



Evaluierung landesplanerischer Steuerungsinstrumente zur Siedlungsentwicklung im Land Brandenburg

18.01.2022

Impressum

Herausgeber:

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg

Henning-von-Tresckow-Straße 2-8

14467 Potsdam

www.mil.brandenburg.de

Bearbeitung:

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg

Referat GL 6: Raumentwicklung, Landesraumordnungspläne

Henning-von-Tresckow-Straße 2-8

14467 Potsdam

www.gl.berlin-brandenburg.de/

Durchführung und Dokumentation der Befragung (Teil D des vorliegenden Berichts):

empirica ag

Büro: Berlin

Kurfürstendamm 234

10719 Berlin

www.empirica-institut.de

Inhalt

| | |
|---|----|
| A. Einführung | 5 |
| Hintergrund und Aufgabenstellung | 5 |
| Evaluierung | 5 |
| B. Raumentwicklungstrends | 8 |
| C. Auftrag der Raumordnung und Umsetzung im Land Brandenburg | 15 |
| D. Befragung von Städten und Gemeinden im Land Brandenburg – Kurzfassung der Dokumentation (empirica) | 21 |
| Methodische Vorgehensweise | 21 |
| Befragungsergebnisse | 21 |
| E. Einordnung der Befragungsergebnisse | 30 |
| Entwicklungsvorstellungen zur Siedlungsentwicklung | 30 |
| Hemmnisse bei der Siedlungsentwicklung und Flächenaktivierung | 31 |
| F. Fazit und Handlungsansätze | 43 |
| Anhang | 52 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Strukturräume in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg | 8 |
| Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2018 bis 2020 | 10 |
| Abbildung 3: Baufertigstellungen von Wohnungen in neuen und bestehenden Gebäuden im Land Brandenburg nach Teilräumen und Zentralörtlichkeit 2010 bis 2020 | 11 |
| Abbildung 4: Bevölkerungsvorausschätzung 2030 gegenüber 2019 für die Ämter, Verbandsgemeinden und amtsfreie Gemeinden | 14 |
| Abbildung 5: Schwerpunkte der Wohnsiedlungsentwicklung gemäß LEP HR und der Teilregionalpläne der fünf Regionalen Planungsgemeinschaften | 18 |
| Abbildung 6: Anzahl der geführten Interviews nach Gemeindetypen | 60 |

Verwendete Abkürzungen

| | |
|---------|---|
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BauNVO | Baunutzungsverordnung |
| BU | Berliner Umland |
| EEO | Eigenentwicklungsoption (gemäß Ziel 5.5 LEP HR) |
| EW | Einwohner |
| FFH | Fauna-Flora-Habitat |
| G | Grundsatz der Raumordnung (gemäß § 3 Abs. 1 ROG) |
| GG | Grundgesetz |
| GL | Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg |
| GS | Gestaltungsraum Siedlung (gemäß Ziel 5.6 LEP HR) |
| GSP | Grundfunktionaler Schwerpunkt (gemäß Ziel 3.3 LEP HR) |
| ha | Hektar |
| LBV | Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg |
| LEPro | Landesentwicklungsprogramm 2007 |
| LEP B-B | Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg |
| LEP GR | Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den Gesamttraum Berlin-Brandenburg |
| LEP HR | Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg |
| LEP eV | Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum |
| LSG | Landschaftsschutzgebiet |
| MIL | Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg |
| MKRO | Ministerkonferenz für Raumordnung |
| MLUK | Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz |
| ÖPNV | Öffentlicher Personennahverkehr |
| ROG | Raumordnungsgesetz |
| SPNV | Schienenpersonennahverkehr |
| WE | Wohneinheiten |
| WMR | Weiterer Metropolenraum |
| Z | Ziel der Raumordnung (gemäß § 3 Abs. 1 ROG) |
| ZO | Zentraler Ort (gemäß Ziel Z 3.4, Z 3.5 und Z 3.6 LEP HR) |

A. Einführung

Hintergrund und Aufgabenstellung

Auf Grundlage des gemeinsamen Landesentwicklungsprogrammes von 2007 bildet der Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR) seit dem 1. Juli 2019 den konkretisierenden Rahmen für die Raumentwicklung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg.

Damit ist der LEP HR das verbindliche raumordnungsrechtliche Raster für die Beurteilung kommunaler Planungsabsichten. Der LEP HR ist im Ergebnis eines umfassenden Beteiligungsverfahrens als Rechtsverordnung in beiden Ländern in Kraft getreten.

Die drei Parteien, welche seit Herbst 2019 die Regierung im Land Brandenburg stellen, haben sich in ihrer Koalitionsvereinbarung verständigt, die derzeitigen landesplanerischen Vorgaben zur Siedlungsentwicklung für die Städte und Gemeinden im Land Brandenburg einer Prüfung zu unterziehen. Das Land Berlin hat dieser Prüfung zugestimmt, die Evaluierung bezieht sich aber auftragsgemäß ausschließlich auf das Land Brandenburg.

Die Gemeinsame Landesplanungsabteilung (GL) hat in diesem Zusammenhang vorliegende Daten zu aktuellen Raumentwicklungstrends im Land Brandenburg ausgewertet und unter Einbeziehung eines externen Dienstleisters (empirica) Vertreterinnen und Vertreter von Städten und Gemeinden wie auch von Kreisverwaltungen im Land Brandenburg zu ihrer Einschätzung der Lage befragt. Zudem wurden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern aus Interessenvertretungen, Verbänden und Wissenschaft geführt. Zusätzlich konnten Erkenntnisse in die Evaluierung einfließen, die durch die laufende Auswertung der regionalen Presse und die zahlreichen Gespräche im Zuge der Beurteilung kommunaler Planungsabsichten gewonnen wurden.

Ziel der durch den externen Dienstleister empirica durchgeführten systematischen Befragung war es, herauszufinden, inwieweit sich die von der Landesregierung erfassten Entwicklungsprozesse und Einschätzungen mit den Bewertungen der Befragten aus den Kommunen decken und in welchen Bereichen sich Bedarfe und Ansatzpunkte identifizieren lassen, um die Planungsprozesse zur Siedlungsentwicklung weiter zu entwickeln.

Evaluierung

Unter Evaluierung wird in der Raumwissenschaft in der Regel die Bewertung bzw. Begutachtung von Projekten oder Prozessen verstanden. Im Allgemeinen lässt sich als Evaluierung auch eine grundlegende Untersuchung begreifen, ob und inwieweit etwas geeignet erscheint, einen angestrebten Zweck zu erfüllen.

Im allgemeinen Sprachgebrauch werden aber die Begriffe Evaluierung, Evaluation, Untersuchung und Analyse auch im Sinne einer Bestandsaufnahme ohne besondere Zweckorientierung gebraucht.

Für eine Evaluierung werden Daten erhoben und systematisch dokumentiert, um die Untersuchung, das Vorgehen und die Ergebnisse nachvollziehbar und überprüfbar zu machen. Standardverfahren zur internen und externen Datenerhebung sind z.B. ein empirisch gestütztes Monitoring, Beobachtungen, Materialanalysen oder auch Befragungen. Die Bewertung erfolgt in der Regel durch den Vergleich von ermittelten Ist-Werten mit Soll-Werten.

Eine Evaluierung kann der vorausschauenden Steuerung, der rückblickenden Wirkungskontrolle und dem Verständnis von Situationen und Prozessen dienen. Anhand der Evaluierungsergebnisse können Prozesse angepasst und optimiert werden.

Die prozessbegleitende Evaluierung wird während einer laufenden Planung oder Maßnahme durchgeführt. Die Planung oder Maßnahme kann in regelmäßigen Abständen untersucht und Zwischenresultate erhoben werden, um die Planung oder Maßnahme bestmöglich durchzuführen und bei Fehlentwicklungen ggf. anzupassen.

Zusätzlich besteht im Rahmen der Evaluierung die Möglichkeit, subjektive Eindrücke von Betroffenen zu erheben. Evaluierung ist durch das Bemühen um empirische Überprüfbarkeit geprägt, allerdings untersucht sie konkrete Einzelfälle, ist somit praxisorientiert und kann insoweit nur eine Annäherung an die oftmals subjektiven „Wirklichkeiten“ unterschiedlicher Akteure sein.

Die Bewertung staatlicher Maßnahmen zur Steuerung der Raumentwicklung wurde in Deutschland in den frühen 1980er Jahren insbesondere in der Politikwissenschaft intensiv verfolgt¹. Hierbei ging es vor allem um die Frage, inwieweit es gelingen kann, den sich seinerzeit in der damaligen Bundesrepublik Deutschland vollziehenden Modernisierungsprozess so auszugestalten, dass sich das Stadt-Land-Gefälle und die damit verbundenen Ungleichgewichte zwischen städtischen und ländlich geprägten Teilräumen im Zuge des Strukturwandels von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft nicht weiter verschärfen.

Heute wird hinsichtlich der Raumentwicklung ein sehr viel breiteres Spektrum von Themen und Zielkonflikten aufgerufen. Neben dem Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen stehen z.B. die Aushandlung konkurrierender Nutzungsansprüche für Freiraum- und Siedlungsnutzungen an die begrenzt verfügbare Fläche, die Allokation neuer Siedlungsflächen unter Berücksichtigung des Ziels der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, die Reduzierung des CO₂-Emissionen durch die Verschiebung des Modal-Splits vom Individualverkehr hin zum öffentlichen Verkehr und nicht zuletzt auch die Befriedigung eines weiterhin steigenden Pro-Kopf-Verbrauches von Wohnflächen, die sich aus den Ansprüchen einer weiterhin wachsenden Wohlstandsgesellschaft ergeben, in der Diskussion².

