

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und
Bauwesen (BMWSB)

Empfehlung des
Beirats für Raumentwicklung

Die Flächensparziele
erfordern mutiges Handeln:
Ansätze für eine
nachhaltige und gemeinwohlorientierte
Siedlungs- und Bodenpolitik

20. Legislaturperiode

Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 Raumordnungsgesetz das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen zusammen, deren Tätigkeit relevante Bezüge zur räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes hat, insbesondere der Wissenschaft und der Praxis. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen. Die Empfehlungen und Stellungnahmen des Beirates beinhalten ausschließlich dessen Meinung und nicht die des Ministeriums.

Mitglieder des Beirates für Raumentwicklung in der 20. Legislaturperiode

Prof. Dr. Jörg Knieling (*Vorsitz*), Dr. Christa Standecker (*Vorsitz*), Nina Frense (*Stv. Vorsitzende*)
Dr. Stephanie Arens, Sonja Beuning, Prof. Dr. Jörn Birkmann, Bernd Düsterdiek, Tine Fuchs,
Hilmar von Lojewski, Prof. Dr. Hermann Lotze-Campen, Prof. Dr. Antje Matern,
Prof. Dr. Birte Nienaber, Norbert Portz, Dr. Klaus Heiner Röhl, Prof. Dr. Norbert Schneider,
Prof. Dr. Miranda Schreurs, Peter Seifert, Prof. Dr. Stefan Siedentop, Prof. Dr. Willy Spannowsky,
Katharina Stucke, Anne-Katrin Tögel, Dr. Maren Wittzack, Matthias Wohltmann, Dr. Maciej Zathey
Ständige Gäste: Prof. Dr. Rainer Danielzyk (ARL), Dr. Markus Eltges (BBSR)

Die vorliegende Empfehlung wurde von folgenden Mitgliedern des Beirates vorbereitet:

Tine Fuchs
Prof. Dr. Stefan Siedentop
Dr. Stephanie Arens
Bernd Düsterdiek
Prof. Dr. Jörg Knieling
Prof. Dr. Antje Matern
Peter Seifert
Katharina Stucke
Dr. Maren Wittzack

Berlin, Juli 2023

Zitierempfehlung: Beirat für Raumentwicklung 2023: Die Flächensparziele erfordern mutiges Handeln: Ansätze für eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Siedlungs- und Bodenpolitik, Empfehlung des Beirates für Raumentwicklung beim Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Berlin.

Kontakt:

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Geschäftsstelle des Beirates für Raumentwicklung
Referat S III 1 - Grundsatzangelegenheiten Raumordnung, Raumentwicklung
E-Mail: SIII1@bmwsb.bund.de

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Webseite des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/raumentwicklung/raumordnung/beirat/beirat-node.html>

Inhalt

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen	1
1 Ausgangssituation und Handlungsherausforderungen	2
2 Handlungserfordernisse in der Siedlungspolitik.....	4
2.1 Erreichung der Flächensparziele.....	4
2.2 Ausrichtung der Siedlungsentwicklung am öffentlichen Personenverkehr	6
2.3 Stärkung der interkommunalen Kooperation	7
2.4 Erleichterung der Baulandmobilisierung	8
2.5 Innovative Governance	10
Quellen.....	10

Kurzfassung und Handlungsempfehlungen

Der weiter zunehmende **Siedlungsdruck und verstärkte Nutzungskonflikte** zwischen den Anliegen des Wohnungsbaus, der gewerblichen Entwicklung, dem Klima- und Freiraumschutz, der Landwirtschaft und Rohstoffwirtschaft konfrontieren die Siedlungspolitik in Deutschland mit enormen Herausforderungen. Diese offenbaren sich als **schwer lösbare Dilemmata**:

- zwischen dem konsequenten Schutz des Freiraums und den Flächenansprüchen einer wachsenden und alternden Bevölkerung sowie einer sich dynamisch transformierenden Ökonomie,
- zwischen den Zielen der Verdichtung der Siedlungsbestände, der Klimafolgenanpassung und des sozialökologischen Stadtumbaus,
- sowie auch zwischen ökologischen, klimapolitischen und sozialen Anliegen der Raum- und Stadtentwicklungspolitik.

