



STADT  
LAND  
PLUS+

# STRATEGISCHE BODENPOLITIK UND REGIONALE TRANSFOR- MATION

THOMAS WEITH, MEIKE FIENITZ, RONI SUSMAN

GEFÖRDERT VOM



Der Beitrag basiert auf der Publikation: Thomas Weith, Ute Franke, Torsten Mehlhorn, Meike Fienitz, Roni Susman (2022): Strategische Bodenpolitik regional umsetzen und Transformation gestalten. In: Jens Tränckner (Hg.): Fachtagung Wasserwirtschaft Gute Stadt-Land-Beziehungen. Universität Rostock. 2022

Förderhinweis:

Dieser Text wurde im Rahmen des BMBF-geförderten Projektes ReGerecht (FKZ 033L205) erstellt.

## KOMMUNALE UND REGIONALE BODENPOLITIK

Die Ressource Boden und die mit ihr verbundenen Landnutzungen spielen durch ihre Ökosystemleistungen eine zentrale Rolle für eine nachhaltige räumliche Entwicklung. Da Land nur begrenzt verfügbar ist, treten bei der Ressourcennutzung erhebliche Konkurrenzen und Konflikte auf (Fiehnitz & Siebert, 2022). Zugleich sind lokale wie regionale Entwicklungsprozesse von Flächenverfügbarkeiten abhängig.

Für eine vorausschauende und zugleich konfliktarme Steuerung der Flächennutzung stellt deshalb eine strategisch orientierte Flächen- und Bodenbevorratung einen zentralen Baustein einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung dar (vgl. Adrian et al., 2021). Sie ermöglicht die Realisierung von Vorhaben und Projekten im Siedlungs- wie Freiraumbereich durch eine dauerhafte Verfügbarkeit von Flächenpotentialen. Hierzu bedarf es zielführender Planungs- und Entscheidungsprozesse und eines gerechten Umgangs mit Landnutzungskonkurrenzen und -konflikten (vgl. Weith et al., 2022).

Hierzu werden im BMBF-geförderten Projekt „Regionale Gerechtigkeit – Integrative Entwicklung eines gerechten Interessenausgleichs zwischen Stadt, städtischem Umland und ländlichem Raum – ReGerecht“ ([www.regerecht.de](http://www.regerecht.de)) modellhafte Lösungen auf (stadt-)regionaler Ebene (weiter-)entwickelt. Während auf kommunaler Ebene die Regelungen des Baugesetzbuches (BauGB) den adäquaten Rahmen bieten und Kommunen bereits vielfältige eigene Wege zur Vermeidung von Flächeninanspruchnahmen für Siedlungszwecke – inklusive Bodenfonds – gehen (vgl. z.B. Müller, 2019: 26), fehlen im regionalen Stadt-Umland-Kontext umfassende Regelungen und Good Practice-Lösungen. Immer noch werden Ansätze realisiert, die Stadt-Land-Verflechtungen, agrarstrukturellen Belangen oder ökologischen Leistungen kaum Beachtung schenken.

Da Bodenmärkte mindestens eine regionale Ausdehnung besitzen, sehen einige Kommunen bereits seit längerem die interkommunale, respektive regionale Ausgestaltung der Bodenpolitik als einen zentralen Ansatz (vgl. Weith, 2007). Der größere räumliche Umgriff ermöglicht dabei zugleich die leichtere Etablierung einer strategischen Bodenbevorratung (Boden- oder Liegenschaftsfonds). Durch kommunenübergreifendes Pooling der Flächen entsteht ein gemeinsames und vielfältigeres Spektrum nutzbarer Flächen (zu landespolitischen Ansätzen vgl. Weith et al. 2022).

Als Vorstufe direkter bodenpolitischer Zusammenarbeit sind Ansätze zur Erhöhung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Bodenmarktaktivitäten anzusehen (Daten, Analysen, Prognosen, Dialogplattformen; vgl. Fina et al., 2020). Dabei geht es immer um die Schaffung von Strukturen des Austausches und der Zusammenarbeit auf stadtreionaler und interkommunaler Ebene mit Funktions- und Verantwortungsbündelung und einer breiten Palette an involvierten Akteuren und Akterinnen (vgl. Hoymann & Goetzke, 2018). Kötter (2006) unterscheidet bei den dafür nutzbaren Organisationsmodellen zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationsformen (Zweckverband,

Zweckvereinbarung, Kommunale Arbeitsgemeinschaft, Planungsverband, Anstalt des öffentlichen Rechts) und privatrechtlichen Organisationsformen (GmbH, Rechtsfähiger Verein, Stiftung).

