

- Ursachenbehandlung statt Symptombekämpfung: effektive Instrumente für eine sozial-ökologische Bauwende

AKI Mehr Wohnungsbau, weniger Flächenfraß - rechtliche Grundlagen für eine sozial-ökologische Bauwende

Leitung: Prof. Dr. Stefan Siedentop
TU Dortmund

Thematische Schwerpunkte

Bedarfsplanung Methoden	Umgang mit alten B-Stellen Revitalisierung?	Quartiere Wohnraumbau auf Boden	Bedarfsgerechtes Wohnbau Wohnraum Anpassung	Recht us. Förderung
Rolle der RSP (Zahnlos, Tiger)	Dichte Dichtqualitäten Rückbau	personelle & Stärkung Lage & Kommunikation	Voraussetzung von Flächen hochziehen	Finanz. & sozial. Rahmen bed. relevant

Handlungsempfehlungen

was? **an wen?** **wie?**

1. Bedarfsplanung
Reform

mit Einbindung
kommunaler
Bedarfsnachweis

von:
Landesplanung

RP → 10-
15 Jahre
Laufzeit
→ 30 Jahre?!

Laufzeitziele..
revisions-
fähig
(alle 5 Jahre schauen)

Vorgezeichnete
Flächen in die
Natur bringen

→ Finanzielle
Gesetze

Bund
Land

bei Abwägungen
→ vorantreiben

Vorgang -
Gesetze
RSP

Welche Sätze
werden wir
in den
Gesetzen

Ideen Sammlung

4. Behausung /
Flächenmanagement
oder
Anpassung

Bedarfsprognose
Neu
Grenzbedarfs
Präzisieren
→ Rahmen-
methode

Vorgezeichnete
Flächen
BauGB

Subsidiarität
Schutz von Boden
raus → REK
B Boden SchG
ROG *

Innenent-
wicklung
BauGB

Quartiers-
typ
der genutzten
Wohnraumbau

Kommunen:
Wohnraum-
konzept
Wohnen

Politische
Strategie

Umsetzung der
Fachpolitiken

Wohnraum-
förderung auf
Tiefstand →

Feldanpreise
abschaffen

* Raumwirk-
samskeits-
Checke *

Arbeits-
(Wohnen)

bedarfs-
gerechtes
Wohnen

Ungewöhnliche
Politikziele
↳ eine über die andere

BauGB
Grundverteilung
→ nachziehen

Sicherung für
Kommunen mit
einer großen
Wohnlage

Flächen-
management
inklusive

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Nachhaltigkeitsgerichtstag NRW