Es bedarf einer grundlegenden **strategischen Neuorientierung in der Siedlungspolitik** wie auch einer instrumentellen Weiterentwicklung. Der Beirat für Raumentwicklung vertritt vor diesem Hintergrund die Auffassung, dass die Erreichung des „30-Hektar-minus-X“ Ziels bis 2030 mit den bisherigen instrumentellen Möglichkeiten des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts nicht gewährleistet werden kann.

Der Beirat für Raumentwicklung rückt **vier zentrale Anforderungen** in den Mittelpunkt und formuliert dazu Handlungsvorschläge für die laufende Legislaturperiode:

- **Flächenschutz:** Der Schutz hochwertiger landwirtschaftlicher Böden und sensibler Naturflächen vor baulicher Inanspruchnahme muss effektiviert werden. Der Beirat empfiehlt diesbezüglich, die Möglichkeiten zur Aufstellung eines „Bundesraumordnungsplans Flächenschutz“ zur Umsetzung der Flächensparziele der Bundesregierung zu prüfen. Auch sollte eine maßvolle Anhebung der baulichen Dichte im Wohnungs- und Gewerbebau, insbesondere in ländlichen Räumen, erreicht werden, um eine nachfragegerechte Wohn- und Gewerbeflächenversorgung sicherzustellen und gleichzeitig den Freiflächenschutz wirkungsvoller zu gewährleisten. Neben den regulativen Möglichkeiten der Raumordnung bieten sich dafür verstärkte Anreize im Rahmen der Wohnungsbauförderung an.
- **Siedlungsentwicklung:** Die Siedlungstätigkeit ist zukünftig konsequenter auf die Haltepunkte des regionalen und kommunalen Schienenverkehrs auszurichten. Umgesetzt werden kann dies über eine Verschärfung der raumordnungsrechtlichen Regelungen, die in diesem Zusammenhang bisher häufig nur „Soll-Ziele“ beinhalten.
- **Kooperation:** Interkommunale Arrangements in der regionalen Siedlungsentwicklung sind zu stärken, was insbesondere für die Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung gilt. Dies kann auch durch eine Bindung der Fördermittelvergabe an interkommunale Handlungsarrangements erreicht werden.
- **Flächenmobilisierung:** Von zentraler Bedeutung ist ferner die Mobilisierung von Flächen für die Wohn- und Gewerbebautätigkeit, den Klimaschutz und die Folgenanpassung sowie für gemeinwohlorientierte Infrastrukturvorhaben insbesondere im Innenbereich der Kommunen. Dies kann durch die verpflichtende Einrichtung von Baulandpotenzialflächenkatastern auf kommunaler und/oder regionaler Ebene erreicht werden. Ergänzend könnten Bodenfonds auf regionaler und kommunaler Ebene wirken, die eine langfristig ausgerichtete kommunale Bodenvorratspolitik unterstützen.

1 Ausgangssituation und Handlungsherausforderungen

In den vergangenen Jahren hat sich der seit Jahrzehnten hohe Siedlungsdruck im Landschaftsraum – dem sog. Außenbereich – nochmals verstärkt. Mehrere Faktoren bedingen dies: Auf die Engpässe am Wohnungsmarkt haben Bund und Länder mit deutlich angehobenen Wohnungsbauzielen reagiert. Geeignete Flächen für den Wohnungsneubau sind jedoch in vielen Städten und Gemeinden kaum mehr vorhanden. Zum einen schmelzen die Innenentwicklungspotenziale zunehmend ab, zum anderen sind entwicklungsfähige Flächen im Siedlungsraum (dem Innenbereich) nicht oder nur eingeschränkt marktverfügbar oder in ihrer Mobilisierung vielfältigen Nachbarschafts- und Immissionsschutzkonflikten ausgesetzt. Nicht überraschend wird daher seit einiger Zeit eine spürbare Zunahme der Ausweisung von Wohnbauflächen im Außenbereich, insbesondere für Ein- und Zweifamilienhäuser, festgestellt. Aufgrund der hohen Bodenpreise in den Regionskernen und entlang der großräumigen Verkehrsachsen rücken auch periphere Lagen in den Randbereichen der Ballungsräume in das Blickfeld von wohnungssuchenden Haushalten und Investoren. Verstärkt wird diese Entwicklung durch die Corona-Pandemie und den durch sie hervorgerufenen Nachfragezuwachs nach größeren, besser ausgestatteten Wohnungen in geringer verdichteten Räumen. Schließlich verbleibt auch die Nachfrage nach Industrie- und Gewerbeflächen – ungeachtet etwa des Homeoffice-Trends – auf hohem Niveau. Der seit Beginn dieses Jahrhunderts rückläufige Trend bei der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke¹ ist vor diesem Hintergrund seit Ende der 2010er Jahre zum Erliegen gekommen.