In der Praxis stellt jedoch eine strategische Flächen- und Landnutzungspolitik in vielen Regionen immer noch eine Ausnahme dar. Als limitierende Faktoren gelten neben den lokalen Handlungsbedarfen die finanziellen/personellen Ressourcen und die politische Gemengelage. Vor allem in kleineren Kommunen peripherer Schrumpfungsregionen wird die Bodenpolitik nicht als strategischer Aspekt der Raumentwicklung gesehen, sondern vielmehr als anlassbasiertes Mittel zur Vorhabenrealisierung oder zur bloßen Generierung von Finanzmitteln. Eine vorausschauende räumliche Entwicklungsstrategie und eine darin eingebettete Flächenpolitik fehlen.

## **BEISPIEL: HERAUSFORDERUNGEN IN DER STADTREGION SCHWERIN**

Während der Arbeit am BMBF-geförderten Stadt-Land-Plus - Projekt ReGerecht sind die räumlichen Verflechtungen und somit auch der wechselseitige Bedarf von Flächenansprüchen im Stadt-Umland-Raum Schwerin deutlich geworden, insbesondere bzgl. der Siedlungsentwicklung und der damit verbundenen naturschutzfachlichen Kompensationsmaßnahmen.

Dies verdeutlichen zwei Beispiele:

- + Die Landeshauptstadt Schwerin kann derzeit kaum noch Kompensationsflächen im Stadtgebiet ausweisen, weil sie nicht über die hierfür notwendigen Grundstücke verfügt.
- + In der Gemeinde Leezen wird die Entwicklung eines neuen Wohngebietes durch Probleme beim Flächenerwerb verzögert, obwohl der Siedlungsdruck groß ist.

Zudem bestehen im Stadtgebiet immer wieder Probleme bei der Flächenmobilisierung.

Zwar hat die Landeshauptstadt Schwerin als wesentliche Grundlage ihrer künftigen Siedlungsentwicklung das Handlungsprogramm „Sozialer Wohnungsbau, Integrierte Stadtentwicklung und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik“ entwickelt (vgl. Landeshauptstadt Schwerin, 2019). Für die Umlandgemeinden sind solche Strategien aktuell nicht bekannt. Eine umfassende Erhebung zu den bodenpolitischen kommunalen Zielen und den präferierten Instrumenten fehlt. Ein gemeinsames, interkommunales/regionales Flächenmanagement mit einer gezielten Bodenbevorratung findet derzeit nach Aussage zentraler flächenpolitischer Akteure nicht statt. Die Bereitschaft der kommunalen Entscheidungsträger:innen zu einer solchen abgestimmten Vorgehensweise ist zwar grundsätzlich gegeben. So bestand im Rahmen der Entwicklung des Regionalen Wohnbauentwicklungskonzeptes nach Aussagen der Beteiligten das Interesse an der Diskussion einer stärker strategisch ausgerichteten Bodenpolitik. Dennoch wurden komplexere Lösungsansätze bislang nicht präferiert. Einzelne Flächenmanagement-Aktivitäten wurden im Stadt-Umland-Raum durch die Landgesellschaft M-V als Flächenmanagerin anlassbezogen realisiert, z. B. im Zusammenhang

mit dem Neubau der Ortsumgebung Schwerin (B 106) oder zur Bereitstellung von Naturschutzflächen, eine umfassende Neuausrichtung fehlt jedoch bislang.

## MÖGLICHE ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNGEN EINER REGIONALEN FLÄCHEN- UND LANDPOLITIK

Um eine stadtrregionale Bodenbevorratung zu betreiben, bedarf es einer gemeinsam entwickelten, mittel- bis langfristigen Strategie im Sinne eines bodenpolitischen Handlungskonzepts, des gemeinsamen Willens der Akteure und Akteurinnen sowie einer soliden Finanzierung mit klaren Arbeitsprozessen.

Um gezielt Flächen bevorraten zu können, sollten die mittel- bis langfristigen flächenpolitischen Entwicklungsabsichten der Kommunen zu einer integrierten Übersicht (Planungsgrundlage) für eine koordinierte strategische Bodenbevorratung zusammengeführt und weiterentwickelt werden. Dazu sind einerseits auf Grundlage der regionalplanerischen Ziele die jeweiligen Handlungsfelder zu benennen, bspw. Wohnbaulandentwicklung, die Bereitstellung von Flächen für Grüne Infrastruktur oder Brachflächenrevitalisierung. Hier greifen die Themen Stadtentwicklung und Liegenschaftspolitik eng ineinander (vgl. Adrian et al., 2021). Zum anderen sind die jeweiligen bodenpolitischen Ziele zu ermitteln und mit den räumlichen Zielvorstellungen zu verknüpfen. Über gemeinsame Leitlinien und Regeln sowie über kommunale Grundsatzbeschlüsse aller Beteiligten kann dies selbstbindende Wirkung entfalten. Das aktuell verabschiedete regionale Wohnbauentwicklungskonzept für den Stadt-Umland-Raum Schwerin bietet einen guten Ausgangspunkt für einen solchen Ansatz. Geteilte Informationsgrundlagen wie ein gemeinsames Brachflächenkataloger als Flächenpool oder auch die abgestimmte Nutzung (inter-)kommunaler Baulandmodelle können sinnvolle konzeptionelle Ergänzungen sein.