Fläche zwischen Konkurrenzen und multifunktionaler Planung

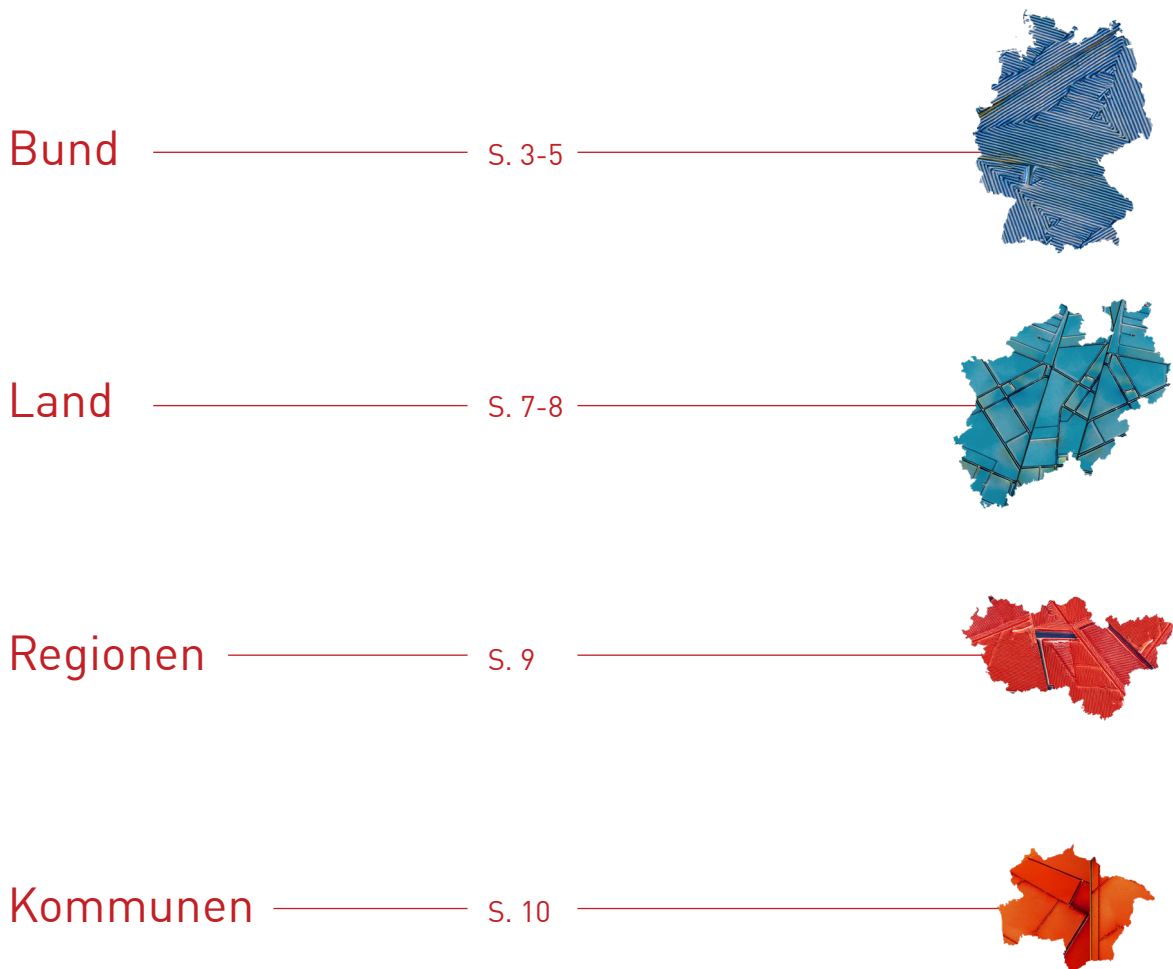
11. Dezember 2024 | Hörder Burg, Dortmund



In der Flächennutzung treten Zielkonflikte und Synergien einer Nachhaltiger Entwicklung mit aller Deutlichkeit zutage. Vielfältige Ansprüche treffen auf die zunehmend schwindende Ressource Boden. Wie kann der Rechtsrahmen einen nachhaltigen Umgang mit Fläche fördern?

Auf dem Nachhaltigkeitsgerichtstag mit dem Schwerpunkt „Fläche zwischen Konkurrenzen und multifunktionaler Planung“ am 11. Dezember 2024 wurden rechtliche Fragestellungen nachhaltiger Flächennutzung und -planung mit rund 50 Expert*innen aus der Rechts- und Nachhaltigkeitswissenschaft sowie Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft diskutiert. In vier Arbeitskreisen zu den Themen Wohnungsbau, Multifunktionalität, Flächennutzungsziele sowie Finanzen als Steuerungsinstrument wurden inhaltliche Schwerpunkte gelegt und Handlungsempfehlungen erarbeitet. Die Handlungsempfehlungen richten sich an den Bund, das Land NRW, die Regionen sowie die Kommunen als Ebenen des räumlichen Planungssystems in Deutschland mit ihren spezifischen Handlungskompetenzen und -spielräumen.

Zur besseren Darstellung sind die Empfehlungen zum Teil in gekürzter Form aufgeführt, die kompletten Empfehlungen sowie weitere Informationen sind in der Gesamtdokumentation der Veranstaltung ([Link](#)) zu finden. Hinter den jeweiligen Überschriften findet sich eine Angabe, aus welchem Arbeitskreis (I, II, III, IV) die Empfehlung stammt.



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

BUND



1. Soft Law im BauGB etablieren. II

Leitbilder haben das große Potenzial bestehende abstrakte Grundsätze zu konkretisieren, sollten dabei aber ausgehandelt werden. Es ist förderlich, Leitbilder zu Multifunktionalität/ einer nachhaltigen Flächennutzung in das Baugesetzbuch einzubinden, dabei ist eine gesetzliche Ausgestaltung der Leitbilder zu diskutieren.

