ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Heberling, Martin

Book Part

Raumordnung und Wohnbauflächenentwicklung: Anreizsysteme und interkommunale Zusammenarbeit

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Heberling, Martin (2023) : Raumordnung und Wohnbauflächenentwicklung: Anreizsysteme und interkommunale Zusammenarbeit, In: Fricke, Axel Held, Tobias Schmitz-Veltin, Ansgar (Ed.): Wohnen in Großstadtregionen Baden-Württembergs: Herausforderungen für die Wohnungsmärkte in Wachstumsregionen, ISBN 978-3-88838-441-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 123-141, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-4417057

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/279772

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

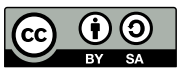
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Martin Heberling:

Raumordnung und Wohnbauflächenentwicklung – Anreizsysteme und interkommunale Zusammenarbeit

https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4417057

In:
Fricke, Axel; Held, Tobias; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hrsg.) (2023):
Wohnen in Großstadtregionen Baden-Württembergs – Herausforderungen für die Wohnungsmärkte in Wachstumsregionen.
Hannover, 123-141. = Arbeitsberichte der ARL 36.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-44178

https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/

Martin Heberling

RAUMORDNUNG UND WOHNBAUFLÄCHENENTWICKLUNG – ANREIZSYSTEME UND INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

Gliederung

1 Einleitung
2 Raumordnung im System der räumlichen Planung
3 Wohnbauflächenentwicklung als überörtlicher Belang
4 Konzept der Raumordnung zur räumlichen Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung
5 Steuerungskomponenten der Raumordnung zur räumlichen Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung
6 Thesen
7 Schlussfolgerungen
Literatur

Kurzfassung
Der Beitrag setzt sich mit der Rolle der Raumordnung in Baden-Württemberg im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Flächen für den Wohnungsbau auseinander. In Form von Thesen werden die Ursachen einer insbesondere in den Großstadtregionen hinter der Nachfrage zurückbleibenden Wohnbauflächenentwicklung gesucht und Ansätze zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme entwickelt.

Schlüsselwörter
Raumordnung – kommunale Planungshoheit – Wohnbauflächenentwicklung – interkommunale Zusammenarbeit – Veränderungsmanagement – Anreizsysteme

Regional planning and development of residential areas – Incentive systems and inter-municipal cooperation

Abstract
The essay discusses the role of spatial planning in Baden-Württemberg in relation to its impact on the development of residential building areas. Possible reasons why especially in urban agglomeration areas the development of residential building areas remains behind the actual demand will be presented in form of theses and then confronted with opportune solution approaches in order to solve the housing market issue.

Keywords
Spatial planning – constitutional rights of local authorities – development of residential building areas – intermunicipal cooperation – change management – incentive management

1 Einleitung

Wenn die Lösung der Wohnungsmarktprobleme „bauen, bauen, bauen“ heißt, muss dies irgendwo geschehen und ist somit sowohl ein Thema für die Stadtplanung als auch für die Raumordnung. Neue Wohnungen können im Siedlungsbestand über Innenentwicklung z. B. durch die Aufstockung bestehender Gebäude oder durch die Schließung von Baulücken entstehen. Neue Wohnungen können die Gemeinden zudem auf Flächen entwickeln, die im Flächennutzungsplan als Wohnbauflächen dargestellt sind. Raumordnung, die sich mit der (Weiter-)Entwicklung von Siedlungssystemen befasst und der kommunalen Bauleitplanung vorgelagert ist, kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn Flächen neu als Wohnbauflächen in den Flächennutzungsplan aufgenommen werden sollen.

Dieser Beitrag untersucht die Rolle der Raumordnung bei der Entwicklung neuer Wohnbauflächen und setzt sich aus planerischer Perspektive mit der Frage auseinander, warum das Flächenangebot in Großstadtregionen hinter der Nachfrage zurückbleibt und welchen Beitrag die überörtliche Ebene zur Bewältigung der Wohnungsmarktprobleme leisten kann.

Hierfür wird zunächst in Kapitel 1 Raumordnung im System der räumlichen Planung als überörtliche und überfachliche Planung verortet. In Kapitel 2 wird die überörtliche Dimension der Wohnbauflächenentwicklung ausgelotet und in Kapitel 3 wird das Plankonzept der Raumordnung zur Wohnbauflächenentwicklung erläutert. Anschließend werden in Kapitel 4 die Steuerungskomponenten vorgestellt, die Raumordnung zur Umsetzung des Plankonzepts regelmäßig einsetzt, bevor in Kapitel 5 Thesen über die Frage, warum die Entwicklung von Wohnbauflächen in Großstadtregionen unzureichend bleibt, formuliert werden. In Kapitel 6 werden abschließend Lösungsansätze diskutiert.

2 Raumordnung im System der räumlichen Planung

Raumordnung ist überörtlich und überfachlich. Sie trifft Aussagen zur Entwicklung des Raumes in landesweiten Raumordnungsplänen sowie – in Flächenländern – in Plänen für die Teilräume der Länder. In Baden-Württemberg ist der Landesentwicklungsplan (LEP) aus dem Jahr 2002 der derzeit gültige landesweite Raumordnungsplan (Hager 2021: 190). Die Pläne für die Teilräume des Landes Baden-Württemberg werden Regionalpläne genannt; sie formen den LEP räumlich aus. In Baden-Württemberg gibt es zwölf Regionen und somit zwölf Regionalpläne (Hangst 2015: 327).

In den Raumordnungsplänen – im LEP und in den Regionalplänen – werden die raumordnerischen Plansätze in der Form von Zielen und Grundsätzen festgelegt. Die Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben, die die Gemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen beachten müssen (§ 1 Abs. 4 BauGB; § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG); ein Abwägungsspielraum besteht nicht. Grundsätze der Raumordnung hingegen stellen lediglich einen Abwägungsbelang dar, den die Gemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen im Rahmen der Abwägung berücksichtigen müssen (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG).

Aus dieser Rechtsfolge könnte geschlossen werden, Raumordnung stehe der kommunalen Planung hierarchisch vor. Doch ganz so einfach ist das Verhältnis zwischen kommunaler und staatlicher Planung nicht. Gemeinden verfügen in Deutschland über eine besondere Rechtsstellung im Staat. Sie findet ihren Ausdruck in der kommunalen Selbstverwaltung, die den Gemeinden in Artikel 28 Abs. 2 GG bzw. Artikel 71 Abs. 1 der Landesverfassung Baden-Württembergs garantiert ist:

> *„Den Gemeinden mu[ss] das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. […]“ (Art. 28 Abs. 2 GG)*

Das Verhältnis von Raumordnung und kommunaler Bauleitplanung ist daher kompliziert: Einerseits soll und muss Raumordnung Festlegungen zur Ordnung und Entwicklung des Raumes treffen, um ihrer Aufgabe der überörtlichen und überfachlichen Planung gerecht zu werden, andererseits bedeutet jede der Kommune übergeordnete Vorgabe einen Eingriff in ein Rechtsgut von Verfassungsrang. Aus diesem Grund sind raumordnerische Festlegungen an Voraussetzungen geknüpft:

- **Beachtung der Kompetenzverteilung:**
  Raumordnung dient der Lösung räumlicher Konflikte und ist dabei auf überörtliche Fragestellungen beschränkt; örtliche Fragestellungen bzw. Fragestellungen des Bodenrechts sind Angelegenheiten der kommunalen Bauleitplanung.