Für die Umsetzung der bodenpolitischen Strategie bedarf es interdisziplinärer und klarer Strukturen. Die Zusammenarbeit mehrerer Kommunen und Ressorts setzt eine Koordination voraus, die von allen Beteiligten als solche anerkannt und mit den entsprechenden Befugnissen ausgestattet wird. Viele Kommunen – auch in der Region Schwerin – verfügen nicht über die personellen Ressourcen, um solche Prozesse zu steuern. Auch die finanzielle Ausstattung, um Flächen anzukaufen und im Bestand zu halten bzw. einer investiven Maßnahme zuzuführen, ist i. d. R. unzureichend.

Sofern für eine Region ein Flächenpool/Bodenfonds eingerichtet werden soll, können die Kommunen dies in Eigenregie vornehmen oder sich eines Dritten bedienen. Beispiele aus anderen Bundesländern zeigen, dass die Einrichtung eines landesweiten Bodenfonds in Verbindung mit einer entsprechenden Richtlinie die Flächenverfügbarkeit für gemeinnützige Vorhaben verbessern kann. Die Überlegungen müssen eine solide Finanzierung einschließen.

Besonders in Stadtregionen mit ihren vielfältigen, sich überlagernden Konfliktlinien ist es zudem unerlässlich, den Willen zur Kooperation zu fördern und über entsprechende Kommunikationsformate zu kultivieren. Um Kooperationsprozesse in Gang zu setzen, braucht es ein Initial. Hilfreich wäre ein stadtreionaler, intermediäre Akteur, welcher am Thema federführend und aktivierend arbeitet. Derzeit übernimmt das Amt für Raumordnung und Landesplanung hier eine Initiativrolle. Mittelfristig könnte die Rolle auch durch einen Geschäftsbesorger im Auftrag der Kommunen erfolgen. Die Organisationsmodelle können vielfältig sein. Zu diskutieren sind auch Ansätze einer Entwicklungsagentur (Beispiel Region Rendsburg) oder einer Zweckverbandslösung.

Den Ausgangspunkt überkommunalen bzw. regionalen Handelns stellen konkret artikulierte Probleme bzw. Handlungsbedarfe dar, auf deren Grundlage Pilotprojekte für die Umsetzung entwickelt werden können. Derzeit stellt das regionale Kompensationsmanagement ein mögliches Handlungsfeld (Innovationsnische) dar. Das Land M-V könnte als Richtlinien-Geberin zudem die Voraussetzungen für die Realisierung einer Bodenbevorratung, insbesondere in den Stadt-Umland-Räumen, schaffen und einen Bodenfonds finanziell angemessen ausstatten (Anreiz und strukturelle Komponente). Hierfür gilt es noch politische Überzeugungsarbeit zu leisten. Sofern sich die Kommunen zu einem gemeinsamen Bodenmanagement verständigen, wären dafür die formalen interkommunalen Voraussetzungen zu schaffen (Beschlüsse, Verträge etc.).

## **BODENPOLITIK, TRANSFORMATION UND GERECHTIGKEIT**

Regionale boden- und flächenpolitische Ansätze eröffnen hier aus Sicht der Autor:innen neue Perspektiven. Sie ermöglichen zum einen den verbesserten Interessensausgleich zwischen Stadt und (Um-)Land, reduzieren Konflikte und ermöglichen die Entwicklung zukunftsorientierter Lösungen unter Berücksichtigung des Prinzips der Tauschgerechtigkeit und der intergenerationellen Gerechtigkeit.

Zum anderen kann durch sie ein Beitrag zur Transformation von Städten und Regionen in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung unterstützt werden. Regionale Lösungen ermöglichen die verstärkte Nutzung von Transformationsansätzen (enabling, systemic und structural approaches; vgl. Scoones et al., 2021). Sie versetzen die lokalen Akteure und Akteurinnen in die Lage, durch regionale Abstimmung größere Planungssicherheit zu gewinnen und strategisch Zukunftsoptionen zu entwickeln. Durch die regionale Interaktion der Akteure und Akteurinnen lassen sich komplexe Problemlagen besser adressieren und auch strukturelle Herausforderungen wie eine langfristige Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bewältigen. Zugleich zielen sie auf die in der Transformationsforschung identifizierten Interventionspunkte (vgl. Kanger et al., 2020) ab. In „Ni-

schen“, also im Kleinen, werden zuerst schrittweise Veränderungen erarbeitet, die dann bei Vergrößerung der Zusammenarbeit und breiterer Kommunikation auch auf der „Landschaftsebene“, d.h. in räumlich wie politisch größerem Umfang, wirksam werden können.