Für das Land Brandenburg stellt sich die Frage, ob die raumordnerischen Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung die Vielzahl von Ansprüchen an den Raum in geeigneter Form adäquat abbilden und sachgerecht steuern können.

Die sich dynamisch verändernden Raumannsprüche lösen Planungsaktivitäten in den Städten und Gemeinden aus, zu denen sich auch die Bewohnerinnen und Bewohner zustimmend oder auch ablehnend positionieren.

Aus übergeordneter Sicht machen die divergierenden Raumannsprüche Regeln erforderlich, damit die Raumannsprüche mit den Anforderungen aus anderen Politikbereichen, z.B. hinsichtlich der Bereitstellung technischer und sozialer Infrastrukturen oder des Erhalts von Freiräumen und dem Klimaschutz, nicht kollidieren.

¹ Vgl. z.B. Bruder, Wolfgang, Ellwein, Thomas (Hrsg.) Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, Opladen 1980 oder Väh, Werner: Raumplanung - Probleme der räumlichen Entwicklung und Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Königstein 1980.

² Vgl. Raumordnungsberichte des BBSR, zuletzt „Wettbewerbsfähigkeit stärken“, Bonn 2021.

Mit dem LEP HR liegt nach dem LEP eV von 1998 und dem LEP GR von 2004 (jeweils teilträumliche Pläne) und dem LEP B-B von 2009 (gesamträumlich) seit 2019 ein Raumordnungsplan der dritten Generation für das Land Brandenburg vor, mit dem die Landesregierung Prozesse der Siedlungsentwicklung durch ein System von differenzierten Steuerungsansätzen aus übergeordneter Sicht vorzeichnet und dies auch gemeinsam mit dem Senat von Berlin für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg als Ganzes tut.

Die Frage der Eignung und Sachgerechtigkeit von Instrumenten der Siedlungssteuerung ist aus wissenschaftlicher³, planungspraktischer oder auch politischer Hinsicht⁴ aus unterschiedlicher Perspektive vielfach diskutiert worden.

Im Vorfeld der Erarbeitung des LEP HR wurden Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung deutschlandweit vergleichend aufgearbeitet. Insoweit erfolgte eine ex-ante-Evaluierung zum Beginn des Planungsprozesses. Diese Untersuchungen wurden im Rahmen der Beteiligung zum Entwurf des LEP HR auch als sog. zweckdienliche Unterlage zur ersten Auslegung veröffentlicht⁵.

Prozesse der Raumentwicklung stehen in der Regel in einem Zielkonflikt zwischen lokalen und übergemeindlichen Interessen, zwischen individuellen und gesellschaftlichen Interessen, aber auch zwischen den Interessen an der Erhaltung des Status quo, d.h. der historisch gewachsenen Lebensumwelt („Heimat“) und der Veränderung dieser gewachsenen Lebensumwelt. Das Ziel des gesamtgesellschaftlichen Wohlstandszuwachses und der sich daraus ableitenden Raumsprüche steht regelmäßig auch in einem Konflikt mit dem Umgang mit den Folgen des Klimawandels.

Eine Evaluierung der Instrumente zur Siedlungssteuerung bedeutet also, das Erreichen des angestrebten übergeordneten Zielsystems im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung dem gegenüberzustellen, inwieweit Zielkonflikte in der lokalen Situation eine Umsetzung dieses Zielsystems ggf. erschweren oder gar verunmöglichen.

Im Kern steht dabei die Frage der angemessenen Verfügbarkeit bzw. bedarfsgerechten Möglichkeit der Verfügbarmachung von Flächen an raumverträglichen Standorten. Ggf. ist auch die Frage der Bewertung der Raumverträglichkeit von Standorten und nicht zuletzt die Frage nach dem Verhältnis von übergeordneter Planung zu lokaler Planung zu erörtern.

Die hier vorgelegte Evaluierung bildet mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen die Grundfragen des anhängigen Diskurses zum Planungsgeschehen im Land Brandenburg ab und verfolgt das Ziel, die aus unterschiedlicher Perspektive vorgetragenen Argumente zu systematisieren und aufzubereiten.

³ Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat, Informationen zur Raumentwicklung Heft 4.5-2005, Bonn 2005.

⁴ Vgl. Abschlussbericht der Enquete-Kommission 6/1 des Landtags Brandenburg „Zukunft der ländlichen Regionen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels“, Potsdam 2019.

⁵ Vgl. Hoppe, Ralf (Hrsg.) unter Mitarbeit von Zemke, Reinhold, Steinke, Michael und Bloetevogel, Hans-Heinrich: Steuerung der Siedlungsentwicklung, Berlin 2016.

B. Raumentwicklungstrends

Die wesentlichen Entwicklungstrends und Einflussfaktoren auf die Siedlungsentwicklung werden nachfolgend für die unterschiedlichen Strukturräume der Hauptstadtregion im Land Brandenburg zusammengefasst beschrieben.

Strukturräume der Hauptstadtregion

Die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg gliedert sich in die landesplanerischen Strukturräume Berlin, Berliner Umland und Weiterer Metropolitanraum. Berlin und das Berliner Umland sind ein dynamischer Wachstumsraum mit starker Siedlungstätigkeit und ausgeprägten Pendlerverflechtungen. Der Weitere Metropolitanraum umfasst hingegen den überwiegend ländlich geprägten Teil des Landes Brandenburg.

Abbildung 1: Strukturräume in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg



Quelle: kartographische Darstellung, Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV), 2021

Die zum Land Brandenburg gehörenden Strukturräume Berliner Umland und Weiterer Metropolenraum weisen unterschiedliche Bevölkerungsdichten auf: Im Weiteren Metropolenraum ist die Bevölkerungsdichte mit rd. 57 Einwohner pro km² sehr gering ausgeprägt. Hier leben auf rund neun Zehntel der Landesfläche drei Fünftel der Brandenburger Bevölkerung (Stand 31.12.2020: 26.766 km² Fläche, rd. 1,52 Mio. Einwohner). Im Berliner Umland ist die Bevölkerungsdichte mit rd. 350 Einwohnern pro km² mehr als sechs Mal so hoch, da hier auf rund einem Zehntel der Landesfläche Brandenburgs zwei Fünftel der Brandenburger Bevölkerung wohnen (Stand 31.12.2020: 2.888 km² Fläche, rd. 1,01 Mio. Einwohner).

Bevölkerungsentwicklung

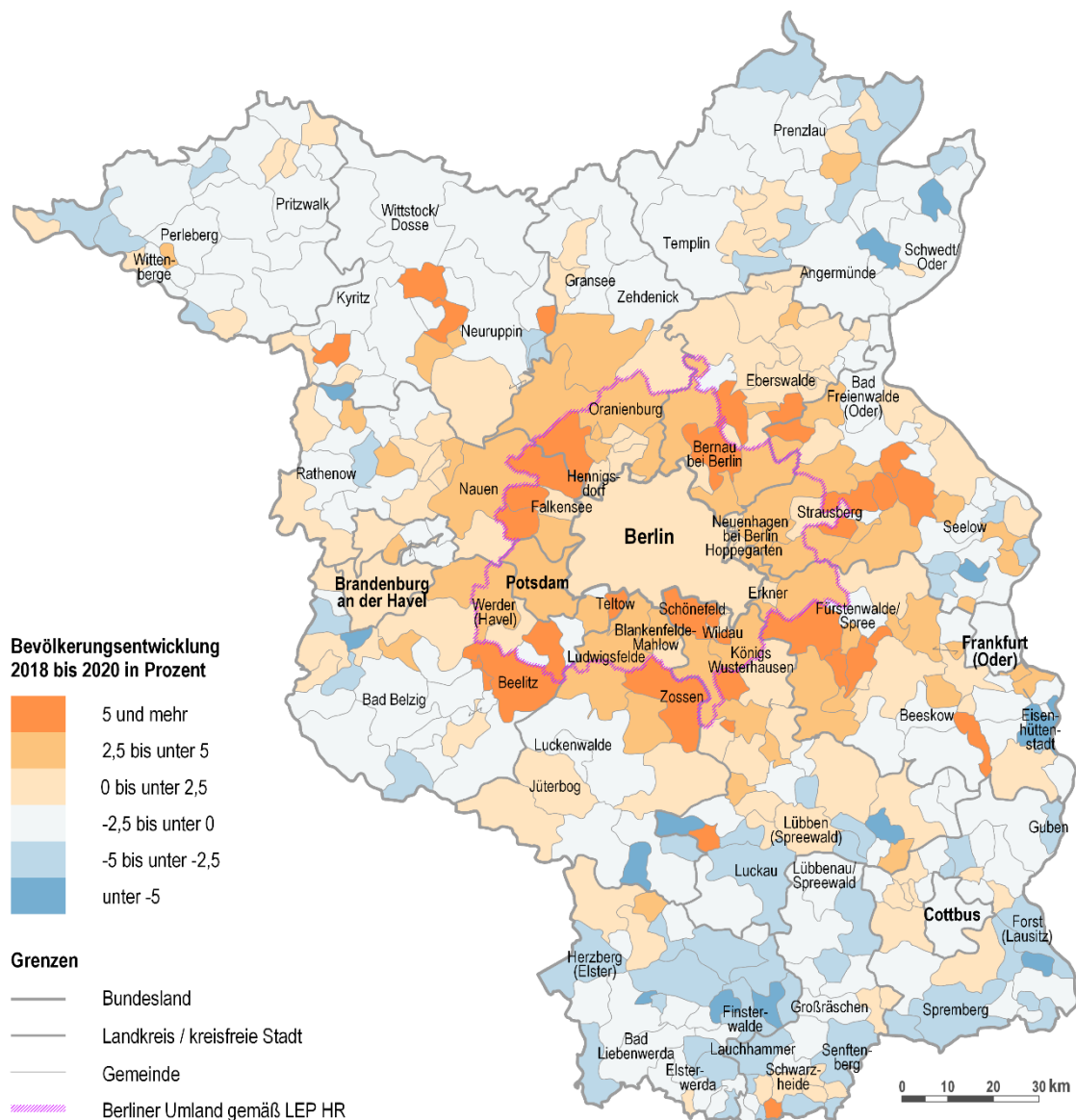
In den letzten Jahren zeigte die Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg eine insgesamt positive Tendenz. Seit 2014 nahm die Bevölkerungszahl im Land Brandenburg wieder zu und wuchs seit 2016 um jährlich rund 0,4 Prozent. Das ausschließlich wanderungsbedingte Bevölkerungswachstum im Land Brandenburg speiste sich in den Jahren 2018 bis 2020 zu mehr als drei Vierteln aus der Wohnsuburbanisierung Berlins, die seit dem Jahr 2014 wieder deutlich zunimmt. Für den Umfang der Wanderungsgewinne gegenüber Berlin ist die räumliche Nähe zur Bundeshauptstadt und die verkehrliche Erreichbarkeit von sehr großer Bedeutung. Auf das Berliner Umland entfielen drei Viertel der jüngsten Wanderungsgewinne gegenüber Berlin. An das Berliner Umland angrenzende Gemeinden und Ämter sowie einige „Städte der 2. Reihe“⁶ erzielten inzwischen ebenfalls substantielle Wanderungsgewinne. Faktoren, die steigende Wanderungsgewinne gegenüber Berlin begünstigen, sind u. a. der weiterhin angespannte Berliner Wohnungsmarkt und der Wunsch nach Wohneigentum.