- **Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes:**
  Eine raumordnerische Festlegung muss geeignet, erforderlich und mit Blick auf die Tiefe des Eingriffs im Abgleich mit ihrer Wirkung angemessen sein.

- **Beachtung des Gegenstromprinzips:**
  Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen sind die Belange der kommunalen Bauleitplanung in der Abwägung zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 3 ROG).

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, stellen die raumordnerischen Festlegungen den „Rahmen der Gesetze“ dar, innerhalb dessen sich die kommunale Bauleitplanung vollzieht bzw. vollziehen darf.

3 Wohnbauflächenentwicklung als überörtlicher Belang

Wohnbauflächenentwicklung macht sich in der Fläche bemerkbar. In Baden-Württemberg wurden zwischen 2010 und 2020 rund 14.000 ha entwickelt (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2021), was etwa 20.000 Standardfußballfeldern[1] entspricht. Die Entwicklung von Wohnbauflächen ist fraglos raumbedeutsam[2] und kann deshalb grundsätzlich zum Aufgabenbereich der Raumordnung zählen. Die Frage, ob

1 0,741 ha (Artikel 5 Abs. 8 UEFA-Stadioninfrastruktur-Reglement).

2 Hinsichtlich Beanspruchung von Raum oder Wirkung auf den Raum bedeutsam (zum Begriff: Durner in ARL 2018: 1861).

die Entwicklung von Wohnbauflächen ein überörtliches Thema ist oder doch ein örtliches, für das die Gemeinden ausschließlich zuständig sind, ist hingegen nicht ohne differenzierte Betrachtung zu beantworten:

Die Befriedigung der Nachfrage nach Wohnbauflächen ist jedenfalls immer dann ein örtlicher Belang, wenn sie der örtlichen Gemeinschaft entspringt. Jede Gemeinde hat aufgrund Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1 Landesverfassung Baden-Württemberg das Recht, den örtlichen Bedarf an Wohnungen zu decken. Von einem örtlichen Bedarf ist jedenfalls immer dann auszugehen, wenn aus einem Haushalt zwei oder mehr Haushalte am selben Ort werden; beispielsweise, wenn die Kinder das Elternhaus verlassen und in ihrer Heimatgemeinde wohnen bleiben oder als Folge einer Trennung. Auf diese Weise wächst die Zahl der Haushalte, die eine Wohnung benötigen, aus sich heraus, was als originär örtlicher Bedarf zu qualifizieren wäre.

Raumordnung, die die Wohnbauflächenentwicklung steuert, aber qua ihres Auftrags überörtlich ist, würde ihre Kompetenzen überschreiten, wäre die Wohnbauflächenentwicklung ein ausschließlich örtlicher Belang. Das ist jedoch nicht der Fall: Das Gros der Nachfrage nach neuem Wohnraum rührt aus überörtlichen Wanderungsbewegungen, aus Zuzug über Gemeinde-, Kreis- und Ländergrenzen hinweg (vgl. auch Beitrag Gans in diesem Heft). Aus sich heraus wächst eine Gemeinde in Baden-Württemberg in der Regel nicht.

Hinzu tritt, dass die Auswirkungen der Entwicklung von Wohnbauflächen in der Regel über die Ortsgrenzen hinweg bemerkbar sind. Die Menschen, die sich auf den neu entwickelten Wohnbauflächen niederlassen, fahren zur Arbeit, zum Einkaufen, müssen zum Arzt, schicken die Kinder zur Schule etc.: Es entstehen neue Wege, die das bestehende Verkehrssystem verarbeiten muss. Je eher eine Gemeinde die Infrastrukturleistung, die der Zuzug in Anspruch nimmt, selbst bereitstellen kann, desto weniger wirkt sich die Wohnbaufläche überörtlich aus. Je stärker die Hinzuziehenden jedoch Leistungen in den Nachbargemeinden in Anspruch nehmen (müssen), desto eher ist die Entwicklung der Wohnbauflächen ein überörtliches Thema.

Raumordnung muss folglich kraft ihrer Kompetenz als überörtliche Planung Einfluss auf die Wohnbauflächenentwicklung nehmen dürfen. Mehr noch: Es ist die ureigene Aufgabe von Raumordnung, überörtliche Zuwanderung durch die Steuerung der Siedlungs- bzw. Wohnbauflächenentwicklung räumlich so zu organisieren, dass sie „raumverträglich“ bleibt, die Wege also kurz sind und mithin nicht zur Zersiedelung[3] der Landschaft führt.

Wenn sich Raumordnung als Gegenpol zur unstrukturierten Raumentwicklung versteht, muss die Frage beantwortet sein, welche Raumstruktur Raumordnung anstrebt und welche Steuerungskomponenten Raumordnung hierfür zur Verfügung stehen, bevor die Frage diskutiert werden kann, welchen Beitrag Raumordnung zur Bewältigung der Wohnungsmarktprobleme leisten kann.

3 Zum Begriff: Fina 2013: 7 ff.

4 Konzept der Raumordnung zur räumlichen Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung

Aufgabe von Raumordnung ist im weitesten Sinne die Abstimmung der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum (§1 Abs. 2 ROG). Die Entwicklung von Wohnbauflächen ist somit ein Aspekt von mehreren, die Raumordnung nicht isoliert voneinander betrachtet. Wohnbauflächenentwicklung, Freiraumentwicklung, Gewerbeflächenentwicklung, die Entwicklung und Stärkung von Infrastrukturen sowie Verkehrssysteme und Versorgungsnetze sind mitzudenken. Raumordnung bedient sich hierfür des Modells der Zentralen Orte, das – in ein Plankonzept überführt – die Vorstellung einer geordneten räumlichen Entwicklung prägt:

> *„Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten.* […] *[D]ie Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen“ (§2 Abs. 2 ROG)*

Die Konzentration der Siedlungstätigkeit auf Zentrale Orte als räumliches Ordnungsmodell ist sich kein Selbstzweck, sondern sie soll in vielerlei Hinsicht auf eine effiziente Raumstruktur hinwirken, die sich dadurch auszeichnet, dass sie verkehrsminimal ist, die vorhandenen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge stärkt und den Freiraum bestmöglich erhält.

Ein Zentraler Ort ist ein Ort, der aufgrund seiner hohen Bevölkerungszahl und seines Arbeitsplatzangebots eine Vielzahl von Infrastrukturleistungen anbietet, die auch von den Nachbargemeinden im Umland in Anspruch genommen werden. Öffentliche Personennahverkehre sind häufig bis ins Umland etabliert. Auch die schienengebundene Verkehrsinfrastruktur ist in der Regel auf diese Orte ausgerichtet. Zentrale Orte sind ein Kulturschatz; sie sind in der Regel nicht aufgrund der raumordnerischen Bezeichnung entstanden.[4] Das Umgekehrte ist regelmäßig der Fall: Raumordnung identifiziert die Orte, die aufgrund ihrer Ausstattung eine Bedeutung für die Gemeinden im Umland haben,[5] und sie hat die Aufgabe, diese Orte im Interesse der Umlandgemeinden in ihrer überörtlich bedeutsamen Funktion zu stärken und zu schützen.[6] Aus diesem Grund sollen aus der Sicht der Raumordnung Wohnbauflächen vorrangig in Zentralen Orten bzw. Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur entwickelt werden, damit diese ausgelastet ist und keine neue Infrastruktur aufgebaut werden muss, die dann in Konkurrenz zur bestehenden tritt.