## FAZIT UND AUSBLICK

Die vorgehenden Ausführungen zeigen, dass für die zukünftige nachhaltigkeitsorientierte Gestaltung von Bodenpolitik und Flächenvorsorge im Kontext der Stadt-Land-Beziehungen der Blick stärker auf regionale Lösungen gerichtet werden sollte. Hierzu bestehen auch schon verschiedene, wenngleich noch zu wenig genutzte Ansätze. Bodenpolitische Aktivitäten bedürfen dabei einer stärkeren Verzahnung mit raumplanerischen Zielen und Umsetzungsbemühungen. Ziel wäre eine integrierte Planungs- und Bodenpolitik, wie sie in anderen Ländern seit längerem diskutiert wird (vgl. z.B. Hengstermann & Gerber, 2015). Dies würde es auch erleichtern, die Vielfalt weiterer aktueller Handlungsfelder, wie z.B. die Hochwasservorsorge, besser in Flächen- und Landnutzungs politik zu integrieren und einer Verwirklichung zuzuführen.

## LITERATUR

Adrian, Luise / Bunzel, Arno / Michalski, Daniela / Pätzold, Ricarda (2021). Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Deutsches Institut für Urbanistik -Difu-, Berlin. [https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/579236/1/SV\\_Bodenpolitik%20%28Bunzel%20u.a.%29.pdf](https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/579236/1/SV_Bodenpolitik%20%28Bunzel%20u.a.%29.pdf), zuletzt aufgerufen am 28.02.2021

Fienitz, Meike / Siebert, Rosemarie (2022). "It Is a Total Drama": Land Use Conflicts in Local Land Use Actors' Experience. Land 11(5), 602. <https://doi.org/10.3390/land11050602>

Fina, Stefan / Henger, Ralph / Siedentop, Stefan (2020). Erfolgreiche Wege für mehr Wohnungsbau: Eine Analyse der Mobilisierung von Baulandpotenzialmodellen in NRW. No. 41/2020. IW-Report, 2020

Hengstermann, Andreas / Gerber, Jaqueline Muniz (2015). Aktive Bodenpolitik - Eine Auseinandersetzung vor dem Hintergrund der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes. Flächenmanagement und Bodenordnung 6/2015, S. 241-250

Hoymann, Jana / Goetzke, Roland (2018). Flächenmanagement, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 675-686, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-5599604>

Kanger, Laur, Sovacool, Benjamin / Noorköiv, Martin (2020). Six policy intervention points for sustainability transitions: A conceptual framework and a systematic literature review. *Research Policy*, 49 / 7, 104072, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2020.104072>.

Kötter, Theo (2006). PPP-Modelle in der Baulanderschließung. In: *fub*, 1/2006, S. 17 – 23

Landeshauptstadt Schwerin, Fachdienst Stadtentwicklung und Wirtschaft (2019): Handlungsprogramm „Sozialer Wohnungsbau, Integrierte Stadtentwicklung und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik“. <https://bis.schwerin.de/getfile.asp?id=163490&type=do>; [https://bis.schwerin.de/vo0053.asp?\\_kvonr=6773](https://bis.schwerin.de/vo0053.asp?_kvonr=6773), zuletzt aufgerufen am 02.01.2021

Müller, Ute (2019). Helfen Baulandmodelle im Kampf gegen Windmühlen? *Alternative Kommunal Politik*, 40(5), S.24-26.

Scoones, Ian / Stirling, Andrew / Abrol, Dinesh / Atela, Joanes / Charli-Joseph, Lakshmi / Eakin, Hallie / Ely, Adrian / Olsson, Per / Pereira, Laura / Priya, Ritu / van Zwanenberg, Patrick / Yang, Lichao (2020). Transformations to sustainability: combining structural, systemic and enabling approaches. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 42, S. 65-75, <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2019.12.004>.

Weith, Thomas (2007). Bausteine zur Nachhaltigkeit in Flächenpolitik und Flächenmanagement. In: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU)*, Sonderheft 9-19

Weith, Thomas / Warner, Barbara / Susman, Roni (2019). Implementation of international land use objectives - discussions in Germany. *Planning Practice & Research* 34(4), S. 454-474. <https://doi.org/10.1080/02697459.2019.1624426>

Weith, Thomas / Barthold, Sabine / Doernberg, Alexandra / Eichenauer, Eva / Gailing, Ludgar / Köck, Wolfgang / Köhler, Thomas (2022). Regionale Gerechtigkeit. Grundlagen und Lösungsansätze für den Stadt-Land-Kontext. Münchenberg (Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e. V.). [https://regerecht.de/?page\\_id=733](https://regerecht.de/?page_id=733)