Hinzu kommt, dass die schon heute massiven Nutzungskonflikte zwischen der Siedlungsentwicklung, den Erholungsansprüchen der Bevölkerung, der Landwirtschaft, der Rohstoffwirtschaft und dem Naturschutz durch das Erfordernis eines beschleunigten Ausbaus der regenerativen Energiegewinnung, der weltweit steigenden Nachfrage nach Nahrungsmitteln und Rohstoffen sowie dem fortschreitenden Verlust von Biodiversität weiter zunehmen. Mit dem „Wind-an-Land-Gesetz“ wird die Ausweisung von Flächen für Windenergie ausgeweitet und dynamisiert. Diese grundsätzlich sehr begrüßenswerte Entwicklung kann mit einer Zunahme von Nutzungs- und Standortkonkurrenzen und -konflikten einhergehen. Der Krieg in der Ukraine und dürrebedingte Missernten – nicht nur in Deutschland – haben darüber hinaus das zuletzt eher wenig beachtete Thema der Ernährungssicherheit und das Erfordernis eines wirkungsvolleren Schutzes der landwirtschaftlichen Nutzflächen in Erinnerung gerufen. Der sich krisenhaft zuspitzende Klimawandel erfordert zudem weitreichende Anpassungsmaßnahmen in den Siedlungsbeständen und einen Umbau der urbanen Infrastruktursysteme.

¹ Als Flächeninanspruchnahme wird im Folgenden die Siedlungstätigkeit für Wohnen, Gewerbe und Erholung auf bislang nicht baulich geprägten Flächen verstanden. Dieser Prozess geht regelmäßig mit einer zunehmenden Bodenversiegelung und einem Verlust von landwirtschaftlich nutzbaren Böden und Freiraumqualitäten einher.

Es ist ein verbreitetes Missverständnis, das Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung als Sektoralanliegen der Raumordnung und Stadtentwicklungspolitik zu betrachten. Das Gegenteil ist der Fall, denn der Schutz natürlicher Böden und die Bewahrung einer kompakten Siedlungsstruktur sind zentrale Voraussetzungen für die Erreichung von Naturschutz- und Biodiversitätszielen, die Energiewende, den Klimaschutz, die umweltschonende Mobilität, eine zukunftsfähige Landwirtschaft sowie vitale Stadt- und Ortszentren.

Mit dieser hier nur cursorisch beschriebenen Ausgangslage steht die Siedlungspolitik in Deutschland in den kommenden Jahren vor gewaltigen Herausforderungen. Diese offenbaren sich als schwer lösbare Dilemmata:

- zwischen dem konsequenten Schutz des Freiraums und den Flächenansprüchen einer wachsenden und alternden Bevölkerung sowie einer sich dynamisch transformierenden Ökonomie,
- zwischen den Zielen der Verdichtung der Siedlungsbestände, der Klimafolgenanpassung und des sozialökologischen Stadtumbaus,
- sowie letztlich auch zwischen ökologischen, klimapolitischen und sozialen Anliegen der Raum- und Stadtentwicklungspolitik.

Es bedarf einer grundlegenden strategischen Neuorientierung in der Siedlungspolitik wie auch einer instrumentellen Weiterentwicklung. Der Beirat für Raumentwicklung vertritt vor diesem Hintergrund die Auffassung, dass die Erreichung des „30-Hektar-minus-X“ Ziels bis 2030 sowie weiterer – zum Teil längerfristig orientierter – Ziele der Flächenpolitik („Netto-Null“) und des Klimaschutzes („Klimaneutralität“) mit den bisherigen instrumentellen Möglichkeiten des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts nicht gewährleistet werden kann. Die Weiterentwicklung des rechtlich-regulativen Rahmens sollte aus Sicht des Beirats vier zentrale Anforderungen in den Mittelpunkt rücken:

- der wirkungsvollere Schutz von hochwertigen landwirtschaftlichen Böden und sensiblen Naturflächen vor baulicher Inanspruchnahme, was auch durch eine maßvolle Anhebung der baulichen Dichte im Wohnungs- und Gewerbebau, insbesondere in ländlichen Räumen, erreicht werden kann,
- die konsequentere Ausrichtung der Siedlungstätigkeit auf die Haltepunkte des regionalen und kommunalen Schienenverkehrs,
- die Stärkung interkommunaler Arrangements in der regionalen Siedlungsentwicklung, insbesondere für Wohn- und Gewerbeflächenentwicklungen,

- und vor allem die Erleichterung der Mobilisierung von Flächen für die Wohn- und Gewerbebautätigkeit, den Klimaschutz und die Folgenanpassung sowie für gemeinwohlorientierte Infrastrukturvorhaben insbesondere im Innenbereich der Kommunen, was auch durch die verpflichtende Einrichtung von Baulandpotenzialflächenkatastern auf kommunaler und/oder regionaler Ebene erreicht werden kann.

Neben Veränderungen im Raumordnungs- und Bauplanungsrecht sollten auch die ökonomischen Anreizkulissen der Siedlungs- und Flächenentwicklung systematisch evaluiert werden. Die Erreichung von siedlungspolitischen Kernzielen (wie dem „30-Hektar-minus-X“ Ziel) wird erschwert, wenn Steuer- und Subventionsregeln flächenintensive Siedlungsformen und periphere Standortwahlentscheidungen belohnen. Daher sollte der Abbau von Fehlanreizen bzw. die Förderung von richtungsweisenden Anreizstrukturen in dieser Legislaturperiode ein Ziel der Politik sein.

2 Handlungserfordernisse in der Siedlungspolitik

2.1 Erreichung der Flächensparziele

Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist weiterhin eine zentrale Problematik mit Blick auf die übergeordnete Zielsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung. Die Bundesregierung hat das ambitionierte Ziel formuliert, die Flächeninanspruchnahme bis 2030 auf bundesweit 30 ha pro Tag und weniger zu reduzieren sowie bis 2050 das „Netto-Null“-Ziel zu erreichen. Gleichzeitig verfolgt sie eine Wohnungsbaupolitik (400.000 Wohneinheiten jährlich), die wie oben ausgeführt massive Flächennutzungskonflikte zwischen Siedlungsentwicklung und Freiraumschutz zur Folge haben kann. Insbesondere in Großstadtregionen sind deshalb konsequentere Strategien und wirkungsvollere Instrumente erforderlich, um die Flächeninanspruchnahme effektiv zu begrenzen. Aufgrund der weit überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Inanspruchnahme von Siedlungsfläche muss der Freiraumschutz aber auch in ländlichen Räumen verstärkt werden, insbesondere wenn Siedlungsentwicklung außerhalb des Zentrale Orte-Systems erfolgt.

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht des Beirates eine verbindliche Ausgestaltung des Zielrahmens einer flächensparenden Siedlungspolitik erforderlich. Das bislang nur in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung verankerte „30-Hektar-minus-X“ Ziel sollte daher als Ziel der Raumordnung wirksam werden.

Handlungsempfehlungen:

- Der Beirat empfiehlt, die Möglichkeiten zur Aufstellung eines „Bundesraumordnungsplans Flächenschutz“ zur Umsetzung der Flächensparziele der Bundesregierung zu

prüfen. Dies bedeutet, dass sich alle Bundesländer in den jeweiligen Landesgrenzen mit der Flächeninanspruchnahme als Ziele der Raumordnung auseinandersetzen müssen, um eine nachfragegerechte Wohn- und Gewerbeflächenversorgung sicherzustellen und gleichzeitig den Freiflächenschutz wirkungsvoller zu gewährleisten.