Nun darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Konzentration auch Nachteile haben kann, die in der Form von Überlastungserscheinungen zutage treten (Maier/Tödtling 2006: 105). Raumordnung, die zur Siedlungsentwicklung auf das Zentra-

4 In neu zu besiedelnden Gebieten ohne Siedlungsbestand oder in sehr dünn besiedelten Räumen ohne Siedlungsschwerpunkt und ohne ausreichende Infrastrukturausstattung kann ein Ort als Zentraler Ort bestimmt werden, der vorrangig mit den entsprechenden Infrastrukturen ausgestattet werden soll. Zur Ankerfunktion von Zentralen Orten: Blotevogel 2002: 220.

5 Zum deskriptiven, raumanalytischen Zentrale-Orte-Begriff: Terfrüchte/Flex in: ARL 2018: 2971 ff.

6 Zum normativen Zentrale-Orte-Begriff: Terfrüchte/Flex in: ARL 2018: 2976.

le-Orte-Konzept zurückgreift, nimmt dann Subzentren und die Verkehrsachsen zwischen den Zentren in den Blick. Auf diese Weise entsteht ein punktaxiales Siedlungssystem mit Zentren unterschiedlicher Hierarchie, dessen mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge ausgestatteten Siedlungsschwerpunkte durch Siedlungsachsen und effiziente Verkehrsinfrastruktur miteinander verbunden sind.

5 Steuerungskomponenten der Raumordnung zur räumlichen Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung

Das Zentrale-Orte-Konzept, das raumordnerischer Steuerung zugrunde liegt, muss in ein raumordnerisches Zielsystem überführt werden, das die Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung enthält. Hierfür haben sich die Festlegung von Zentralen Orten und Entwicklungsachsen sowie die Festlegung von Siedlungsbereichen sowie Schwerpunkten für den Wohnungsbau als Steuerungskomponenten etabliert:

> **Zentrale Orte und Entwicklungsachsen**
Im Landesentwicklungsplan werden die Ober- und Mittelzentren (§7 Abs. 2 Nr. 2 LplG BW) sowie die Landesentwicklungsachsen festgelegt (§7 Abs. 2 Nr. 3 LplG BW); in den Regionalplänen werden die Unter- und Kleinzentren festgelegt (§11 Abs. 3 Nr. 1 LplG BW) sowie die im Landesentwicklungsplan festgelegten Landesentwicklungsachsen näher bestimmt. Darüber hinaus werden in den Regionalplänen regionale Entwicklungsachsen festgelegt (§11 Bas. 3 Nr. 2 LplG BW). Im Ergebnis sind Gemeinden benannt, die auf der Grundlage von Kriterien zur Infrastrukturausstattung zum punktaxialen Siedlungssystem zählen und die vorrangig für die Ansiedlung der Hinzuziehenden infrage kommen sollen.

> **Siedlungsbereiche**
Wohingegen die Bezeichnung als Zentraler Ort die gesamte Gemeinde betrifft, wird mit der Festlegung eines Siedlungsbereichs nur ein bestimmter Teil einer Gemeinde bezeichnet (§11 Abs. 3 Nr. 3 LplG BW). Ein Siedlungsbereich wird mit einem Symbol in den Raumnutzungskarten der Regionalpläne gekennzeichnet (VwV Regionalpläne (2017), Anlage 2). Eine konkrete Fläche ist mit der Festlegung nicht verbunden.

  Mit der Festlegung eines Siedlungsbereichs überschreitet Raumordnung eine Grenze. Sie trifft Aussagen zur Siedlungsentwicklung innerhalb einer Gemeinde, was zunächst eine örtliche Angelegenheit zu sein scheint. Raumordnung braucht einen überörtlichen Grund für Vorgaben, die innerhalb der Gemeinden Präferenzen für diesen oder jenen Standort formulieren. Die raumordnerische Steuerung der Wohnbauflächen dient dem Erhalt und der Stärkung vorhandener Infrastruktur. Diese Infrastruktur, die einen Ort zum Zentralen Ort macht, ist für die Umlandgemeinden der Zentralen Orte von Bedeutung, weshalb der Erhalt und die Stärkung des Infrastrukturangebots durch die Zuordnung der Wohnbauflächen zu ebenjener Infrastruktur einem überörtlichen Interesse entspringt.

In der Regel wird der Hauptort als Siedlungsschwerpunkt der betreffenden Gemeinde als Siedlungsbereich festgelegt, da die Infrastrukturen regelmäßig hier verortet sind. Ziel ist der Erhalt oder das Erreichen einer für den Betrieb der Infrastrukturen notwendigen kritischen Masse in räumlicher Nähe. Darüber hinaus finden sich Siedlungsbereiche als raumordnerische Festlegung neben den Hauptorten regelmäßig in größeren Gemeindeteilen und in denjenigen Gemeindeteilen, die über einen Bahnanschluss verfügen.

> **Schwerpunkte des Wohnungsbaus (§ 11 Abs. 3 Nr. 6 LplG BW)**
Die Schwerpunkte des Wohnungsbaus können gebietsscharf festgelegt werden. Die Festlegung eines Schwerpunkts des Wohnungsbaus – sofern sie gebietsscharf erfolgt – ist somit räumlich noch konkreter als die Festlegung eines Siedlungsbereichs. Wenn ein Schwerpunkt des Wohnungsbaus gebietsscharf festgelegt wird, nähert sich die raumordnerische Festlegung dem Bodenrecht, das den Gemeinden über die Bauleitplanung ausschließlich überlassen ist. Die Eingriffsintensität in die kommunale Planungshoheit ist durch die Gebietsschärfe der Festlegung verglichen mit der Festlegung eines Siedlungsbereichs sehr hoch, weshalb eine besondere Begründung erforderlich ist (Hager 2021: 218).

Das raumordnerische Plankonzept der Zentralen Orte sieht vor, die Siedlungsentwicklung vorrangig an den Infrastrukturen zu orientieren. Hierbei handelt es sich, insbesondere in den Großstadtregionen, um siedlungsstrukturell verdichtete Bereiche, wo die Konfliktdichte hoch ist. Deshalb kann es erforderlich sein, Flächen für die Wohnnutzung zu sichern. Von Vorteil für das kommunale Bauleitplanverfahren ist, dass die Abwägung über die berührten Belange auf Ebene der Raumordnung in entsprechender Tiefe bereits vorgenommen ist.

Ein Schwerpunkt des Wohnungsbaus kann als Vorranggebiet oder als Vorbehaltsgebiet festgelegt werden. Das Vorbehaltsgebiet soll grundsätzlich Wohnnutzung vorbehalten sein; die Gemeinde kann sich im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung im Wege der Abwägung aber über die Vorgabe hinwegsetzen und eine andere Nutzung für das Gebiet vorsehen. Im Vorranggebiet hat der Wohnungsbau Vorrang vor anderen Nutzungen. Andere Nutzungen sind hier zwar zulässig, diese dürfen Wohnnutzung, die im bezeichneten Gebiet entwickelt werden soll, jedoch nicht entgegenstehen. Ein Schwerpunkt des Wohnungsbaus ist somit dazu geeignet, ein Gebiet für Wohnnutzung zu sichern. Ob das Gebiet letztlich entwickelt wird, ist jedoch Entscheidung der Gemeinde, da dieser Planungsschritt unmittelbar das Bodenrecht betrifft und somit durch die Bauleitplanung vorgenommen wird.