Teil- und kleinräumig verlief die Bevölkerungsentwicklung allerdings sehr differenziert: Im Zeitraum 2018 bis 2020 hatte das Berliner Umland eine prozentual noch stärkere Wachstumsdynamik als Berlin (3,6 Prozent gegenüber 1,4 Prozent in Berlin). Im gleichen Zeitraum waren im Weiteren Metropolenraum insgesamt leichte Bevölkerungsrückgänge zu verzeichnen (-0,5 Prozent), wobei sich innerhalb dieses Strukturraumes große Unterschiede zeigen. Während aus Berlin verkehrlich gut erreichbare Städte und Gemeinden auch abseits des Berliner Umlandes durch moderate Wanderungsgewinne einen Bevölkerungsanstieg verbuchen konnten, sind insbesondere in den äußeren Bereichen des Weiteren Metropolenraumes weiterhin deutliche Rückgänge von mehr als 2,5 Prozent zu beobachten⁷.

⁶ Ober- und Mittenzentren im Weiteren Metropolenraum, die aus Berlin über den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) in weniger als 60 Fahrminuten erreichbar sind.

⁷ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Berechnungen Landesamt für Bauen und Verkehr, 2022.

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2018 bis 2020



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Berechnungen Landesamt für Bauen und Verkehr, 2022.

Pendlerverflechtungen

Die Verflechtungen zwischen Berlin und Brandenburg werden auf dem Arbeitsmarkt immer enger, was sich an über 311.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Jahr 2020 zeigt, die über die gemeinsame Ländergrenze pendeln. Die Zahl der Berufspendler zwischen beiden Ländern hat im Zeitraum 2011 bis 2020 in beiden Richtungen stark zugenommen.

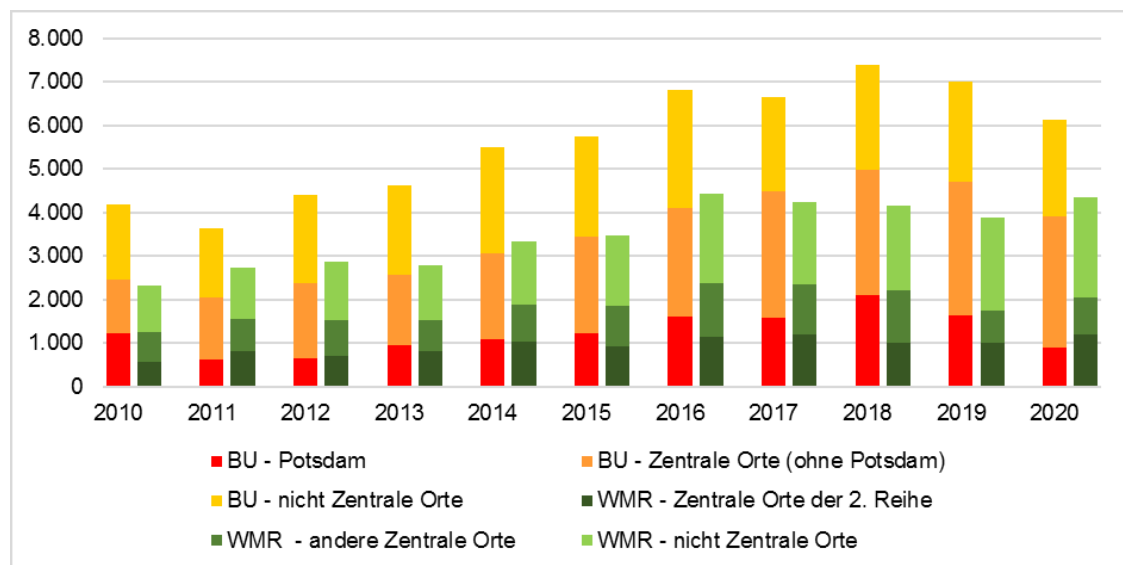
Für das Land Brandenburg ist Berlin das wichtigste Arbeitsmarktzentrum. Im Jahr 2020 pendeln drei von vier Brandenburger Auspendler über die Landesgrenze nach Berlin. Jeder siebte Arbeitsplatz ist in Berlin mit einem in Brandenburg wohnenden Beschäftigten besetzt. Im vergangenen Jahrzehnt hat sich der negative Pendlersaldo des Landes Brandenburg gegenüber Berlin weiter ausgeprägt (Pendlersaldo 2011: 106.400 Beschäftigte; Pendlersaldo 2020: 139.000 Beschäftigte).

Die Intensität der Pendlerverflechtungen ist, ähnlich wie bei den Wanderungsverflechtungen, stark entfernungs- bzw. erreichbarkeitsabhängig. So entfielen im Jahr 2020 rund vier Fünftel der Pendlerverflechtungen zwischen Berlin und Brandenburg auf Ein- und Auspendler zwischen Berlin und dem Berliner Umland. Im Weiteren Metropolitanraum sind die Pendlerverflechtungen mit Berlin aufgrund höherer Zeitaufwendungen und Mobilitätskosten und der Nähe zu anderen Arbeitsmarktzentren erheblich schwächer. Hier bestehen zwischen den Zentralen Orten und den Gemeinden ohne Zentralort-Status intensive Verflechtungen auf dem Arbeitsmarkt. In 70 Prozent der Fälle wird aus Gemeinden ohne Zentralort-Status in Zentrale Orte gependelt, so dass sich für die Gruppe der Zentralen Orte ein hoher positiver Pendlersaldo ergibt (82.400 Personen in 2020). Für die Arbeitsmärkte der Zentralen Orte im Weiteren Metropolitanraum ist die Bedeutung der Einpendler aus den Nicht-Zentralen Orten tendenziell höher als bei den Zentralen Orten im Berliner Umland. Im Berliner Umland pendeln in weitaus stärkerem Maße Einpendler aus Berlin in die Zentralen Orte als im Weiteren Metropolitanraum. Die Pendlersalden der Zentralen Orte gegenüber Nicht-Zentralen Orten haben sich in den letzten Jahren gesteigert (von in Summe 77.700 in 2014 auf 82.400 in 2020). Diese Entwicklung im Land Brandenburg ist – insbesondere vor dem Hintergrund einer rückläufigen Anzahl an Personen im erwerbsfähigen Alter – ein Beleg für die hohe Arbeitsmarktzentralität der Zentralen Orte für ihr jeweiliges Umland⁸.

Baugeschehen und Wohnungsbestand

Die Bautätigkeit im Land Brandenburg ist im letzten Jahrzehnt stark gestiegen und verbleibt seit 2016 auf einem relativ gleichbleibenden Niveau. Die Zahl der Baugenehmigungen für Wohnungen verdoppelte sich und die Fertigstellungen nahmen im Zeitraum 2010 bis 2020 um 61 Prozent zu. Eine Steigerung der Bautätigkeit war in allen Landesteilen zu verzeichnen. Jedoch entfielen mehr als drei Fünftel aller Baufertigstellungen auf das Berliner Umland.⁹

Abbildung 3: Baufertigstellungen von Wohnungen in neuen und bestehenden Gebäuden im Land Brandenburg nach Teilräumen und Zentralörtlichkeit 2010 bis 2020



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Berechnungen Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV), 2022.