- Die auf Ebene der regionalen Raumordnung bereits in vielen Bundesländern praktizierte Bedarfsprüfung kommunaler Siedlungsentwicklungswünsche sollte evaluiert und weiterentwickelt werden. Der Beirat sieht in einer transparenten, auf objektiven Informationen basierenden, Bedarfsprüfung einen wesentlichen Beitrag für den effektiven Schutz von natürlichen Bodenressourcen.
- Das Monitoring einer zielkonformen Siedlungsentwicklung in Ländern und Kommunen erfordert eine deutliche Verbesserung der Flächenstatistik. Das BMWStB sollte sich dafür einsetzen, dass die amtliche Flächenstatistik auch unter Einbeziehung neuerer Daten aus der Fernerkundung zukünftig valide Informationen zu Umfang, Art und Standort von neu in Anspruch genommenen Flächen zeitnah bereitstellen kann. Zentral dabei ist nicht nur die Datenaufnahme, sondern auch die Visualisierung der Flächeninanspruchnahme mittels geoinformatischer Methoden. Das Monitoring muss unkompliziert aufgebaut werden und sollte öffentlich zugänglich sein. Analog zum Flächenmonitoring oder auch darin integriert sollte auf der Grundlage zu erstellender Leerstandskataster auch ein Leerstandsmonitoring eingeführt werden. Damit verbindet sich die Erwartung, dass insbesondere Leerstandspotenziale in Orts- und Dorfzentren verstärkt zum Gegenstand planerischer Auseinandersetzung werden. Schließlich sollte eine zeitgemäße Flächenstatistik auch Informationen zu naturschutzrechtlichen Ausgleichsflächen enthalten.
- In Kooperation mit dem Bundesumweltministerium sollte eine Strategie zum Schutz von Freiräumen und Grünflächen in Verdichtungsräumen entwickelt und diese durch ein konsequentes Flächenmanagement umgesetzt werden.
- In ländlichen Räumen sollte ein maßvoller und baukulturell ansprechender Geschosswohnungs(um)bau unterstützt werden, was eine Sensibilisierung für das Erfordernis höherer Siedlungsdichten und eines vielfältigeren Wohnungsangebotes voraussetzt. Die verbindliche Vorgabe von Mindestdichten im Rahmen der Regionalplanung sollte in diesem Zusammenhang geprüft werden. Dabei geht es nicht darum, höhere Baudichten an Orten zu erzwingen, an denen die siedlungs- und infrastrukturellen sowie akzeptanzbezogenen Voraussetzungen nicht gegeben sind. Vielmehr sind höhere Dichten dort vorzusehen, wo es planerisch vertretbar ist. Neben Innenstädten und Ortszentren betrifft dies vor allem Lagen an leistungsfähigen ÖPNV-Haltestellen. Auch hier bietet sich neben ordnungsrechtlichen Vorgaben eine Kopplung mit der

Förderpolitik an. Die Wohnungsbauförderung könnte weitaus konsequenter mit Anliegen einer nachhaltigen Dichtesteuerung verknüpft werden.

- Der Beirat empfiehlt in diesem Zusammenhang, die voraussichtlich ab 2023 eingerichtete Kleinstadtakademie (durch das BMWSB, <https://www.kleinstadtakademie.de/>) aktiv einzubinden. Diese könnte mit Hilfe von Informationsveranstaltungen und Kampagnen, fachlicher Expertise und ggf. einer Informationsplattform gerade Kleinstädte, die oft selbst keine entsprechenden Fachabteilungen haben, unterstützen, entsprechende Fach- und Planungskompetenzen aufzubauen. Beispielhaft genannt seien die Aufklärung über die Nutzung vorhandener Steuerungsinstrumente, der Aufbau einer kommunalen Bodenvorratspolitik, der Umgang mit der Bodenschutzklausel oder die Ermittlung und Bewertung von Infrastrukturkosten.

2.2 Ausrichtung der Siedlungsentwicklung am öffentlichen Personenverkehr

Die disperse Siedlungstätigkeit weitab von leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsangeboten hat in der Vergangenheit mit dazu beigetragen, dass die Abhängigkeit vom privaten Kfz ungebrochen hoch ist. In besonderem Maße gilt dies für suburbane und ländliche Regionen, in denen die Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland lebt. Diese Form der Siedlungsentwicklung gefährdet damit die Umsetzung der Verkehrswende im Kontext der Klimaschutzpolitik, da sie die Wahl von klimaverträglichen Fortbewegungsmöglichkeiten erschwert. Daher muss die zukünftige Siedlungstätigkeit konsequenter auf den regionalen öffentlichen Verkehr ausgerichtet werden.