Die Festlegung von Zentralen Orten, Entwicklungsachsen, Siedlungsbereichen und Wohnungsbauschwerpunkten definiert die räumliche Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts, bezogen auf den jeweiligen Planungsraum, positiv. Raumordnung trifft darüber hinaus Aussagen zum schonenden Umgang mit Grund und Boden, welche die Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung räumlich (Anbindegebot), quantitativ (Plausibilisierung des Bedarfs) und qualitativ (Vorgaben zur Siedlungsdichte) mitbestimmen.

> **Anbindegebot**
Nach Plansatz 3.1.9 LEP ist die Siedlungsentwicklung am Bestand auszurichten. Neue Siedlungsansätze sind nur bei Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen zulässig: z. B. wenn keine Möglichkeiten zur Arrondierung, Nutzung von Baulücken, Baulandreserven, Brachflächen, Konversionsflächen oder Altlastenflächen bestehen (VGH Mannheim, Urteil vom 05.03.2014, 8 S 808/12, Rn 32, juris).

> **Plausibilisierung des Bedarfs**
Gemeinden haben Bauleitpläne aufzustellen sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB). Die Entwicklung von Flächen für den Wohnungsbau, ohne hierfür eine Aussicht auf Realisierung zu haben, wäre nicht erforderlich. Den Gemeinden kommt bei der Beurteilung der Frage der Erforderlichkeit ein weites planerisches Ermessen zu (BVerwG, Beschluss vom 14.08.1995, 4 B 21/95, Rn 3). Die Erforderlichkeit einer Planung muss jedoch plausibel sein und in der Begründung zum Bauleitplan dargelegt werden. In Baden-Württemberg wird die Planbegründung im Rahmen der Aufstellung von Flächennutzungsplänen plausibilisiert. Überschlägig wird formelhaft der Wohnbauflächenbedarf einer Gemeinde ermittelt.[7] Grundlage für die Berechnung ist hier die Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes, das in regelmäßigen Abständen eine Bevölkerungsvorausrechnung veröffentlicht. Die Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes rechnet jedoch nur die Vergangenheit auf der Grundlage plausibler Annahmen über Wanderungsbewegungen und Demographie in die Zukunft fort. Eine Idee, wie sich Siedlungsentwicklung vollziehen soll, liegt der Bevölkerungsvorausrechnung nicht zugrunde. Folglich ist sie ungeeignet, die raumordnerische Zielvorstellung über eine raumeffiziente Siedlungsentwicklung zu verwirklichen.

Raumordnung kann zur Kanalisierung der Siedlungsentwicklung auf die Bedarfsrechnung jedoch Einfluss nehmen. Beispielsweise können Zentrale Orte hier Zuschläge erhalten, siehe „1. Änderung des Einheitlichen Regionalplans: Kapitel 1.4 Wohnbauflächen“ des Verbands Region Rhein-Neckar.

Die Frage der Erforderlichkeit einer Bauleitplanung zur Entwicklung von Wohnbauflächen ist in Großstadtregionen schnell beantwortet: Die Nachfrage ist hoch, der Bedarf ist da. Die Plausibilisierung des Erfordernisses einer Wohnbauflächenentwicklung bedeutet insbesondere in den wachstumsschwachen Teilräumen Baden-Württembergs eine umfangreiche Bearbeitung zur Begründung von Bauleitplänen, da diese häufig noch über große Flächenreserven im Flächennutzungsplan verfügen.

> **Vorgaben zur Siedlungsdichte**
Die Siedlungsdichte beschreibt das Verhältnis von Wohneinheiten oder Bevölkerung zur Fläche. Je höher die Siedlungsdichte ist, desto mehr Menschen leben auf einem Hektar Fläche. Raumordnerische Mindestwerte als Vorgaben zur Siedlungs-

7 Behördeninternes Hinweispapier zur „Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB“ (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau vom 15.02.2017).

dichte dienen dem ressourceneffizienten Umgang mit Grund und Boden. Nach Plansatz 3.2.5 LEP ist insbesondere in größeren Zentralen Orten und im Bereich von Haltestellen des Schienenverkehrs auf eine Verdichtung der Bebauung hinzuwirken. Das Festlegen von Mindestwerten für die Siedlungsdichte erfolgt in den Regionalplänen.

Für die Zentralen Orte werden hierbei höhere Dichtewerte zugrunde gelegt als für Orte ohne zentralörtliche Funktionszuweisung. Dies entspricht in der Regel der ohnehin vorhandenen baulichen Struktur in den Gemeinden und führt dazu, dass in den Zentralen Orten auf weniger Fläche mehr Menschen wohnhaft werden.

Neben schonendem Umgang mit Grund und Boden gibt es nach §2 Abs. 2 ROG weitere Belange, die der Siedlungsentwicklung in der Güterabwägung entgegenstehen können (z. B. Schaffung eines Freiraumverbundsystems, Vermeidung einer Zerschneidung der Landschaft oder die Sicherung von Flächen für den Ausbau erneuerbarer Energien etc.). Diese der Siedlungsentwicklung entgegenstehenden Belange finden ihren Ausdruck in der Festlegung insbesondere von

> Gemeinden, in denen keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll (§ 11 Abs. 3 Nr. 4 LplG BW),

> Grünzügen und Grünzäsuren, die von Bebauung freizuhalten sind (§ 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG BW),

> Gebieten für den vorbeugenden Hochwasserschutz (§ 11 Abs. 3 Nr. 9 LplG),

> Gebieten für Standorte zur Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere Gebiete für Standorte regionalbedeutsamer Windkraftanlagen (§ 11 Abs. 3 Nr. 11 LplG).

Diese Festlegungen haben nicht zuerst die Siedlungsentwicklung bzw. die Entwicklung von Wohnbauflächen im Blick, sondern bezwecken die Sicherung und Entwicklung von Räumen für andere Zwecke. Da Planung jedoch immer auch die Entscheidung über das Vorziehen und Zurückstellen konfligierender Nutzungen ist, wirken Festlegungen, die sich in der Güterabwägung gegen die Siedlungsentwicklung durchgesetzt haben, mittelbar auf die Siedlungsentwicklung und mithin auf die Entwicklung von Wohnbauflächen. Das bedeutet umgekehrt aber auch, dass für diejenigen Flächen, für die in den Raumordnungsplänen keine der Siedlungsentwicklung entgegenstehende Festlegung erfolgt ist (Weißfläche), bereits eine überörtliche Abwägung zugunsten einer möglichen Siedlungsentwicklung stattgefunden hat.

6 Thesen

Nach den Erörterungen zur Stellung der Raumordnung im System der Planung als überörtliche Instanz (Kapitel 2 und 3), ihrem Plankonzept über die Siedlungsentwicklung (Kapitel 4) und ihren formalen Möglichkeiten zur Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung (Kapitel 5), werden in diesem Kapitel Überlegungen in der Form von Thesen angestellt, warum die Entwicklung von Wohnbauflächen in Großstadtregionen hinter der Nachfrage zurückbleibt.

These 1:
Raumordnung bremst die Entwicklung von Wohnbauflächen an Standorten, an welchen sich Wohnbauentwicklung nicht vollziehen soll, kann die Entwicklung von Wohnbaufläche an Standorten, an welchen sich Wohnbauentwicklung vollziehen soll, aber nicht aktivieren.

Raumordnung hat eine positive Vorstellung darüber, wie sich die Wohnbauflächenentwicklung vollziehen soll und hat diese in ein Zielsystem überführt, das die Gemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu beachten haben. Dabei wirken raumordnerische Festlegungen der Zersiedelung entgegen (z.B. mit der Festlegung von Grünzäsuren oder dem Anbindegebot nach Plansatz 3.1.9 LEP) und sie verhindern bzw. erschweren Wohnbauflächenentwicklung auf Flächen, für die in der Güterabwägung andere Belange den Vorzug erhalten haben (z.B. in regionalen Grünzügen oder in Gebieten für Standorte zur Nutzung erneuerbarer Energien).

