock, R. C. (2013): The Institutional Collective Action Framework. In: *Policy Studies Journal* 41, 3, 397–425. <https://doi.org/10.1111/psj.12023>
- Feiock, R. C. (2023): Regional governance and institutional collective action. In: Teles, F. (Hrsg.): *Handbook on Local and Regional Governance*. Cheltenham, 364–374.
- Fesel, K. (2025): Establishing digital knowledge commons for regional land use governance: The case of Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. In: *European Journal of Spatial Development* 22, 2, 35–68. <https://doi.org/10.5281/zenodo.16748841>
- Glass, P.; Goede, P.; Henning, T.; Stricker, A. (2022): Potenzialflächenbewertung und -ranking zur nachhaltigen Entwicklung der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. In: Meinel, G.; Krüger, T.; Behnisch, M.; Ehrhardt, D. (Hrsg.): *Flächennutzungsmonitoring XIV. Beiträge zum Flächenmanagement, Daten, Methoden und Analysen*. Berlin, 109–117. = IÖR Schriften 80. <https://doi.org/10.26084/14dfns-p012>
- Hoymann, J.; Goetzke, R. (2018): Flächenmanagement. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 675–686.
- Hulst, R.; van Montfort, A. (2012): Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. In: *Public Policy and Administration* 27, 2, 121–144. <https://doi.org/10.1177/0952076711403026>
- Kim, S. Y.; Swann, W. L.; Weible, C. M.; Bolognesi, T.; Krause, R. M.; Park, A. Y.; Tang, T.; Maletsky, K.; Feiock, R. C. (2022): Updating the Institutional Collective Action Framework. In: *Policy Studies Journal* 50, 1, 9–34. <https://doi.org/10.1111/psj.12392>
- Munzinger, T. (2020): Herausforderungen eines strategischen Flächenmanagements aus Sicht der Kommunen. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): *Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs*. Berlin, 33–40. = IÖR-Schriften 78. <https://doi.org/10.26084/12dfns-p005>
- Ragin, C. C. (2000): *Fuzzy-set social science*. Chicago.
- Rihoux, B.; Ragin, C.C. (Hrsg.) (2009): *Configurational comparative methods. Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. London.
- Schmeer, N.; Terfrüchte, T.; Münter, A. (2025): Interkommunales Flächenmanagement in der Praxis. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): *Stadtregionales Flächenmanagement*. Berlin, 537–564. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62968-0_12
- Schneider, C. Q.; Wagemann, C. (2007): *Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen*. Opladen.
- Schneider, C. Q.; Wagemann, C. (2012): (2012): *Set-theoretic methods for the social sciences. A guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139004244>
- Schorn, M.; Priebes, A. (2021): Kooperationen von Klein- und Mittelstädten mit ihrem Umland. Zur Umsetzung der österreichischen Stadtregionspolitik. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 79, 3, 257–274. <https://doi.org/10.14512/rur.49>
- Swianiewicz, P. (2018): Actors in Inter-municipal Cooperation. In: Teles, F.; Swianiewicz, P. (Hrsg.): *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*. Cham, 43–56. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_3
- Swianiewicz, P.; Teles, F. (2018): Inter-municipal Cooperation. Diversity, Evolution and Future Research Agenda. In: Teles, F.; Swianiewicz, P. (Hrsg.): *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*. Cham, 335–350. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_20
- Tavares, A. F.; Feiock, R. C. (2018): Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe. In: *Perspectives on Public Management and Governance* 1, 4, 299–316. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx014>

- Verweij, S.; Trelle, E.-M. (2019): Qualitative Comparative Analysis (QCA) in Spatial Planning Research and Related Disciplines: A Systematic Literature Review of Applications. In: *Journal of Planning Literature* 34, 3, 300–317. <https://doi.org/10.1177/0885412219841490>
- Wahrhusen, N. (2025): Regionalplanerische Governance zur Steuerung der Siedlungsentwicklung – Potenziale für ein stadregionales Flächenmanagement. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): *Stadregionales Flächenmanagement*. Berlin, 107–134. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62968-0_4
- Wassermann, S.; Kosow, H.; Kopfmüller, J.; Wagner, U. (2025): Interkommunale Kooperation im Gewerbeflächenmanagement. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): *Stadregionales Flächenmanagement*. Berlin, 719–740. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62968-0_31
- Zimmermann, K. (2018): Kooperation, interkommunale und regionale. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1211–1219.
- Zimmermann, K. (2025): Stadregionales Flächenmanagement und Regional Governance. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): *Stadregionales Flächenmanagement*. Berlin, 623–641. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62968-0_22
- Zimmermann, K.; Diller, C.; Othengrafen, F. (2023): Planungssysteme vergleichen – aber wie? In: *disP – The Planning Review* 59, 2, 38–52. <https://doi.org/10.1080/02513625.2023.2257487>
- Zimmermann, T.; Braunschweig, B.; Henn, S. (2025): Stadregionales Flächenmanagement: Grundlagen und Instrumente. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. (Hrsg.): *Stadregionales Flächenmanagement*. Berlin, 1–22. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62968-0_1