Handlungsempfehlungen:

- Der Beirat empfiehlt dem BMWSB, die Bundesländer zu einer konsequenteren Ausrichtung der Siedlungsentwicklung an den Haltepunkten des leistungsfähigen öffentlichen Verkehrs anzuhalten. Für zukünftige Siedlungsstandorte eignen sich vor allem die Umfelder von Bahnhöfen des Regionalverkehrs (Regionalbahn, S-Bahn), in ländlichen Räumen aber auch Standorte, die durch Schnellbus-Verbindungen gut an die regionalen Zentren angebunden sind. Umgesetzt werden kann dies über eine Verschärfung der raumordnungsrechtlichen Regelungen, die in diesem Zusammenhang bisher häufig nur „Soll-Ziele“ beinhalten.
- Gemeinsam mit dem Bundesverkehrsministerium sollte über die Schaffung komplementärer Förderprogramme nachgedacht werden, mit denen eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung unterstützt wird. In Analogie zu den Schweizer Agglomerationskonzepten, in denen der Staat regionale Infrastrukturinvestitionen (wie den Ausbau von S-Bahnen) nur dann finanziert, wenn sich städtische und ländliche

Gebietskörperschaften auf ein integriertes Infrastruktur- und Siedlungsstrukturkonzept geeinigt haben, könnten zukünftig größere (inter)kommunale Siedlungsvorhaben an der Schiene modellhaft gefördert werden.

2.3 Stärkung der interkommunalen Kooperation

Die Praxis der Kommunalpolitik ist in Deutschland nach wie vor durch eine ausgeprägte interkommunale Konkurrenz geprägt. Nach wie vor sehen kommunale Entscheidungsträgerinnen und -träger in der Ausweisung von neuem Bauland eine Möglichkeit, demographische Schrumpfungsprozesse aufzuhalten oder die existierende Infrastruktur besser auszulasten. Dies erklärt auch, warum die Flächeninanspruchnahme gerade auch in schrumpfenden ländlichen Räumen auf hohem Niveau anhält.

Ein diesbezüglicher Lösungsbeitrag liegt in der Ausweitung der interkommunalen Kooperation. Die Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg zählt heute zum Alltag kommunalpolitischer Praxis. Im Bereich der Siedlungsentwicklung konnten sich interkommunale Abstimmungen im Sinne einer flächensparenden Entwicklung aber bislang nur in seltenen Fällen etablieren. Der Beirat sieht aber in diesem Handlungsfeld enormes Potenzial für die Erreichung der Flächensparziele.

Handlungsempfehlungen:

- Der Beirat empfiehlt, das verfügbare förderpolitische Instrumentarium zukünftig verstärkt mit Anforderungen an interkommunale Handlungsarrangements zu koppeln. Danach würden Mittel – zum Beispiel im Rahmen der Städtebauförderung – ausschließlich, prioritär oder in höherem Umfang in Fällen gewährt, wenn Kommunen interkommunal abgestimmte Maßnahmen planen. Das förderpolitische Instrumentarium sollte diesbezüglich auf anreizschaffende Weiterentwicklungsmöglichkeiten geprüft werden. Das BMWSB sollte eine Evaluation der bestehenden Planungsverbände durchführen und die Ergebnisse einsetzen, um Planungsverbände und ihr Instrumentarium der Regionalplanung mit Blick auf eine wirkungsvolle Flächensteuerung zu modernisieren.
- Für ländlich geprägte Räume wird empfohlen, die gezielte regionale Zusammenarbeit in Form von interkommunalen Kooperationen für Planungsaufgaben und kommunenübergreifende Konzepte (z.B. in Form von Zweckverbänden) zur konsequenten Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und zur wirkungsvollen Flächensteuerung einzufordern und zu unterstützen. Durch die Zusammenarbeit können personelle Ressourcen arbeitsteilig eingesetzt und weitere und notwendige Planungskompetenzen gerade in Klein- und Mittelstädten aufgebaut werden.

- Die Erreichung interkommunaler Arrangements in der Siedlungsentwicklung – zum Beispiel im Rahmen regionaler Wohnungsbau- und Gewerbeflächenkonzepte – erfordert geeignete Instrumente für den Ausgleich von Nutzen und Lasten zwischen den beteiligten Kommunen. Die Erfahrungen, die dazu derzeit in verschiedenen (bundesgeförderten) Forschungsvorhaben gemacht werden, sollten systematisch ausgewertet und entsprechende Handlungsempfehlungen an die Kommunen gerichtet werden.