Auf der anderen Seite stellen die Wohnungsbauschwerpunkte und die Weißfläche einen Flächenpool dar, der mit Blick auf verkehrsminimale Siedlungsstrukturen beste Flächen beinhaltet. Raumordnung kann diese zwar sichern und die Abwägung zugunsten der Siedlungsentwicklung auf der überörtlichen Ebene vornehmen, kann die Bauleitplanung aber letztlich nicht aktivieren (Hemberger/Kiwitt 2018: 33). Da die konkrete Nutzung eines Grundstücks als Fläche für den Wohnungsbau Gegenstand des Bodenrechts ist (BVerfG, Gutachten vom 16.06.1954, 1 PBvV 2/52, Rn 71, juris), wird die Realisierung der Wohnbauflächen letztlich immer eine örtliche Aufgabe sein, die sie im Wege der Bauleitplanung umsetzt.

These 2:
Weder Raumordnung noch andere planungsrechtliche Verfahrensfragen sind die Ursache dafür, dass die Wohnbauflächenentwicklung in den Großstadtregionen hinter der Nachfrage zurückbleibt.

In den Regionalplänen legt Raumordnung Schwerpunkte für den Wohnungsbau unter Beachtung des Gegenstromprinzips fest. Die Aufnahme dieser Flächen in den Flächennutzungsplan ist vergleichsweise einfach, da überörtliche Abwägungsbelange bereits bei der Aufstellung des jeweiligen Regionalplans abgearbeitet wurden. Zudem steht die Weißfläche für die Siedlungsentwicklung zur Verfügung. Aus raumordnerischer Perspektive herrscht kein Mangel an Flächen, die für wohnbauliche Entwicklung umgenutzt werden könnten. Die ausbleibende Aktivierung dieser Flächen hat andere Gründe.

Die Einführung des § 13b BauGB eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit zur Aufstellung von Bauleitplänen zur Schaffung von Wohnbauflächen im beschleunigten Verfahren, das sich u. a. dadurch auszeichnet, dass der Bebauungsplan nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden muss, sondern dieser im Nachgang des Verfahrens berichtigt werden kann (Battis in: B/K/L, BauGB, § 13b, Rn 4). Nach einer Auswertung der Wohnraum-Allianz Baden-Württemberg wurde § 13b BauGB überproportional häufig in der Raumkategorie Ländlicher Raum im engeren Sinne angewandt, wo noch zu entwickelnde Flächen im Flächennutzungsplan vorhanden sind, und weniger häufig im Verdichtungsraum, wo die Entwicklung neuer Wohnbauflächen vonnöten wäre (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau 2020: 2, 10). Die Vereinfachung des Verfahrens hat in den Großstadtregionen nur wenig zur Ausweitung des Flächenangebots beigetragen. Nach dem Willen der Ampelregierung soll die Regelung nicht verlängert werden (Koalitionsvertrag 2021–2025: 93)[8].

These 3:
Problemwahrnehmung und Problemlösungskompetenz fallen auseinander.

Die Problemlösungskompetenz – hier die Kompetenz der Bauleitplanung – haben die Gemeinden, deren Handeln von der örtlichen Gemeinschaft bestimmt ist. Die Wohnungssuchenden kommen in der kommunalen Willensbildung nicht vor, sodass in der kommunalen Abwägung leicht andere Interessen den Vorzug erhalten können (siehe Thesen 5 und 6). Zudem ist davon auszugehen, dass ein Teil derjenigen, die bereits der örtlichen Gemeinschaft angehören, von der Knappheit in der Form von Wertsteigerungen ihres Eigentums profitiert.

Das Problem, die Wohnbauflächenknappheit, tritt vor allem auf der überörtlichen Ebene als Problem in Erscheinung.

These 4:
Die Verantwortung zur Problemlösung verteilt sich auf mehrere Gemeinden (Verantwortungsdiffusion).

Der Siedlungsdruck entsteht in der Regel nicht aus der örtlichen Gemeinschaft selbst heraus, sondern ist ein abstraktes überörtliches Thema, das alle Gemeinden einer Großstadtregion diffus in gleicher Weise betrifft. Zur Lösung des überörtlichen Problems, Wohnbauflächen für den Zuzug bereitstellen zu müssen, ist die Bereitstellung von Flächen auf der eigenen Gemarkung nicht zwingend notwendig, wenn andere Gemeinden ihre Flächen bereitstellen würden. Wenn mehrere Akteure für eine Problemlösung verantwortlich sind, führt dies zu Verantwortungsdiffusion.[9]

---

8 Das BVerwG, Urteil vom 18.07.2023, 4 CN 3.22, hat inzwischen die Unvereinbarkeit des §13b BauGB mit Unionsrecht festgestellt.

9 Verantwortungsdiffusion ist in der Psychologie ein im Zusammenhang des Zuschauereffekts gut untersuchtes Phänomen, wonach mit steigender Gruppengröße die Wahrscheinlichkeit sinkt, dass in einer Notsituation eine Person aus der Gruppe Hilfe leistet (z. B. Latané/Darley 1970). Im Ergebnis handelt niemand.

These 5:
Die Flächenknappheit in Großstadtregionen führt in Verbindung mit der Konkurrenz der Gemeinden untereinander zu einer sinkenden Bereitschaft, Wohnbauflächen zu entwickeln.

Wenn die Nachfrage nach Wohnungen und damit der Siedlungsdruck maßgeblich aus überörtlichem Zuzug resultiert, der die Region zum Ziel hat, aber nicht eine bestimmte Gemeinde, stehen die Gemeinden untereinander im Wettbewerb: Sind ausreichend Flächen zur Entwicklung von Wohnbauflächen vorhanden, stehen die Gemeinden im Wettbewerb um die Hinzuziehenden. Dieser Wettbewerbseffekt ist in den 1990er Jahren dominierend gewesen.

Nimmt die Flächenkonkurrenz bei anhaltendem Siedlungsdruck jedoch zu, hat der Wettbewerb den gegenteiligen Effekt. Der Wert freier Flächen steigt mit ihrer Knappheit – nicht nur der monetäre Wert, sondern ebenso die emotionale Verbindung der Wohnbevölkerung zu einer freien Fläche, die als quasi-öffentlicher Raum fungiert, welcher der Wohnbevölkerung im Falle einer Bebauung entzogen ist. Je weniger freie Fläche der örtlichen Gemeinschaft also zur Verfügung steht, desto größer sollte der Wunsch der Wohnbevölkerung werden, sie von Bebauung freizuhalten und sie als öffentlichen Freiraum bzw. quasi-öffentlichen Freiraum für sich zu erhalten.

These 6:
Weil eine Wohnbauflächenentwicklung Veränderungen für die örtliche Gemeinschaft mit sich bringt, ist bei der Entwicklung von Wohnbauflächen immer auch mit Widerstand aus der örtlichen Gemeinschaft heraus zu rechnen.

Neben der baulichen Veränderung des Wohnumfelds wird sich die örtliche Gemeinschaft durch den Zuzug selbst verändern.