⁸ Analyse des Landesamtes für Bauen und Verkehr auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit, Potsdam 2021.

⁹ Wohnungsmarktbeobachtung Brandenburg, herausgegeben vom Landesamt für Bauen und Verkehr, Potsdam 2021.

Dabei konzentrierte sich die Bautätigkeit im Berliner Umland zunehmend auf die Kulisse der Zentralen Orte. Hier zeichnet sich auch ein Trend hin zur verstärkten Errichtung von Wohnungen im Geschosswohnungsbau ab. Im Weiteren Metropolenraum ist dieser Trend nicht erkennbar, lediglich 22 Prozent aller Baufertigstellungen entfielen im Jahr 2020 auf Wohnungen in neuen Mehrfamilienhäusern. Mit Ausnahme einiger „Städte der 2. Reihe“ ist im Weiteren Metropolenraum bislang keine zunehmende Konzentration des Wohnungsbaus auf Zentrale Orte festzustellen, die von der Raumordnungsplanung als Siedlungsschwerpunkte festgelegt sind. Die Wohnungsbaufertigstellungen im Weiteren Metropolenraum fielen je 1.000 Einwohner in den Nicht-Zentralen-Orten vergleichbar hoch aus wie in den Zentralen Orten.

Durch die dynamische Bautätigkeit kam es im Land Brandenburg im Zeitraum 2011 bis 2020 zu einer Zunahme des Wohnungsbestandes um rund 6 Prozent. Drei Viertel des Zuwachses entfielen auf das Berliner Umland. Im Weiteren Metropolenraum war die Zunahme des Wohnungsbestandes relativ gering, kleinräumig jedoch uneinheitlich. Während es in einigen Zentralen Orten durch Abriss von leerstehenden Geschosswohnungsbeständen etwa im Rahmen des Programms Stadtbau zu einem Rückgang des Wohnungsbestandes kam, konnten an das Berliner Umland angrenzende Städte und Gemeinden wie auch einige Gemeinden im Suburbanisierungsbereich von Oberzentren eine deutliche Erweiterung des Wohnungsbestandes verzeichnen. Diese Bestandsausweitung betraf primär das Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser.

Immobilien- und Grundstücksmarkt

Der Markt für Wohnimmobilien entwickelt sich ausgesprochen dynamisch. Aufgrund der hohen Nachfrage und bundesweit wirkender preistreibender Faktoren wie niedrige Zinsen, steigende Einkommen und hohe Baukosten kam es im letzten Jahrzehnt zu enormen Preissteigerungen in allen Marktsegmenten. Ausgehend von Berlin besteht ein starkes zentralperipheres Preisgefälle für Wohnimmobilien wie auch für unbebautes Wohnbauland im Land Brandenburg. Besonders hoch sind die erzielten Preise im Berliner Umland, dort insbesondere in Potsdam. Aber auch im Weiteren Metropolenraum steigen die Preise an, wenngleich von einem sehr viel niedrigeren Ausgangsniveau. Dies ist auch für Gemeinden mit abnehmender Bevölkerungszahl und hohen Leerständen in Bestandsimmobilien zu beobachten. Der Flächenumsatz bei unbebauten Wohnbauflächen wurde im Land Brandenburg stets von Grundstücken für den individuellen Wohnungsbau stark dominiert¹⁰.

Ausblick

Es bleibt eine der großen Herausforderungen im Land Brandenburg, den demografischen Wandel zu gestalten. Das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg hat 2021 gemeinsam mit dem Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg eine Bevölkerungsvorausberechnung¹¹ veröffentlicht und nach der mittleren Variante wird die Bevölkerungszahl im Land Brandenburg bis zum Jahr 2030 gegenüber 2019 um rd. 17.000 Personen (0,7 Prozent) ansteigen und 2030 einen Stand von 2,54 Millionen Einwohnern erreichen.

¹⁰ Grundstücksmarktbericht für das Land Brandenburg 2020 herausgegeben vom Oberen Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Brandenburg, Potsdam Juli 2021.;

Wohnungsmarktbeobachtung Brandenburg, herausgegeben vom Landesamt für Bauen und Verkehr, Potsdam 2021.

¹¹ Bevölkerungsvorausberechnung für das Land Brandenburg 2020 bis 2030, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Landesamt für Bauen und Verkehr, Berlin 2021.

Gemäß der teilräumlich differenzierteren Bevölkerungsvorausschätzung¹² für die Ämter, Verbandsgemeinden und amtsfreien Gemeinden im Land Brandenburg bis zum Jahr 2030 wird die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung räumlich sehr heterogen verlaufen. Aufgrund des hohen Geburtendefizits und weiterer Alterungstendenzen ist bis 2030 für nahezu alle Ämter und amtsfreien Gemeinden des Landes Brandenburg von einer negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung auszugehen.

Nur ein geringerer Teil der Ämter und amtsfreien Gemeinden wird die hohen natürlichen Bevölkerungsverluste durch einen hohen positiven Wanderungssaldo kompensieren können. Dies sind vorwiegend im bzw. an das Berliner Umland angrenzende Gemeinden. Für die weit überwiegende Zahl der Ämter und amtsfreien Gemeinden im Weiteren Metropolenraum ist ein Bevölkerungsrückgang zu erwarten.

Bedingt durch globale Unsicherheiten und damit einhergehender schwer abzuschätzender Außenwanderungen sowie aufgrund der Dynamik der Suburbanisierung Berlins ist jedoch mit einer größeren Spannbreite möglicher Entwicklungspfade zu rechnen. Weitere Unsicherheitsfaktoren stellen die möglichen Auswirkungen von großen Entwicklungsvorhaben wie der Flughafen Berlin Brandenburg (BER) oder die Tesla-Ansiedlung sowie die Corona-Pandemie auf die räumliche Entwicklung dar, die es zu beobachten gilt.

Momentan lässt sich feststellen, dass der LEP HR im Bereich der Siedlungsentwicklung einen angemessenen raumordnerischen Rahmen für die zu erwartende quantitative Nachfrage bietet, auch wenn im Zuge der Corona-Pandemie die Nachfrage nach Wohnungsbau im Land Brandenburg und damit verbunden auch die Preisentwicklung nochmals deutlich angestiegen ist.

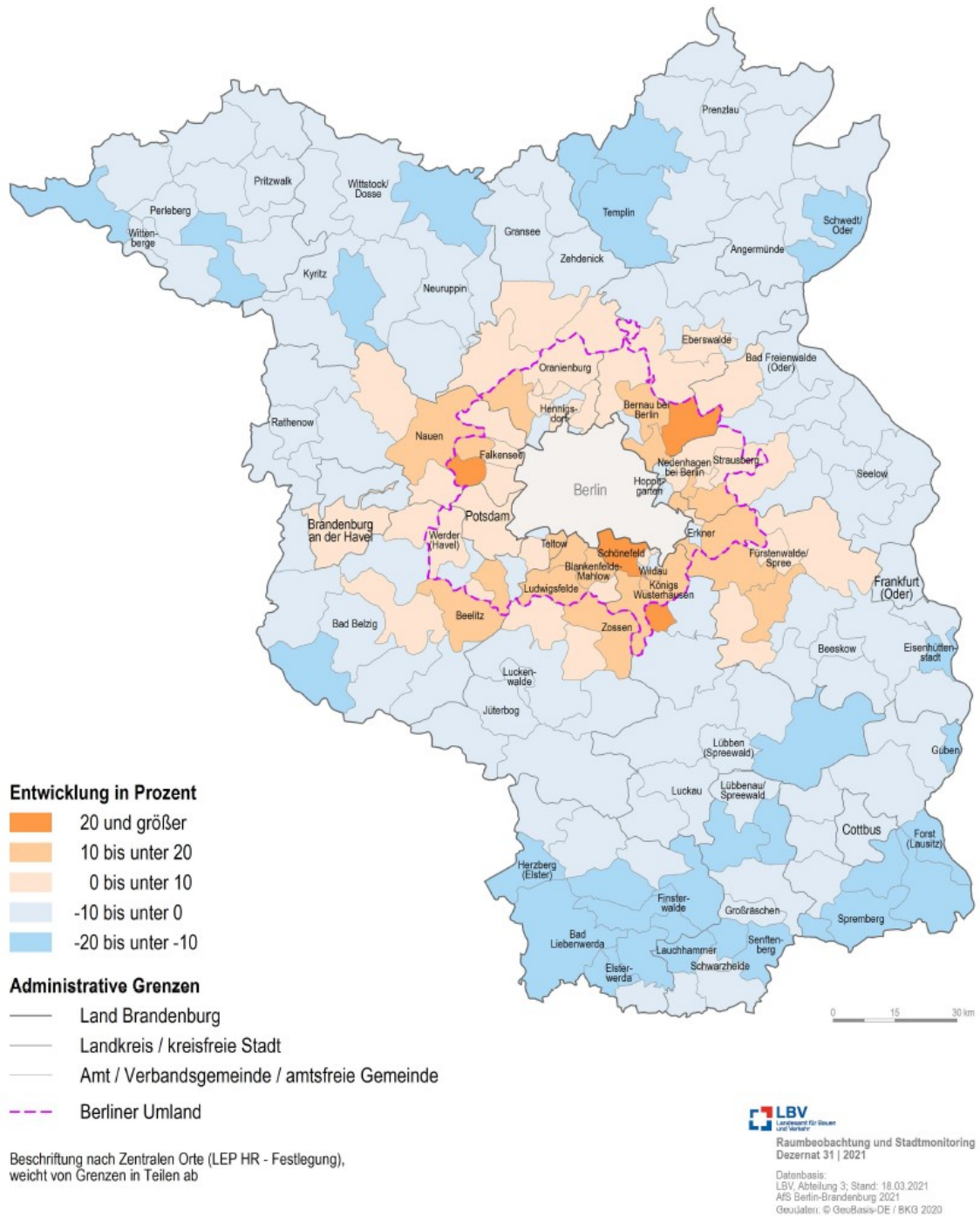
Die Herausforderung, die vorhandenen Potenziale für zusätzliche Wohnungsbauvorhaben an den raumverträglichen Standorten zu aktivieren, liegt bei den kommunalen Trägern der Bauleitplanung.