2. Normative Zielvorgabe und rechtliche Definition etablieren. IV

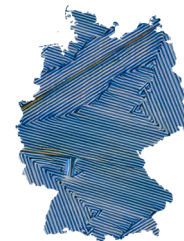
Zur Stärkung einer nachhaltigen Flächennutzung in Kommunen bedarf es einer normativen Zielvorgabe, im Sinne eines nachhaltigen und gemeinwohlorientierten Umgangs mit Fläche. Diese Maßgabe gilt es, in relevanten Gesetzestexten und Verordnungen des Landes konsistent zu verankern. Ergänzend dazu ist die Definition einer verbindlichen „Flächenhierarchie“ wünschenswert, die – in Analogie zur „Abfallhierarchie“ gemäß § 6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) – verschiedene kommunale Flächennutzungsformen einordnet und bewertet. Darüber hinaus wird eine rechtliche Definition des Terminus „nachhaltige Entwicklung“ mit Bezug zur Zielsetzung- und Erreichung der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie als notwendig erachtet.

3. Wertigkeiten des Bodens stärker beachten. I

Bislang wird der Qualität natürlicher Ackerböden in der Bauleitplanung nur geringe Bedeutung beigemessen. Der Schutz hochwertiger Agrarböden ist daher als zu beachtender Belang im Rahmen der Raumordnung und Bauleitplanung zu stärken.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

BUND



4. Grundlegende Reformen einleiten. IV

Mit Blick auf einen sparsamen Flächenverbrauch bestehen grundlegende Fehlanreize im System der kommunalen Grundfinanzierung. Dazu zählt auch die Gewerbesteuer als zentrale kommunale Einnahmequelle der Kommunen. Denn sie begünstigt eine Wirtschaftspolitik der Kommunen, der eine inhärente Wachstumslogik zugrunde liegt – insbesondere durch eine Neuansiedlung von Gewerbe und der dafür meist erforderlichen Ausweisung neuer Flächen. Eine nachhaltige Flächennutzung durch Entsiegelung hat oft das Nachsehen. Solche Wechselwirkungen dürften sich mit Blick auf die zuspitzenden Anspannungen der kommunalen Haushalte zukünftig noch verstärken. Daher sind mittelfristig folgende Aspekte des kommunalen Finanzsystems grundlegend zu diskutieren.

- eine „Solidarisierung der kommunalen Einnahmenseite“, mit der der Zwang zur Generierung von Steuermehreinnahmen und wachsendem Flächenverbrauch durchbrochen wird und die Finanzierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge volatilen Einflüssen entzogen wird,
- eine Zertifizierung und ein Handel mit kommunalen Flächenzertifikaten,
- eine Reform des allgemeinen Gemeindefinanzsystem.

Ziel solcher Reformanstrengungen ist eine gerechtere und nachhaltigere Entwicklung der Kommunen in Deutschland.

5. Städtebaurechtliche Instrumente nutzen. IV

Es wird empfohlen, dass der Bund die Nutzung der folgenden städtebaurechtlichen Instrumente für eine nachhaltige Flächennutzung durch entsprechende Vereinfachungen der jeweiligen Rechtsvorschriften erleichtern:

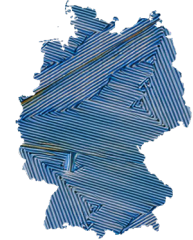
- Auf Bundesebene sind aus städtebaulicher Perspektive Instrumente, wie das kommunale Vorkaufsrecht, der Erlass von Baugeboten bzw. Satzungen zur Vermeidung von Spekulationsbrachen, die Vereinfachung der Erbpacht und städtebauliche Verträge zur Kostenübernahme von Infrastrukturen durch private Dritte, zu überarbeiten. Nur wenn diese Instrumente vereinfacht werden und damit flächendeckender in Kommunen zum Einsatz kommen, können sie einen substanziellen Beitrag zur Erreichung der normativen Zielvorgaben einer nachhaltigen Flächennutzung leisten.