Jeder Zuzug wird Teil der örtlichen Gemeinschaft und verändert sie in ihrer Zusammensetzung. Je mehr hinzuziehen, desto größer ist diese Veränderung. Die Integration der Hinzuziehenden ist ein langfristiger Prozess, der sowohl von der aufnehmenden örtlichen Gemeinschaft als auch von den Hinzuziehenden ein Aufeinander-Zugehen verlangt und der im erfolgreichen Fall zu Veränderungen in beiden Gruppen geführt hat, sodass eine neue Einheit entstanden ist (Geis-Thöne 2021: 4 ff.). Dieser Prozess ist notwendig, unabhängig davon, ob und wie sehr sich die Gruppen hinsichtlich ihrer sozialen und kulturellen Herkunft unterscheiden; jedoch: Je unterschiedlicher die beiden Gruppen sind, desto größer muss die für die Integration geforderte Veränderungsbereitschaft angenommen werden.

Angst oder Respekt vor Veränderung ist eine menschliche Eigenschaft, weshalb bei jeder Neuerung mit einem gewissen Widerstand gerechnet werden muss. Eine Neuerung wird zunächst auf ihre Bedrohlichkeit hin überprüft. Besteht in dieser Frage Unsicherheit, werden Abwehrstrategien entwickelt.[10]

10 Zur reflektorischen Bedrohlichkeitsprüfung und Reaktanz: z. B. Berner 2015: 18.

Bei der Entwicklung von Wohnbauflächen ist eine große Zahl Menschen mit einer Veränderung konfrontiert und die Abwägung darüber, wie die Veränderung beurteilt wird, ist individuell. Es ist zu erwarten, dass nicht alle Menschen eine Veränderung gleich einschätzen, dass immer ein gewisser Anteil der Menschen eine Veränderung positiv oder neutral wahrnimmt und ein gewisser Anteil der Menschen die Veränderung als Bedrohung erlebt, Abwehrstrategien entwickelt und Widerstand organisiert.

Da die Nachbarschaft in besonderem Maße von der Veränderung betroffen ist, ist anzunehmen, dass der Anteil derjenigen, der die Veränderung negativ erlebt, mit der Entfernung zum Plangebiet abnimmt.[11]

Das würde für die Entwicklung von Wohnbauflächen insbesondere folgendes bedeuten:

1 Die Entwicklung von Wohnbauflächen muss hinsichtlich ihrer Dimensionierung auf die Größe der örtlichen Gemeinschaft abgestimmt sein.

2 Die Entwicklung von Wohnbauflächen wird immer auch – mitunter heftige – Gegenreaktionen provozieren.

3 Da bei Flächenentwicklungen immer mit Widerstand zu rechnen ist, besteht Unsicherheit darüber, ob der Widerstand allein die Nachbarschaft betrifft oder ob der Widerstand eine breite Basis in der örtlichen Gemeinschaft hat.

7 Schlussfolgerungen

1 **Wenn Raumordnung die Siedlungsentwicklung bremst, stehen die raumordnerischen Regelungen womöglich dem Ziel, schnell Wohnbauflächen bereitstellen zu wollen, entgegen (These 1, 1. Teil). Ein einfacher Gedanke wäre, Festlegungen zurückzunehmen, die der Siedlungsentwicklung entgegenstehen, damit auf diesen Flächen gebaut werden kann.**

Raumordnerische Festlegungen sind das Ergebnis einer Abwägung widerstreitender Belange. In diesem Zuge hat Raumordnung die Aufgabe, im öffentlichen Interesse allen Ansprüchen an den Raum gerecht zu werden. Hierzu zählen die wohnbauliche Entwicklung ebenso wie die gewerbliche; Schaffung und Erhalt eines funktionsfähigen Freiraumverbundsystems muss sich in der Raumentwicklung ebenso wiederfinden wie die Sicherung von Korridoren z. B. für überörtliche Verkehrsnetze oder Stromtrassen. Eine raumordnerische Festlegung, die der Siedlungsentwicklung auf einer bestimmten Fläche entgegensteht, bedeutet, dass die Fläche für die Erreichung eines anderen Ziels wichtig ist. Die Rücknahme einer Festlegung, die der Siedlungsentwicklung entgegensteht, bedeutet somit das Zurückstellen eines anderen Entwicklungsziels.

11 Siehe z. B. Ergebnisse des Bürgerentscheids zum Wohnungsbauprojekt Dietenbach in Freiburg (Badische Zeitung 2019).

Auf der anderen Seite hat Raumordnung für eine mögliche Siedlungsentwicklung solche Flächen identifiziert, deren Entwicklung für den Wohnungsbau zu verkehrsminimalen, ressourceneffizienten Siedlungsstrukturen führen würde. Diese sind als Weißfläche belassen oder – bei hoher Nutzungskonkurrenz – als Schwerpunkte des Wohnungsbaus festgelegt.

Mit Blick auf These 2, wonach für die Siedlungsentwicklung gut geeignete Flächen vorhanden sind, würde die Rücknahme von Festlegungen, die der Siedlungsentwicklung entgegenstehen, lediglich ein Mehr von dem bedeuten, wovon es schon etwas gibt. Zudem würde sich der Flächenpool mit Blick auf eine verkehrsminimale, ressourceneffiziente Siedlungsstruktur qualitativ verschlechtern.

Am Auseinanderfallen von Problemwahrnehmung und Problemlösungskompetenz (These 3) ändert die Rücknahme raumordnerischer Festlegungen ebenso wenig wie an der Verantwortungsdiffusion nach These 4.

Wenn der Wert unbebauter Flächen mit ihrer Knappheit steigt (These 5), würde die Rücknahme der Siedlungsentwicklung entgegenstehender Festlegungen von Teilen der unbebauten Flächen nichts an der Knappheit insgesamt ändern. Die Bereitschaft der Gemeinden, die verbleibenden freien Flächen zu bebauen, dürfte die Rücknahme raumordnerischer Festlegungen nicht beeinflussen.

Nach These 6 nimmt der Widerstand aus der örtlichen Gemeinschaft gegen eine Flächenentwicklung mit der Entfernung ab. In der Folge kann eine Fläche umso leichter entwickelt werden, je kleiner die Nachbarschaft der zu entwickelnden Fläche ist. Das würde bedeuten, dass eine örtliche Gemeinschaft dazu neigt, die für die Siedlungsentwicklung aus überörtlicher Perspektive am wenigsten geeigneten Flächen zuerst zu entwickeln, wenn sie Konflikten aus dem Weg gehen möchte. Das Problem, das These 6 zugrunde liegt, wäre gelöst, würde hinsichtlich der Siedlungsstruktur jedoch hohe Folgekosten nach sich ziehen: mehr (Individual-) Verkehr, mehr Flächenverbrauch pro Wohneinheit, Infrastrukturbereitstellung auf der einen Seite, Gefährdung bestehender Infrastrukturen auf der anderen Seite, Zerschneidung von Landschaftsteilen, Verlust der Funktionsfähigkeit von Freiraumstrukturen etc.

2 **Wenn Raumordnung die Entwicklung von Wohnbauflächen nicht aktivieren kann, wäre ein ebenso logischer Schluss, Raumordnung in ebendiese Lage zu versetzen (These 1, 2. Teil).**

Die Ebenen der Problemwahrnehmung und Problemlösungskompetenz wären vereint (These 3) und die Verantwortung wäre eindeutig verortet (These 4), effizientes Verwaltungshandeln möglich. Doch das „Hochzonen“ von Aufgaben mit dem Ziel der Verwaltungseffizienz auf die überörtliche Ebene steht dem Ziel „möglichster Bürgernähe“ entgegen (BVerfGE, Beschluss vom 23.11.1988, 2 BvR 1619, 1628/83, Rn 53, juris). Deshalb darf „der Gesetzeber [..] den Gemeinden danach eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also etwa dann entziehen, wenn anders die ordnungs-

gemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre, und wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 GG überwiegen“ (ebenda, 3. Leitsatz, Buchstabe b)).