Ein Bedarf für eine Überarbeitung der Landesplanung mit dem Ziel der Festlegung von zusätzlichen Siedlungsschwerpunkten oder gar den Verzicht auf eine raumordnerische Schwerpunktsetzung lässt sich aus der Betrachtung der Entwicklung in den vergangenen Jahren nicht ableiten.

Die Grundidee der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung hat sich bewährt und bietet auch für die nächsten Jahre den zukunftsorientierten raumordnerischen Steuerungsansatz mit ausreichenden Entwicklungsoptionen an den infrastrukturell und ökologisch geeigneten Standorten.

¹² Bevölkerungsvorausschätzung 2020 bis 2030 Ämter, Verbandsgemeinden und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg, Landesamt für Bauen und Verkehr, Hoppegarten 2021.

Abbildung 4: Bevölkerungsvorausschätzung 2030 gegenüber 2019 für die Ämter, Verbandsgemeinden und amtsfreie Gemeinden



Quelle: Landesamt für Bauen und Verkehr (Hrsg.), Bevölkerungsvorausschätzung 2020 bis 2030 - Ämter, Verbandsgemeinden und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg, Juni 2021.

C. Auftrag der Raumordnung und Umsetzung im Land Brandenburg

Auftrag der Raumordnung

Der Bundesgesetzgeber hat den deutschen Bundesländern mit dem Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG)¹³ u.a. aufgegeben, den Gesamttraum und seine Teilräume der Bundesrepublik Deutschland durch Raumordnungspläne, raumordnerische Zusammenarbeit und Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen, Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen.

Zentrale Leitvorstellung bei der Erfüllung der vorgenannten Aufgabe ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt. Der Raumordnung obliegt die übergeordnete, überörtliche, überfachliche und zusammenfassende Planung des Raumes. Sie hat das Interesse der räumlichen Gesamtentwicklung aller auftretenden Nutzungsansprüche an den Raum und alle bedeutsamen Belange zu koordinieren und in diesem Zusammenhang vor allem verbindliche Vorgaben für die nachgeordneten Planungsebenen zu schaffen. Sie soll dafür sorgen, dass für die einzelnen Nutzungen und Funktionen genügend geeignete Flächen zur Verfügung stehen und dass Konflikte möglichst vermieden und ausgeglichen werden. Raumordnungsplänen kommt die Funktion eines überörtlichen und fachübergreifenden Planes zu. Das Merkmal der Überörtlichkeit dient dabei als Abgrenzungsmerkmal zur kommunalen örtlichen Planung.

Mit dieser bundesrechtlichen Rahmensetzung wird speziell hinsichtlich der raumordnungsplanerischen Ausgestaltung der Siedlungsentwicklung die Zielvorstellung vorgezeichnet, den Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Bei der Gestaltung räumlicher Nutzungen sind Naturgüter daher sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen; Grundwasservorkommen und die biologische Vielfalt sind zu schützen.

Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen.

Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sind auszugleichen, den Erfordernissen des Biotopverbundes ist Rechnung zu tragen und ein großräumig übergreifendes Freiraumverbundsystem ist zu schaffen. Für den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland ist zu sorgen, im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen.

¹³ Vgl. Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986) § 2 Abs.2, das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.

Der Schutz der Allgemeinheit vor Lärm und die Reinhaltung der Luft sind sicherzustellen. Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen.

Mit den Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2016⁸ hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) eine instrumentelle Konkretisierung der Vorgaben aus dem Raumordnungsgesetz des Bundes vorgenommen. Dabei handelt es sich um eine gemeinsame Strategie für die Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern. Die MKRO fordert in dem Zusammenhang in Handlungsfeld 3.4 „Flächenneuanspruchnahme reduzieren“ einen konsequenten Einsatz von Maßnahmen und Instrumenten zur Stärkung der Innenentwicklung, insbesondere hinsichtlich einer verbesserten Erfassung und Nutzung der Flächenpotenziale, zur Wiedernutzung von Siedlungs- und Industriebrachen und eine Konzentration und Verdichtung der Bebauung an den Achsen des Personennahverkehrs.

Die Raumordnungsplanung von Bund und Ländern, raumrelevante Fachpolitiken und die kommunale Bauleitplanung sollen maßgeblich dazu beitragen, die Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke deutlich zu reduzieren und auf das Notwendige zu begrenzen. Dazu sollen Maßnahmen und vorhandene sowie neue Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung verstärkt genutzt werden. Die Wiedernutzung bereits erschlossener Flächen trägt zur Reduzierung von Infrastrukturfolgekosten bei.

Quantitative und räumliche Beschränkungen der Siedlungsflächenentwicklung dienen der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und dem Schutz des Freiraums, wertvoller Böden und deren land- und forstwirtschaftlicher Nutzung. Gleichzeitig trägt eine an den Zentren orientierte Steuerung neuer Siedlungsflächen zur Entwicklung von energiesparenden, verkehrsvermeidenden kompakten Siedlungsstrukturen bei (analog zur Bodenschutzklausel § 1a Abs. 2 BauGB). Dies wird unterstützt durch eine Verdichtung der Bebauung. Die Konzentration und Verdichtung an den Knoten des Personennahverkehrs trägt zu einer energieeffizienteren Beförderung und besseren Auslastung vorhandener Infrastrukturen bei.

Das gilt insbesondere in wachsenden Räumen und für schrumpfende Regionen. Konzentration und Verdichtung der Bebauung müssen dabei verstärkt die Erfordernisse berücksichtigen, die sich durch eine klimawandelbedingt zunehmende Erwärmung insbesondere der Innenstädte ergeben.

In Wachstumsräumen gibt es häufig Probleme in der Wohnungsmarktentwicklung, die ggf. eine Flächenneuanspruchnahme erfordern. Dies ist bei der Abwägung aller Belange zu berücksichtigen, auch unter Berücksichtigung sozialer Belange wie die angemessene Wohnraumversorgung sozial schwächerer Bevölkerungsgruppen in den großen Städten.¹⁴

¹⁴ Vgl. Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016.

Umsetzung im Land Brandenburg (Landesplanung und Regionalplanung)

Der Gesetzgeber im Land Brandenburg hat entschieden, die hochstufigen Festlegungen der Raumordnungsplanung in einem zweistufigen System von Raumordnungsplänen aus Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungsplänen zu fixieren, die dann wiederum in den fünf Regionen des Landes Brandenburg durch Regionalpläne konkretisiert werden.

Die Raumordnungspläne durchlaufen in der Erarbeitungsphase ein umfassendes Beteiligungsverfahren, u.a. um unterschiedlichen Raumnutzungsansprüchen ausreichendes Gehör zu verschaffen und diese untereinander und gegeneinander abzuwägen.

Der LEP HR setzt auf der Grundlage eines umfassend durchgeführten Beteiligungsverfahrens und unter Einbeziehung des Landtags Brandenburg und des Abgeordnetenhauses von Berlin seit dem 1. Juli 2019 den raumordnerischen Rahmen u.a. für die Siedlungsentwicklung in den Städten und Gemeinden des Landes Brandenburg. In Auswertung des Beteiligungsverfahrens waren Abwägungsgebot und Gegenstromprinzip zu beachten. Der LEP HR konzentriert sich ausschließlich auf steuerungsrelevante landesbedeutsame Aufgaben. Er übernimmt Kernaufgaben im Sinne des Bundesraumordnungsgesetzes: Zum einen stimmt er unterschiedliche Anforderungen und Nutzungsansprüche an den Raum aufeinander ab (Abstimmungsauftrag), zum anderen gleicht er auftretende Raumnutzungskonflikte aus (Ausgleichsauftrag). Gleichzeitig trifft er ressourcenschonend Vorsorge für Raumnutzungen und hält damit Gestaltungsspielräume und Handlungsmöglichkeiten für künftige Generationen offen (Vorsorgeauftrag).