6. Vorgenutzte Flächen effektiver nachnutzen. I

Die Wiedernutzung von Brachflächen ist zu effektivieren. Dazu sind zielgenauere Anreize zu setzen oder Quoten vorzugeben, die einen zu erreichenden Anteil des Wohn- und Gewerbebaus auf vorgenutzten Flächen festschreiben.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

BUND



7. Bestandsumbau in älteren EFH-Gebieten forcieren. |

Es ist förderlich, den Bestandsumbau in älteren Ein- und Zweifamilienhausgebieten im Sinne der Neuschaffung von Wohnraum durch Befreiungen nach § 31 BauGB zu vereinfachen. Ältere Bebauungspläne verhindern hier häufig eine behutsame Verdichtung über Aufstockungen oder Anbauten. In der vorliegenden BauGB-Novelle wird diesem Anliegen bereits Rechnung getragen.

8. Multifunktionalität in die Raumordnung / Bauleitplanung aufnehmen. ||

Zur Stärkung der Multifunktionalität sind „multifunktionale Flächen“ in die Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB aufzunehmen. Dies kann helfen, bestehende Praxisprobleme, z.B. hinsichtlich der erforderlichen Festsetzungen zur Umsetzung von Schwammstadtkonzepten, zu überwinden. Die konkrete Ausgestaltung ist hierbei noch zu diskutieren. Eine hinreichende Bestimmtheit ist erforderlich, um in der Praxis Rechtssicherheit zu gewährleisten. Im Raumordnungsgesetz wird das Einführen der Raumkategorie „Multifunktionsgebiete“ (§ 7 Abs. 3 S. 2 ROG) als sinnvoll erachtet.

9. Integrierte Transformationsräume als neue Raumkategorie erproben (transformative Experimente). |||

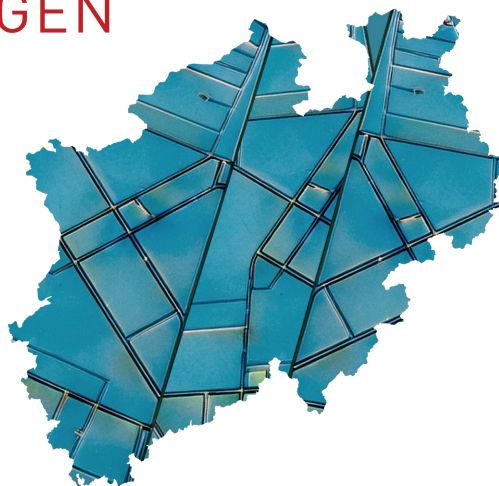
Für das Instrument der Integrierten Transformationsräume bedarf es einer rechtlichen Grundlage. Aktuell ist der Rechtsrahmen zu starr. Es ist sinnvoll, Experimentierräume im ROG/BauGB einzubinden, beispielsweise in Sanierungsgebieten oder in Ausschreibungen, wobei die multifunktionale Nutzung der Räume ein Zuschlagskriterium sein kann.

10. Akzeptanz durch Kommunikation stärken. ||||

Durch positive, bildhafte Kommunikation kann die Akzeptanz bei Bürger*innen und Politik geschaffen und gleichzeitig der öffentliche Stellenwert von nachhaltiger Flächennutzung gestärkt werden. Akzeptanz ist die Voraussetzung dafür, dass unerlässliche politische Mehrheiten für ein nachhaltiges Flächenmanagement gebildet werden. Eine übergeordnete Bundeskampagne ist wünschenswert.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

LAND



11. Grundlegende Reformen einleiten. IV

Anknüpfend an die Handlungsempfehlung 4. zur Überarbeitung des Systems der kommunalen Grundfinanzierung ist eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs mittelfristig durch das Land NRW anzupassen, um eine gerechtere und nachhaltigere Entwicklung der Kommunen in Deutschland zu gewährleisten.