Das BauGB sieht in §203 die Übertragung der Bauleitplanung auf andere Gebietskörperschaften, Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbände oder Planungsverbände (nach §205) durchaus vor (Priebs 2019: 104 ff.). In Baden-Württemberg ist die Aufgabenübertragung im Rahmen vereinbarter Verwaltungsgemeinschaften gut erprobt. Hierbei wird nach §59 Satz 1 GemO BW ein Verwaltungsverband, bestehend aus benachbarten Gemeinden, gebildet oder es wird eine Gemeinde benannt, der die Aufgabenwahrnehmung für die beteiligten Gemeinden zukommen soll (Kalb/Külpmann in: E/Z/B/K, BauGB, §203, Rn 47). Ein solcher Zusammenschluss basiert in der Regel auf Freiwilligkeit; bei einer Übertragung von Planungsaufgaben nach §203 Abs. 2 BauGB wird das Einvernehmen der beteiligten Gemeinden jedoch nicht vorausgesetzt. Das Land muss die Aufgabenübertragung per Gesetz bestimmen und darin die Mitwirkung der betroffenen Gemeinden sicherstellen (Kalb/Külpmann in: E/Z/B/K, BauGB, §203, Rn 37).

Die Intensität des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie richtet sich z. B. nach den Mitwirkungsmöglichkeiten der einzelnen Gemeinden und nach der Aufgabe, die auf einen anderen Planungsträger übertragen werden soll. So ist anzunehmen, dass die Mitwirkungsmöglichkeit der einzelnen Gemeinde mit der Zahl der zusammengefassten Gemeinden abnimmt. Hinsichtlich der übertragenen Aufgabe ist anzunehmen, dass die Übertragung des Rechts zur Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen einen tieferen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie bedeuten würde als die Übertragung der Aufgabe der Flächennutzungsplanung. Zur Koordination der einzelnen kommunalen Planungen wäre die Übertragung der Flächennutzungsplanung ausreichend; zur Aktivierung von Flächen jedoch wäre wohl das Recht zur Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen notwendig.

Die Hürden für eine Aufgabenübertragung zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme auf eine überörtliche Instanz sind – unabhängig ihrer Verfasstheit – hoch, weshalb, gleichwohl die Möglichkeit theoretisch existiert, zuerst nach anderen Lösungen gesucht werden muss.

3 **Wenn in den Raumordnungsplänen in der Form von Schwerpunkten für den Wohnungsbau und in der Form von Weißfläche zwar Fläche existiert, die sich aus siedlungsstruktureller Perspektive gut für die Entwicklung von Wohnbauflächen eignet, aber nicht entwickelt wird (These 2), könnten Teile dieses Flächenpools ggf. über ein verbessertes Anreizsystem entwickelt werden.**

Beispielsweise könnte die Vergabe von Fördermitteln für den Wohnungsbau mit dem Ziel der Schaffung einer raumeffizienten Siedlungsstruktur verschränkt werden (Umweltbundesamt 2021: 328). Problemwahrnehmung und Problemlösungs-

kompetenz würden hierdurch zwar nicht vereint (These 3); die Gefahr der Verantwortungsdiffusion hätte ebenfalls Bestand (These 4). Überstiegen die Vorteile für eine bestimmte Flächenentwicklung jedoch die Nachteile wie den Verlust der knapper werdenden Freifläche (These 5), käme es hierauf nicht an. Schließlich wäre bei der Flächenentwicklung nicht mehr die Problemlösung das Ziel, sondern das Erhalten der Vorteile.

Wenn die Vorteile der Wohnbauflächenentwicklung, die sich durch das Anreizsystem ergeben, der Wohnbevölkerung zukommen, könnte dies die Veränderungsbereitschaft erhöhen und damit den Widerstand verringern (These 6). Dies dürfte das eigentlich entscheidende Momentum im Anreizsystem sein, denn vielfach haben die kommunal Verantwortlichen das Problem durchaus verstanden.

4 **Ziel sollte sein, die Problemwahrnehmung und die Problemlösungskompetenz zu vereinen und die Verantwortung eindeutig zu verorten und dabei größtmögliche Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern zu wahren.**

Den Schlüssel für die Lösung der Wohnungsmarktprobleme durch die Ausweisung neuer Wohnbauflächen haben aus guten Gründen die Gemeinden in der Hand. Sie haben das Recht, durch Bauleitplanung Baurecht zu schaffen (§ 1 Abs. 3 BauGB); mit Blick auf die vorgenannten Thesen bedeutet dies zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme Folgendes:

a Die Gemeinden sollten in die Lage versetzt werden, eine überörtliche Perspektive einzunehmen (These 3), beispielsweise durch einen Zusammenschluss der Gemeinden, dessen Verfasstheit z. B. informell auf unregelmäßigen Treffen gründet oder institutionalisiert mit Geschäftsstelle und Sitzungskalender sein kann. Eine Infrastruktur hierfür existiert bereits: die Stellen der Raumordnung. Sie können Räumlichkeiten bereitstellen, Koordinierungsleistungen für den Zusammenschluss übernehmen und aktivierend und moderierend die überörtliche Perspektive in die Beratungen einbringen. Um die Wichtigkeit des Themas zu unterstreichen, könnte das Land die Schirmherrschaft für das Verfahren übernehmen.

b Der Anteil jeder einzelnen Gemeinde an der Gesamtverantwortung sollte verhandelt werden, um dem Problem der Verantwortungsdiffusion zu begegnen (These 4). Beispielsweise könnte die Zahl der Wohnungen, die entstehen soll, für die Region herausgearbeitet und auf die einzelnen Gemeinden heruntergebrochen werden. Hierbei können die Stellen der Raumordnung hinzugezogen werden, welche die Gemeinden insbesondere bei der Einschätzung des gesamtregionalen Wohnungsbedarfs unterstützen können. Die Gemeinden legen daraufhin Pläne vor, wo, wie und in welchem Zeitraum die Wohnungen, die sie zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme beitragen sollen, entstehen können.

c Wenn der für die Gemeinde herausgearbeitete Beitrag zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme nachvollziehbar und zwischen den Gemeinden als gerecht verteilt wahrgenommen wird, zudem die Pläne zur Zielerreichung selbst miterarbeitet werden, bleibt zu hoffen, dass die Bereitschaft der Gemeinden (These 5)

zur Überplanung freier Flächen größer und der Widerstand (These 6) aus der örtlichen Gemeinschaft in diesem Fall kleiner ist. Da der Träger der Bauleitplanung Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufstellt, sich somit auch nicht an Verträge binden lässt, erwächst aus den geführten Gesprächen keine rechtliche Verpflichtung, die getroffenen Vereinbarungen tatsächlich umzusetzen. Um die Gelingensaussicht zu verbessern, kann die Umsetzung der vereinbarten Kontingente von einem Anreizsystem mit Bonus-Malus-Regelungen begleitet werden. Beispielsweise kann das Land starke finanzielle Anreize setzen. Auf der anderen Seite kann das Land, sollte die kommunale Planungshoheit dysfunktional bleiben, als letztes Mittel die Aufgabe der Bauleitplanung „hochzonen". Idealerweise kann es bei der Ankündigung bleiben.

d Je mehr Themen Gegenstand der Beratungen sind, desto größer werden die Möglichkeiten der Kompromissfindung. Beispielsweise ist denkbar, dass eine Gemeinde einen größeren Beitrag zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme leistet, dafür aber von einer gemeinsamen gewerblichen Ansiedlungslösung profitiert. Insofern wäre es wünschenswert, wenn sich der Gegenstand der informellen, überörtlichen Zusammenarbeit nicht auf die Bereitstellung von Wohnbauflächen beschränkt.