In Umsetzung der Vorgaben aus dem Raumordnungsgesetz des Bundes wie auch aus den Leitbildern und Handlungsstrategien zur Raumentwicklung sind die konkurrierenden Raumnutzungsansprüche in der Erarbeitungsphase abgewogen und ein angemessener Rahmen für die Umsetzung von Raumansprüchen der Siedlungsentwicklung für die nächsten zehn Jahre geschaffen worden. Der LEP HR ist damit zentraler Baustein zur Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Raums als ein mittelfristig angelegter, abgestimmter Entwicklungsrahmen für die Hauptstadtregion:

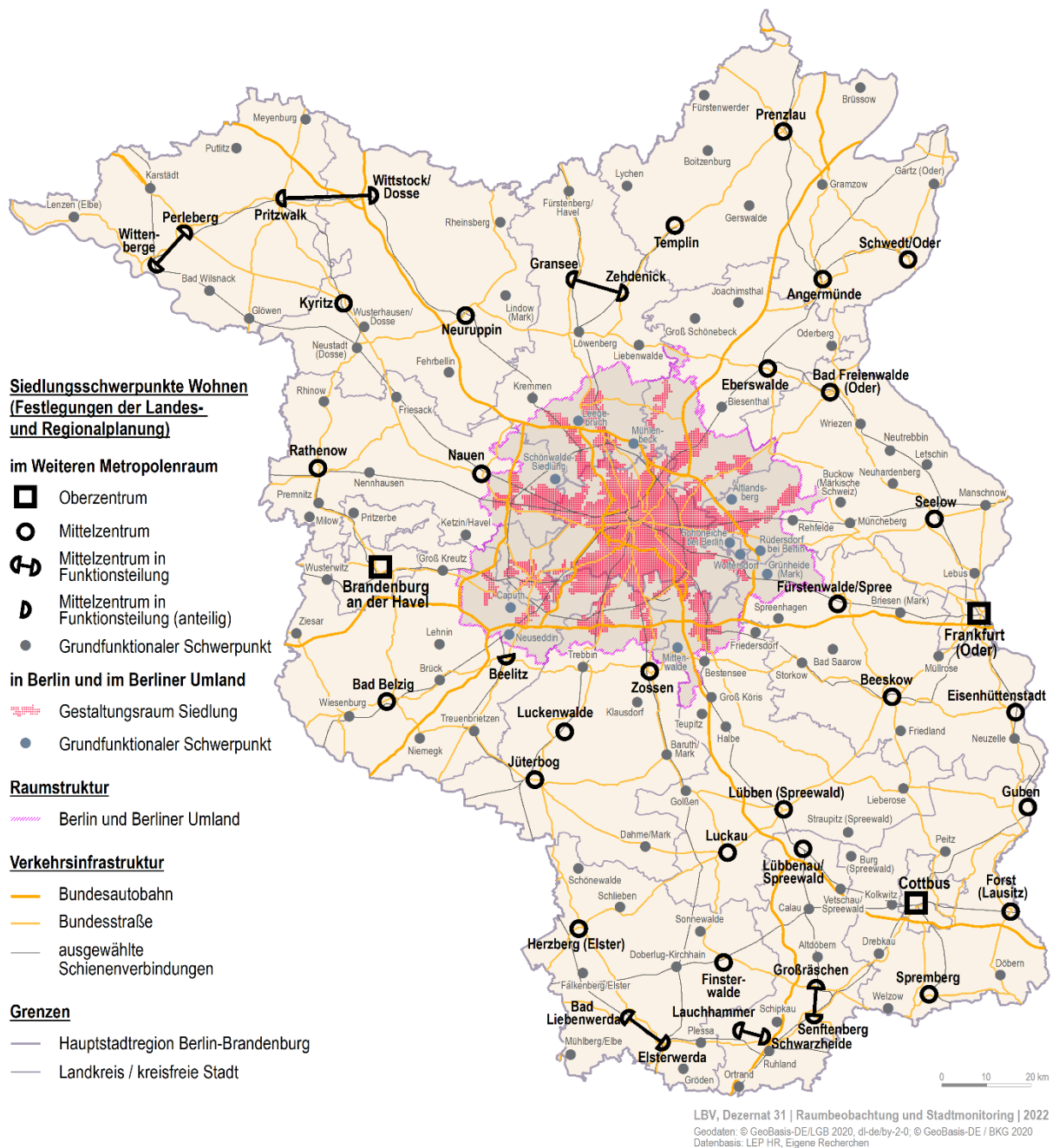
- Landesplanung handelt im Gesamtinteresse aller Gemeinden der Region und hat die Aufgabe, die Belange der Allgemeinheit zu vertreten.
- Es geht um einen gerechten Ausgleich der unterschiedlichen öffentlichen und privaten, - teils gegensätzlichen - Interessen und verschiedenen Teilen der Region.
- Angesichts der anhaltenden Siedlungsdynamik insbesondere in verdichteten Bereichen, bleibt die Sicherung des unverbauten und unversiegelten Raumes als Voraussetzung für die Erhaltung und Regeneration der natürlichen Lebensgrundlagen eine zentrale raumplanerische Aufgabe.

Dabei schafft der Landesentwicklungsplan einen quantitativ angemessenen Rahmen für die weitere Siedlungsentwicklung aller Städte und Gemeinden des Landes Brandenburg. Sowohl was die Eigenentwicklung in allen Städten und Gemeinden angeht als auch die Schwerpunkte für die Siedlungsentwicklung. Regelungsgegenstand des LEP HR ist nicht die Eigenentwicklung der Städte und Gemeinden selbst. Diese fällt in den von Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Kernbereich der kommunalen Planungshoheit und unterliegt nicht der Zuständigkeit der Landesplanung.

Im Gestaltungsraum Siedlung (im Berliner Umland) sowie in den Ober- und Mittelzentren (im Weiteren Metropolitanraum) und den regionalplanerisch festgelegten Grundfunktionalen Schwerpunkten (GSP) soll sich die Siedlungsentwicklung konzentrieren. In allen fünf Regionalen Planungsgemeinschaften sind inzwischen entsprechende Teilregionalpläne in Kraft.

Vom quantitativ abgeleiteten Steuerungsansatz für die Siedlungsentwicklung ausgenommen sind Vorhaben der Innenentwicklung insbesondere nach § 34 BauGB. Das heißt, hierfür gibt es keine Mengenvorgaben für die Siedlungsentwicklung.

Abbildung 5: Schwerpunkte der Wohnsiedlungsentwicklung gemäß LEP HR und der Teilregionalpläne der fünf Regionalen Planungsgemeinschaften



Quelle: kartographische Darstellung Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV), 2022

Der LEP HR ist ein mittelfristig angelegter, abgestimmter Entwicklungsrahmen für die Hauptstadtregion. Gemäß Landesplanungsvertrag sind Raumordnungspläne nach 10 Jahren einer Überprüfung zu unterziehen. Die raumordnerisch vorgesehenen Entwicklungsmöglichkeiten setzen in der Summe einen qualitativen und z.T. auch einen quantitativen Rahmen, der das erwartete Wachstum von Siedlungsflächen bis zum Jahr 2029 in den Städten und Gemeinden bedarfsgerecht und umfassend abzudecken vermag. Mit dieser Rahmensetzung ist der Gestaltungsspielraum für die einzelnen Städte und Gemeinden im Land Brandenburg räumlich differenziert vorgezeichnet.

Die Landesregierungen haben sich mit dem LEP HR bewusst dafür entschieden, dem Auftrag aus dem Raumordnungsgesetz folgend, der Innenentwicklung den Vorrang vor der Außenentwicklung zu geben und umfangreiche Siedlungserweiterungen nur an geeigneten Standorten vorzusehen, an denen die infrastrukturellen Voraussetzungen bereits vorhanden und Raumnutzungskonflikte grundsätzlich ausgehandelt sind. Hierbei ist das Zusammenspiel künftiger Siedlungsentwicklungen mit der Verfügbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge wie auch mit der verkehrlichen Erschließungssituation unter besonderer Beachtung der Verknüpfung mit dem SPNV gerade unter dem Aspekt der erforderlichen CO₂-Reduzierung von herausragender Bedeutung.

Dies bedeutet im Gegenzug, dass neue Siedlungsentwicklungen, die die Erschließung und Versorgung durch zusätzliche technische und soziale Infrastrukturangebote erforderlich machen und bisherige Freiflächen in Anspruch nehmen würden, außerhalb der Siedlungsschwerpunkte nur nachrangig betrieben werden dürfen.

Dieses auch als „dezentrale Konzentration“ bezeichnete Prinzip der Siedlungsentwicklung ist aus Sicht der Landesregierungen geeignet, um durch eine verkehrsreduzierende Siedlungsentwicklung auch das Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (30 ha pro Tag in Gesamtgebiet der Bundesrepublik Deutschland)¹⁵ zu erreichen.

Häufig ist bei Bauinteressenten und Investoren die Neigung erkennbar, sich den Herausforderungen bei der Aktivierung oder Reaktivierung von Flächen im Innenbereich zu entziehen und anstelle dessen ihre Aktivitäten auf bisher unbebaute Flächen im Außenbereich zu orientieren.

Insoweit liegt für die kommunalen Träger der Bauleitplanung die Herausforderung darin, mit den umfangreich gegebenen Möglichkeiten aus der Raumordnungsplanung aktiv umzugehen und auch solche Zielkonflikte auszutragen.

Die Landesentwicklungsplanung wie auch die konkretisierende Regionalplanung sind instrumentell nicht darauf ausgerichtet, den Städten und Gemeinden aufzugeben, die Entwicklungsmöglichkeiten, die diesen im Rahmen der Raumordnungsplanung gegeben sind, unmittelbar umzusetzen.