12. Reform der Bedarfsplanung anstoßen. I

Die Berechnung von „Bedarfen“ in der Dimensionierung von neuen Wohnbauflächen in der Regional- und Bauleitplanung ist anzupassen. Insbesondere der „Ersatzbedarf“, welcher den geschätzten Abgang von Wohnraum durch Abriss oder Umnutzung adressiert, wird häufig zu hoch angesetzt. Das führt dazu, dass Flächenausweisungen auch in solchen Gemeinden stattfinden, die demographisch schrumpfen. Es ist zu empfehlen, dass die Landesplanung das Prozedere bei der Berechnung von Wohnbauflächenbedarfen standardisiert und den Nachweis von Bedarf seitens der Kommunen zu einem verpflichtenden Instrument macht.

13. Vorgenutzte Flächen effektiver nachnutzen. I

Die Wiedernutzung von Brachflächen ist zu effektivieren. Dazu sind zielgenauere Anreize zu setzen oder Quoten vorzugeben, die einen zu erreichenden Anteil des Wohn- und Gewerbebaus auf vorgenutzten Flächen festschreiben.

14. Haushalterische Instrumente nutzen. IV

Es wird empfohlen, dass die Länder die Nutzung der folgenden Haushalterischen Instrumente für eine nachhaltige Flächennutzung durch entsprechende Vereinfachungen der jeweiligen Rechtsvorschriften erleichtern:

- Auf Landesebene bietet sich insbesondere die Einführung von Haushalterischen Instrumenten, wie etwa die Grundsteuer C, ein Bodenfonds für finanzschwache Kommunen sowie ein Nachhaltigkeitshaushalt an, um über den Hebel des Haushalts nachhaltige Flächennutzung in Kommunen zu fördern. Zudem ist in § 8 der Landesbauordnung NRW die normative Zielvorgabe einer nachhaltigen Flächennutzung zu verankern.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

LAND



15. Haushaltsrechtliche Änderungen einleiten. IV

Folgende haushaltsrechtliche Änderungen werden in der Gemeindeordnung NRW gefordert:

- § 75 Gemeindeordnung NRW zu den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen ist um den Grundsatz der Nachhaltigkeit fortzuführen (fett bzw. durchgestrichen):

Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(1) [...] Die Haushaltswirtschaft ist wirtschaftlich, effizient, ~~und~~ sparsam **und nachhaltig** zu führen. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts **und den Nachhaltigkeitszielen der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Nordrhein-Westfalens Rechnung zu tragen.** [...]

- § 90 der Gemeindeordnung NRW zur haushalterischen Behandlung von Vermögensgegenständen der Kommune ist wie folgt zu ändern und zu ergänzen (fett bzw. durchgestrichen):

(1) Die Gemeinde soll Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist oder wird. **Dazu können insbesondere etwa die dauerhafte Entsiegelung von gemeindlichen Flächen, die Ausweisung von Naturschutz- und Grünflächen oder die Gründung von Energiegenossenschaften zählen.** [...]

(3) [...] Vermögensgegenstände dürfen in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Ausnahmen sind im besonderen öffentlichen Interesse zulässig. Dies gilt insbesondere für Veräußerungen zur Förderung von sozialen Einrichtungen, des sozialen Wohnungsbaus, des Denkmalschutzes und der Bildung privaten Eigentums unter sozialen Gesichtspunkten, **wie etwa der dauerhaften Entsiegelung von gemeindlichen Flächen, der Ausweisung von Naturschutz- und Grünflächen oder der Gründung von Energiegenossenschaften.** [...]

- In § 104 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW gilt es, das Ziel der Nachhaltigkeit als Prüfkriterium der örtlichen Rechnungsprüfung mit aufzunehmen:

§ 104 GO NRW – Weitere Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung [...]

(2) Die örtliche Rechnungsprüfung kann ferner folgende Aufgaben wahrnehmen:
1. die Prüfung der Zweckmäßigkeit, und der Wirtschaftlichkeit **und der Nachhaltigkeit** der Verwaltung, [...].