Eine Lösung der Wohnungsmarktprobleme durch die Entwicklung neuer Wohnbauflächen ist in Großstadtregionen auf Hoffnung gebaut – auf die Hoffnung, Anreize, Beteiligungsformate zur Sensibilisierung und Förderung der Akzeptanz mögen ihre Wirkung tun. Sollte sich diese Hoffnung als unbegründet erweisen, verbliebe folgender Zielkonflikt, wobei immer nur zwei von drei Zielen erreicht werden können:

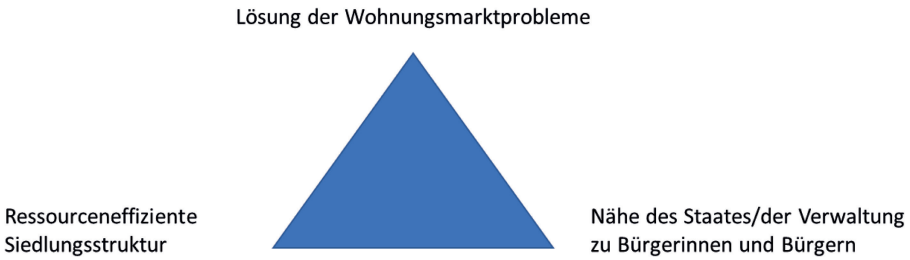


Abb. 1: Zieldreieck des Wohnungsmarktproblems / Quelle: Eigene Darstellung

Wenn neue Wohnbauflächen nur dort realisiert werden können, wo der Widerstand gering ist, Flächen also nicht knapp sind, führt dies in der Tendenz zu Zersiedelung, mehr Verkehr und hohem Flächenverbrauch oder dazu, dass in den Großstadtregionen weiterhin zu wenige neue Flächen für den Wohnungsbau zur Verfügung stehen.

Dort, wo viele Menschen leben und Infrastrukturen vorhanden sind, wäre die Siedlungsentwicklung vergleichsweise ressourcenschonend. An diesen Standorten sind allerdings die Flächen in der Regel knapp und die Nutzungskonkurrenz ist groß, wes-

halb mit Widerstand gegen die Planung gerechnet werden muss. Im Ergebnis werden – wird im Konflikt nachgegeben – weiterhin zu wenige Flächen für den Wohnungsbau zur Verfügung stehen, oder die Planung wird gegen den Widerstand durchgesetzt.

Daher muss zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme, werden alle drei Ziele gleich gewichtet, alles darangesetzt werden, die Akzeptanz der Nachbarschaften und die Bereitschaft der örtlichen Gemeinschaft zu erhöhen. Insbesondere rückt hier das Anreizsystem in den Blick, das – in ein Verfahren gegossen – sowohl hinsichtlich der positiven Anreize erheblich ausgebaut werden kann als auch um negative Anreize angereichert werden könnte. Gelingt es nicht, im Wege der Anreizsteuerung Wohnbauflächen zu aktivieren, muss eines der genannten Ziele unerreicht bleiben.

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2018): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover.
Badische Zeitung (2019): Ergebnis Bürgerentscheid Dietenbach. Freiburg. https://www.badische-zeitung.de/buergerentscheid-dietenbach-x1x (02.02.2023).
Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R. (2022): Kommentar zum BauGB. München.
Berner, W. (2015): Change! 20 Fallstudien zu Sanierung, Turnaround, Prozessoptimierung, Reorganisation und Kulturveränderung. Stuttgart.
Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.
Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (2021): Kommentar zum BauGB. München.
Fina, S. (2013): Indikatoren der Raumentwicklung. Flächeninanspruchnahme und Landschaftszersiedelung. Tübingen.
Geis-Thöne, W. (2021): Der Stand der Integration in Deutschland. Konzeptionelle Überlegungen und Ergebnisse auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels. Köln. = IW-Report 08/2021.
Hager, G. (Hrsg.) (2021): Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg. Stuttgart.
Hangst, M. (2015): Regionalplanung im Bundesstaat. Die Rechtsstellung der Träger der Regionalplanung seit der Föderalismusreform I und dem Raumordnungsgesetz 2009 unter besonderer Berücksichtigung Baden-Württembergs. Berlin. = Schriften zum Öffentlichen Recht 1306.
Hemberger, C.; Kiwitt, T. (2018): Gute Bremsen, aber kein Gaspedal! Zur Koordinationswirkung der Regionalplanung. In: Nachrichten der ARL 48 (1), 33-35.
Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/die Grünen und FDP: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Berlin.
Latané, B.; Darley, J. (1970): The unresponsive bystander: why doesn't he help? New York.
Maier, G.; Tödtling, F. (2006): Regional- und Stadtökonomik 1. Standorttheorie und Raumstruktur. Wien.
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (Hrsg.) (2020): Ergebnisse der Abfrage bei den Regierungspräsiedien zur Anwendungspraxis von § 13 b BauGB. Beschleunigtes Verfahren im Außenbereich. Stuttgart. https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Dateien_Downloads/Bauen/AbfrageWM_2020__13b.pdf (02.02.2023).
Priebs, A. (2019): Die Stadtregion. Stuttgart.
Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2021): Fläche seit 1996 nach tatsächlicher Nutzung, Wohnbaufläche. Stuttgart.
Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021): Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext. Potenziale, Hemmnisse und Handlungsansätze einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung im Zusammenhang von Stadt und Region. Dessau-Roßlau. = Texte 175.

Rechtsquellen

BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist.
GemO – Gemeindeordnung Baden-Württemberg in der Fassung vom 24.07.2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698), das zuletzt durch Gesetz vom 02.12.2020 (GBl. S. 1095) geändert worden ist.
Einheitlicher Regionalplan Rhein-Neckar: 1. Änderung Kapitel 1.4 Wohnbauflächen (in Aufstellung).
GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.
Hinweispapier zur „Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§6 und 10 Abs. 2 BauGB" des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg vom 15.02.2017.
Landesverfassung Baden-Württemberg in der Fassung vom 1. Dezember 2015 (GBl. S. 1030, 1032).
LEP – Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002.
ROG – Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.
UEFA-Stadioninfrastruktur-Reglement, Ausgabe 2018.
VwV Regionalpläne (2017): Verwaltungsvorschrift „Regionalpläne" des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg vom 1. Juni 2017. Az.: 53-2402/45.

Autor

Dr. Martin Heberling (**1982*), *Studium Dipl.-Ing. Raumplanung an der TU Dortmund, Mitarbeiter der NORD/LB Regionalwirtschaft (2008–2010), wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Fachgebieten Raumplanungs- und Umweltrecht sowie Volkswirtschaftslehre, insb. Raumwirtschaftspolitik an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund (2010–2013). Seit 2013 Mitarbeiter des Regionalverbands Heilbronn-Franken; Promotion zum Verhältnis kommunaler Bauleitplanung und Raumordnung am Beispiel der Einzelhandelssteuerung (2017); Mitglied der LAG Baden-Württemberg der ARL.*