Die Raumordnungsplanung kann i.d.R. keine diesbezüglichen Planungsgebote aussprechen. Auch die kommunale Bauleitplanung kann Flächeneigentümer nicht zur Bebauung planungsrechtlich gesicherter Flächen zwingen (Art. 14 GG).

¹⁵ Vgl. Die Bundesregierung: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021 – Weiterentwicklung, Berlin 2021.

„Fehl“-Entwicklungen in vergleichbaren Wachstumsregionen wie z.B. in Norditalien zeigen, dass das deutsche Planungssystem der Raumordnung in den Ländern eine solide und verlässliche Grundlage für kommunale Planungen bietet. Entspräche man allen Nutzungswünschen und Individualinteressen, würde dies zu einer homogenen Verteilung und Durchmischung von Siedlungs- und Freiraumnutzungen und einer starken Zersiedelung führen. Dies ist mit einer nachhaltigen Raumentwicklung nicht vereinbar.

Zentrale Aufgabe der Landesplanung ist es demgemäß, die Einhaltung der Vorgaben aus dem LEP HR zu prüfen und zu gewährleisten und gleichzeitig praxisorientiert mit den Kommunen zusammen Lösungen zu finden - dort, wo zunächst Nutzungskonflikte oder divergierende Entwicklungsvorstellungen aufeinandertreffen.

D. Befragung von Städten und Gemeinden im Land Brandenburg – Kurzfassung der Dokumentation (empirica)¹⁶

Methodische Vorgehensweise

Adressaten der Befragung waren die Träger der Bauleitplanung. Dies sind im Land Brandenburg stets die Städte und Gemeinden, unabhängig davon, ob diese amtsfrei oder amtsangehörig sind. Im Falle der amtsangehörigen Gemeinden werden die Geschäfte der täglichen Verwaltung durch die Ämter erledigt. Diese wurden daher als kompetente Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für das Planungsgeschehen in den amtsangehörigen Gemeinden befragt. Aussagen und Bewertungen zum Planungsgeschehen in den amtsangehörigen Gemeinden sind somit nicht von diesen selbst getroffen worden.

Alle Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamte in den Ämtern (als Auskunftspartner für die amtsangehörigen Gemeinden) und in den amtsfreien Gemeinden¹⁷ im Land Brandenburg wurden mit Schreiben vom 01. September 2020 durch den Minister für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg über die bevorstehende Befragung informiert. Ein ähnliches Schreiben erhielten Ende September 2020 die Landkreise. Alle Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamte in den Ämtern und amtsfreien Gemeinden wurden anschließend mehrfach durch empirica kontaktiert, um sicherzustellen, dass alle an einer Teilnahme Interessierten die Chance für eine Terminvereinbarung hatten.

Die Befragung wurde von Oktober 2020 bis März 2021 durchgeführt (Interviewleitfäden siehe Anhang). Insgesamt haben sich Interviewpartnerinnen und Interviewpartner aus 82 Ämtern und amtsfreien Gemeinden sowie neun Landkreisen an der Befragung beteiligt, von fast allen anderen Angefragten erfolgte keine Rückmeldung, die Vertreter und Vertreterinnen einzelner Ämter und amtsfreier Gemeinden verzichteten aus terminlichen Gründen auf ein Gespräch. Bezogen auf alle Angefragten (aus 195 Ämtern und amtsfreien Gemeinden) im Land Brandenburg decken die Interviews mit den 82 Befragten 42 Prozent der kommunalen Verwaltungen ab. Je nach Gemeindetyp ergaben sich unterschiedliche Rückläufe zwischen 30 Prozent (Nicht-Zentrale Orte im WMR mit GSP) und 65 Prozent (Zentrale Orte im WMR außer Städte der zweiten Reihe) (s. Abb. im Anhang).

Befragungsergebnisse

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass diese auf qualitativen Interviews basieren und die Themenschwerpunkte je nach lokalen Rahmenbedingungen variieren.

Es handelt sich bei allen Befragungsergebnissen um individuelle Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner. Sie stellen keine formale Stellungnahme der Gebietskörperschaften dar, sondern schildern Erfahrungen und Einschätzungen aus Sicht der Befragten.

¹⁶ Durchführung einer Befragung im Land Brandenburg: Dokumentation der Befragungsergebnisse, empirica im Auftrag der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, 2021.

¹⁷ Zu den kontaktierten amtsfreien Gemeinden gehörten auch die vier kreisfreien Städte in Brandenburg.

Entwicklungsvorstellungen in Bezug auf ihre Siedlungsentwicklung

Die Perspektiven der Befragten auf die künftige Siedlungsentwicklung unterscheiden sich zwischen folgenden Typen stark:

- Die Befragten aus Achsengemeinden im Berliner Umland berichten von einem sehr hohen Nachfragedruck in allen Wohnungsmarktsegmenten. Mehrheitlich komme es bereits zu einer Wachstumsskepsis in der Bevölkerung.
- Die Befragten aus Achsenzwischenraumgemeinden im Berliner Umland berichten ebenfalls ausnahmslos von einer sehr starken Nachfrage. Mancherorts handele es sich dabei um eine neue Erfahrung. Es bestehe der Wunsch nach einem behutsamen Wachstum. Gerade in den stark wachsenden Gemeinden (v. a. Tesla-Umfeld) sei eine Wachstumsskepsis in der Bevölkerung wahrzunehmen.
- Die Befragten aus Ober- und Mittelzentren im Weiteren Metropolenraum berichten von einer verlangsamten Schrumpfung. Wanderungsgewinne vorrangig von Familien aus den Metropolen Berlin, Hamburg und Dresden werden durchweg begrüßt.
- Befragte aus Nicht-Zentralen Orte im Weiteren Metropolenraum mit Grundfunktionalem Schwerpunkt (GSP) berichten, dass sie aufgrund von Wanderungsgewinnen mittlerweile langsamer schrumpfen. Dabei werden vor allem attraktive Ortslagen nachgefragt. In Ausnahmefällen komme es sogar zu Wachstum. Den Aufschwung wollen sie gerne nutzen.
- Befragte aus Nicht-Zentralen Orte im Weiteren Metropolenraum ohne GSP beobachten oftmals aufgrund der Alterung weiterhin ein Schrumpfen. Die Nachfrage im Einfamilienhaussegment sei aber in den letzten rund zwei bis drei Jahren deutlich gestiegen. Sie sei größer als das verfügbare Angebot.

Bedarf und vorhandene Wohnbau- und sonstige Siedlungsflächen

Nach Aussage der Befragten habe ein wesentlicher Teil der Bautätigkeit in den letzten Jahren auf Nachverdichtungspotenzialen im Innenbereich stattgefunden. Dies würden die Befragten auch für die Zukunft als wünschenswert sehen und Baulücken seien meist auch vorhanden. Ein Großteil der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner befürchtet aber, dass die leicht aktivierbaren Grundstücke mittlerweile weitgehend bebaut seien.

73 der 82 Befragten gaben an, dass die Städte und Gemeinden über eine Flächennutzungsplanung verfügen, die in der Regel auch fortlaufend aktualisiert werde. Gerade in wachsenden Gemeinden erfülle der FNP eine wichtige Steuerungsfunktion. Der Umfang der dort ausgewiesenen Potenzialflächen variere sehr und die Aktivierbarkeit der Flächen sei häufig erschwert. Gerade in Gemeinden mit hoher Entwicklungsdynamik seien daher nur noch wenige leicht zu aktivierende Potenzialflächen vorhanden.

Interviewpartner und Interviewpartnerinnen aus Gemeinden im Berliner Umland, die nur noch behutsam wachsen möchten, schätzen die Flächenpotenziale in bestehenden B-Plänen als langfristig ausreichend ein. Die meisten übrigen Befragten bewerten die Flächenpotenziale in bestehenden B-Plänen als ausreichend für die nächsten rund fünf Jahre. Es scheitere auch hier immer wieder an der Aktivierbarkeit. Große Flächenpotenziale in alten B-Plänen aus den 1990er Jahren entsprächen zudem oft nicht mehr den heutigen Anforderungen. Längerfristig bedürfe es daher einer Anpassung dieser Planungen sowie weiterer aktivierbarer Flächenpotenziale.

Die Ausweisung neuer Flächen spiele je nach Situation vor Ort eine unterschiedliche Rolle. In vielen Zentralen Orten im Weiteren Metropolitanraum gebe es ausreichend Möglichkeiten. Gemeinden im Berliner Umland, die nur noch behutsam wachsen möchten, hätten nur noch einen geringen zusätzlichen Flächenbedarf. Demgegenüber komme es aus Sicht der Befragten aus Nicht-Zentralen Orten im WMR, die gerne noch stärker wachsen würden, vor allem dort zu Engpässen, wo die raumordnerisch gegebenen Möglichkeiten zur Neuausweisung auf die Eigenentwicklungsoption beschränkt seien.

Dort, wo die Wohnungsnachfrage steige, führe dies auch zu einem steigenden Bedarf an sozialer und verkehrlicher Infrastruktur. Auch die Nachfrage bei gewerblichen Flächen sei insgesamt deutlich gestiegen. Im Berliner Umland würden Flächen für Gewerbe vielerorts knapp. Im Weiteren Metropolitanraum gebe es in der Mehrheit der Gemeinden aber noch ausreichend Gewerbeflächen.