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

LAND

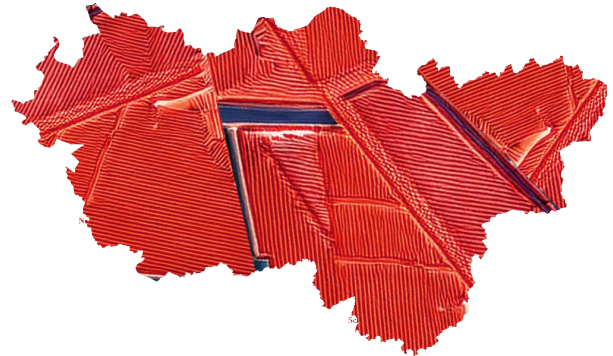


16. Akzeptanz durch Kommunikation stärken. III

Durch positive, bildhafte Kommunikation kann die Akzeptanz bei Bürger*innen und Politik geschaffen und gleichzeitig der öffentliche Stellenwert von nachhaltiger Flächennutzung gestärkt werden. Akzeptanz ist die Voraussetzung dafür, dass unerlässliche politische Mehrheiten für ein nachhaltiges Flächenmanagement gebildet werden.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

REGIONEN



17. Verbindliche Dichtevorgaben im Regionalplan festlegen. III

Die Einführung von Dichtevorgaben kann ein wichtiger Hebel für eine zukunftsgerechte Innenentwicklung sein. Es besteht die Herausforderung, dass einheitliche Vorgaben für alle Gemeinde- und Flächentypen als nicht umsetzbar eingeschätzt werden. Daher sind die einzuführenden, verbindlichen Dichtevorgaben im Regionalplan nach Gemeindetypen und auch innerkommunal zu differenzieren. Die genaue Festlegung der Werte ist in Kooperation der Landes- und Regionalplanungsbehörden mit der Forschung vorzunehmen.

18. Wertigkeiten des Bodens stärker beachten. I

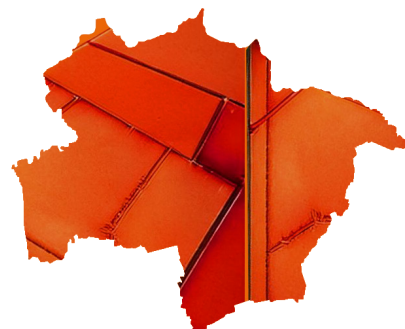
Anknüpfend an die Handlungsempfehlung 3. zur Steigerung der Bedeutung und des Schutzes von hochwertigen Agrarböden ist es empfehlenswert, vermehrt Vorranggebiete für den landwirtschaftlichen Bodenschutz in der Regionalplanung auszuweisen.

19. Akzeptanz durch Kommunikation stärken. III

Durch positive, bildhafte Kommunikation kann die Akzeptanz bei Bürger*innen und Politik geschaffen und gleichzeitig der öffentliche Stellenwert von nachhaltiger Flächennutzung gestärkt werden. Akzeptanz ist die Voraussetzung dafür, dass unerlässliche politische Mehrheiten für ein nachhaltiges Flächenmanagement gebildet werden.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

KOMMUNEN



20. Innenentwicklung strategischer umsetzen. III

Es ist darauf zu achten, dass Kommunen die Innenentwicklung strategisch(er) angehen und umsetzen. Als Grundlage dafür sind alle Innenentwicklungspotentiale zu identifizieren und kommunale Datenlücken zu schließen, auch unter Nutzung bereits bestehender Daten, die u.a. vom Land NRW zur Verfügung gestellt werden.

21. Haushalterische Instrumente nutzen. IV

Es wird empfohlen, dass die Kommunen die Nutzung der folgenden haushalterischen Instrumente für eine nachhaltige Flächennutzung durch entsprechende Vereinfachungen der jeweiligen Rechtsvorschriften erleichtern:

- In den Kommunen sind kommunale Nachhaltigkeitshaushalte förderlich, um spezifische Ziele zur nachhaltigen Flächennutzung im kommunalen Haushalt zu verankern und die Zuteilung von notwendigen Ressourcen – beispielsweise für eine Bodenbevorratung, die Wahrnehmung des Vorkaufsrechts etc. – sicherzustellen

22. Akzeptanz durch Kommunikation stärken. III

Durch positive, bildhafte Kommunikation kann die Akzeptanz bei Bürger*innen und Politik geschaffen und gleichzeitig der öffentliche Stellenwert von nachhaltiger Flächennutzung gestärkt werden. Akzeptanz ist die Voraussetzung dafür, dass unerlässliche politische Mehrheiten für ein nachhaltiges Flächenmanagement gebildet werden.