2.4 Erleichterung der Baulandmobilisierung

Die erleichterte Mobilisierung von Bauland, insbesondere im Innenbereich, hat eine zentrale Bedeutung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt daher die Vereinbarungen der Bundesregierung und des „Bündnisses für bezahlbaren Wohnraum“ im Themenfeld „Nachhaltige Bodenpolitik und Baulandmobilisierung“. Darin heißt es:

„Es braucht eine verstärkte Baulandmobilisierung dort, wo der Bedarf für die Errichtung von neuem bezahlbarem Wohnraum am größten ist. Dabei tragen innerörtliche Baulandreserven und die Potenziale zur Nachverdichtung zu einer nachhaltigen ressourcen- und flächenschonenden Entwicklung der Städte und Gemeinden bei. Es sollten vorrangig bereits versiegelte Flächen in Wohnraum umgewandelt werden. Das erfordert eine effiziente Nutzung des vorhandenen Baulands, wobei neben der Schaffung von neuem bezahlbarem Wohnraum und sozialer Infrastruktur auch Raum für die Entwicklung des urbanen Grüns, für Maßnahmen der Klimaanpassung und weiterer wichtiger Nutzungen in einer „Stadt der kurzen Wege“ gegeben sein muss.“²

Aus Sicht des Beirats für Raumentwicklung sollte der Förderung einer aktiven kommunalen Bodenpolitik, die unter anderem mit einer langfristigen strategischen Bodenvorratspolitik zur Sicherung von Entwicklungsoptionen operiert, höchste bundespolitische Priorität eingeräumt werden. Die Kommunen stehen in der Verantwortung, mit der nicht vermehrbaren Ressource Fläche verantwortungsvoll umzugehen. Voraussetzung dafür ist aber, dass der Grund und Boden bei entsprechendem Bedarf für Siedlungszwecke auch tatsächlich verfügbar ist bzw. die Kommunen in der Lage sind, Boden zu erwerben bzw. einen Zwischenerwerb für die weitere Entwicklung der Grundstücke vorzunehmen. Gerade in den wachsenden Ballungsräumen gibt es in den Städten jedoch kaum noch verfügbare Flächen für die bauliche Entwicklung. Zugleich sind der Nachverdichtung– auch im Hinblick auf den Klimawandel und die lokale Akzeptanz – Grenzen gesetzt. Insofern rät der Beirat für Raumentwicklung dazu, die Kommunen nicht

² BMWSB / Bündnis für bezahlbares Wohnen (2022): Bündnis bezahlbarer Wohnraum. Maßnahmen für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive. Berlin, S. 24.

solitär zu betrachten, sondern im Stadt-Umland-Gefüge eine langfristige, strategische Bodenvorratspolitik zu betreiben. Der Regionalentwicklung und -planung kommt hier eine besondere unterstützende Rolle zu.

Darüber hinaus erfordert eine effektive Innenentwicklung die Weiterentwicklung der immissionsschutzrechtlichen Rahmenbedingungen. Die durch ein Aneinanderrücken unterschiedlicher Nutzungen, namentlich sensibler Wohnnutzungen an vorhandene Gewerbestandorte oder Sportanlagen, entstehenden Gemengelagen verschärfen Lärmkonflikte, die es planerisch zu bewältigen gilt. In ihrer derzeitigen Form setzen die Vorgaben des Immissionsschutzrechts enge Grenzen für die planerische Abwägung und Festsetzungstechnik.

Handlungsempfehlungen:

- Der Beirat für Raumentwicklung schlägt vor, die rechtlichen Voraussetzungen für eine aktive Bodenvorratspolitik in einem regionalen Zusammenhang zu schaffen. So sollte der Zwischenerwerb von Grundstücken und die anschließende Konzeptvergabe zur Schaffung von Bauland für bezahlbaren Wohnraum (aber auch zur Sicherung von Flächen für eine urban-landwirtschaftliche Produktion) durch die Einrichtung regionaler Bodenfonds ermöglicht werden. Der Bestandsschutz von Immobilien sollte erweitert werden. Die oben angesprochenen stadtreionalen Wohnungs- und Gewerbeflächenkonzepte können dafür einen geeigneten strategischen Rahmen gewährleisten. Als Aufgabenträger bieten sich die Regionalplanung oder auch andere öffentliche Institutionen der Regionalentwicklung an.
- Zur finanziellen Unterstützung der Einrichtung regionaler Bodenfonds empfiehlt der Beirat, dass die Bundesregierung den Kommunen über ein Bundesprogramm Finanzmittel für eine nachhaltige Flächenvorsorge- und Liegenschaftspolitik zur Verfügung stellt, so dass diese sowohl in urbanen als auch in ländlichen Räumen eine gemeinwohlorientierte und ressourcenschonende Siedlungsentwicklung betreiben können.
- Der Beirat empfiehlt in diesem Zusammenhang auch, entbehrliche Bundesimmobilien und Flächen des Bundes für die nachhaltige Siedlungsentwicklung der Städte und Gemeinden zur Verfügung zu stellen.
- Auf kommunaler Ebene sollten Baulandpotenzialflächenkataster als Pflichtinstrument im BauGB festgeschrieben werden. Um kleinere Kommunen zu entlasten, könnten solche Kataster auch als Gemeinschaftsaufgabe von Kommunen und Regionalplanung betrieben werden, wie dies in einigen Regionen in Deutschland bereits praktiziert wird.

- Um gerade für den bezahlbaren und klimaneutralen Wohnungsbau Flächen bereit zu stellen, ist eine gemeinwohlorientierte Flächenentwicklung erforderlich. Gemeinwohlorientierung meint hier, dass die bauliche Entwicklung eines Grundstücks nicht primär auf die Erzielung von Renditen ausgerichtet ist, sondern sich eher an Anliegen der Solidarität, Gemeinschaft, Selbstwirksamkeit und Teilhabe orientiert. Neben den kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsmarktakteuren beteiligen sich seit Jahrzehnten auch Bürgerinnen und Bürger (z.B. Baugemeinschaften), Institutionen wie Stiftungen und teilweise auch Unternehmen an gemeinwohlorientierten Flächenentwicklungen und übernehmen dabei Verantwortung für die Gesellschaft. Der Beirat für Raumentwicklung rät, die gemeinwohlorientierte Flächenentwicklung weiter voran zu treiben und in einem breiteren Akteurskontext zu denken.
- Zur Begrenzung von Immissionsschutzkonflikten bei der Innenentwicklung sollte das BMWSB Möglichkeiten zur Konfliktbewältigung prüfen, die ein differenziertes Instrumentarium unter Ausschöpfung aller Lärminderungsmaßnahmen, aller Maßnahmen architektonischer Selbsthilfe (Gebäudestellung etc.) und weiterer Maßnahmen vorsehen. Der Beirat verweist in Bezug auf Lösungsansätze auf den vorliegenden BMK/UMK-Kompromiss, der die Einführung einer befristeten Experimentierklausel im Umgang mit heranrückender Wohnbebauung empfiehlt (BMK/UMK 2020, S. 59). Innenentwicklungen, die heute vielfach aufgrund der Rechtsunsicherheit bzgl. des im Einzelfall geltenden Lärmschutzes unterbleiben, könnten dadurch ermöglicht werden.

2.5 Innovative Governance

Die Umsetzung der oben genannten Empfehlungen erfordert auch Innovationen in den Regierungsformen (Governance) der stadtreionalen und kommunalen Entwicklung. Mehr denn je erscheint es erforderlich, neue Wege beim Ausgleich unterschiedlicher Interessen zu beschreiben. Über die oben genannten Regionalverbände und weiteren formalen und informellen Steuerungsinstrumente hinaus, können neue Formen der Beteiligung, des Empowerments und der Ko-Kreation helfen, gesellschaftliche Akteure zusammenzubringen, um zu diskutieren, wie konkurrierende Ziele verhandelt und zum Ausgleich gebracht werden können. Dies sollte auch den Einsatz von Bürgergutachten und weiteren innovativen Formen der Beteiligung und Kooperation, den Austausch von Best-Practice-Beispielen und die Förderung von Forschungsprojekten in diesem Bereich beinhalten.

Quellen

BMK/UMK (2020): Gemeinsame AG BMK/UMK zu Zielkonflikten zwischen Innenentwicklung und Immissionsschutz (Lärm und Gerüche), Abschlussbericht, Stand: 24.09.2020. Berlin.