Insbesondere Gemeinden im Weiteren Metropolitanraum berichten von einem steigenden Flächenbedarf im touristischen Sektor.

Auch der Bedarf an Flächen für Windkraft- und Photovoltaikanlagen steige dort stark, die Akzeptanz in der Bevölkerung insbesondere gegenüber Windkraft sinke hingegen.

Erfahrungen bei der Flächenaktivierung und mit der Planung neuer Siedlungsflächen, die nicht mit dem LEP HR zusammenhängen

Kommt es zu Hemmnissen bei der Flächenaktivierung bzw. Planung neuer Siedlungsflächen, beziehen sich die meistgenannten Argumente nicht auf den LEP HR, sondern auf eine große Bandbreite an Themen von der Aktivierbarkeit von Flächen bis hin zu fachplanerischen Restriktionen.

- Eigentumsverhältnisse:
Nur wenige Gemeinden verfügen über Potenzialflächen im kommunalen Eigentum. Bei den Flächenpotenzialen in privatem Eigentum stoßen praktisch alle Gemeinden auf erhebliche Hürden bei der Aktivierung. Das Haupthemmnis liege darin, dass viele Eigentümerinnen und Eigentümer nicht verkaufsbereit seien.
- Ausbau der sozialen und verkehrlichen Infrastruktur:
Der Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes hänge nach Einschätzung vieler Befragter, besonders im Berliner Umland, der Siedlungsentwicklung hinterher. Es besteht die Sorge, dass es zu Synchronisationsdefiziten bei steigenden Einwohnerzahlen komme. Auch der Ausbau der sozialen Infrastruktur stelle vielerorts eine Herausforderung dar. Teils fehle es an Flächen, oftmals auch an finanziellen Mitteln.
- Akzeptanz von Neubauvorhaben vor Ort:
In den Gemeinden mit sehr starken Einwohnerzuwächsen, vorwiegend Achsengemeinden im Berliner Umland, hemme die sinkende Akzeptanz für weiteres Wachstum die Siedlungsflächenentwicklung. Ganz anders gestalte sich die Situation meist in schrumpfenden oder stagnierenden Gemeinden. Dort werde Wachstum oftmals als positive Entwicklung wahrgenommen.
- Planungsaufwand und Ressourcen:
Knappe Ressourcen in Verwaltungen seien eine Hürde für die Planung und Entwicklung von

Siedlungsflächen. Insbesondere bei größeren Vorhaben seien gerade kleine Gemeinden personell häufig nicht ausreichend aufgestellt. Es fehle aber auch an finanziellen Ressourcen, zum Beispiel für eine immer aufwendiger werdende Planung, für fachplanerische Gutachten, die Erschließung neuer Baugebiete oder auch Ausgleichsflächen.

- Fachplanerische Restriktionen:
Der Schutz von Schutzgütern sei für alle Befragten grundsätzlich Konsens. Dennoch beschreibt mehr als ein Drittel der Befragten bestehende Fachplanungen als Hemmnis für ihre Siedlungsflächenentwicklung. Die Gegebenheiten vor Ort seien sehr unterschiedlich. Am häufigsten komme es zu Hemmnissen, wenn fachplanerische Restriktionen einer beabsichtigten Wohnnutzung oder touristischen Nutzung entgegenstünden. Hinzu kämen hohe Kosten und langwierige Planungsverfahren.
- Baurecht:
Zum Teil stünden baurechtliche Hürden einer (Innen-)Entwicklung im Weg oder erschwerten diese. Dies betreffe zum Beispiel unterschiedliche Einschätzungen zwischen Gemeinde und Landkreis über die Abgrenzung von Innen- bzw. Außenbereichen. Die Umnutzung ehemaliger landwirtschaftlicher Gebäude scheitere häufig an bauplanungsrechtlichen Normen.
- Altlasten und Konversion:
Die Beseitigung von Altlasten und die Konversion von Liegenschaften seien mit hohen Kosten verbunden. Dies stelle eine erhebliche Hürde für die Siedlungsflächenentwicklung dar. In kleineren Gemeinden kämen teilweise personelle Engpässe hinzu, entsprechende Standorte aus eigener Kraft zu entwickeln.
- Ausgleichsflächen:
Während die oben beschriebenen Aspekte in der Regel aktiv von den Befragten angesprochen wurden, wurden fehlende Ausgleichsflächen häufig erst auf Nachfrage benannt, dann aber als zunehmend schwierig beschrieben.
- Förderprogramme Wohnen:
Vereinzelt beschreiben Interviewpartner und Interviewpartnerinnen auch Hemmnisse im Zusammenhang mit der Wohnungsbauförderung des Landes, z.B. auf Grund des hohen bürokratischen Aufwands oder fehlender Zugänge zu Fördermitteln.

Erfahrungen bei der Flächenaktivierung und der Planung neuer Siedlungsflächen mit Blick auf den LEP HR

Insgesamt treffen die meisten Festlegungen des LEP HR bei den Befragten auf breite Zustimmung. So insbesondere der Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung. Befragte aus Zentralen Orten befürworteten die Steuerungsintention des LEP HR und fordern teils eine deutlich pointiertere Schwerpunktsetzung der Siedlungssteuerung zugunsten der Zentralen Orte.

Gegenpositionen dazu werden ebenfalls formuliert, allerdings ohne, dass der darin liegende Zielkonflikt zwischen dem Steuerungsanspruch der Raumordnung und den Entwicklungsabsichten der Gemeinden thematisiert wird. So resultierten, laut Schilderungen der Befragten aus den Festlegungen im LEP HR je nach Gemeindetyp differenzierte Rahmensetzungen, die mit Einschränkungen für ihre Siedlungsentwicklung verbunden sind. Das Ausmaß der Akzeptanz unterscheide sich in Wechselwirkung mit verschiedenen anderen Rahmenbedingungen je nach Gemeindetyp und Nachfragedynamik sehr.

Die Befragungsergebnisse sind dabei stark geprägt durch die Erfahrungen der Befragten in den letzten Jahren, zu denen die Befragten fast durchweg von einem starken Anstieg der Nachfrage berichten. In Berlin-Nähe und in manchen Zentralen Orten betreffe das alle Wohnungsmarktsegmente, in ländlicheren Gegenden nur den Eigenheimsektor.

Die Befragten aus Gemeinden mit den größten quantitativen Spielräumen bei der Wohnsiedlungsflächenentwicklung gemäß LEP HR sehen die geringsten Hemmnisse bei ihrer Siedlungsentwicklung durch Festlegungen des LEP HR.

- Etwa die Hälfte der Befragten aus Achsengemeinden im Berliner Umland sieht keine Hemmnisse durch den LEP HR. Die andere Hälfte der Befragten sieht sich vor allem durch den Zuschnitt des Gestaltungsraums Siedlung beschränkt, da er die tatsächlichen Begebenheiten vor Ort nicht adäquat widerspiegeln.
- Die meisten der Befragten aus Achsenzwischenraumgemeinden im Berliner Umland hingegen sehen sich durch den LEP HR in ihrer Siedlungsentwicklung beschränkt, da hier die Steuerungswirkung zum Tragen kommt. Die Nachfrage übersteige die raumordnerisch möglichen Flächenkontingente bei Weitem. Als ein anderes Problem stelle sich die Anrechnung noch nicht erschlossener bzw. bebauter Potenziale aus alten Bauleitplänen dar, da diese den Spielraum der Gemeinde einschränke, solange die Bauleitplanung nicht angepasst werde. Die Befragten begrüßen die zusätzlichen Entwicklungsmöglichkeiten durch die Wachstumsreserve in den GSP.
- Interviewpartnerinnen und Interviewpartner aus Ober- und Mittelzentren im Weiteren Metropolitanraum sehen keine quantitativen Hemmnisse durch den LEP HR in Bezug auf ihre Siedlungsflächenentwicklung, da es dort keine quantitativen Begrenzungen gibt.
- Die Mehrheit der Befragten im Weiteren Metropolitanraum mit GSP begrüße die zusätzliche Wachstumsreserve für GSP in hohem Maße. Vielerorts eröffneten sie die gewünschten Entwicklungsmöglichkeiten. Insbesondere Befragte aus Flächengemeinden sehen es jedoch als hinderlich an, dass die Möglichkeiten zur Festlegung eines GSP auf einen Ortsteil beschränkt ist. Vielerorts halten Befragte auch die Kriterien zur Auswahl von GSP für nicht zeitgemäß bzw. angemessen und wünschen sich eine deutlich größere Anzahl von Ortsteilen, die als Grundfunktionaler Schwerpunkt festgelegt werden.
- Die Mehrheit der Befragten im Weiteren Metropolitanraum ohne GSP sieht die Gemeinden durch die Begrenzung des LEP HR auf die Eigenentwicklung in ihrer Siedlungsflächenentwicklung unangemessen eingeschränkt, obwohl die Bevölkerungsentwicklung in diesen Gebieten nicht auf Wachstum hindeutet. Die Beschränkung nehme den Städten und Gemeinden die Möglichkeit für eine Entwicklung, weil sie die Nachfrage nach aktivierbaren Grundstücken nicht bedienen könnten. Auch hier treffen die Kriterien zur Ausweisung von GSP auf Kritik.

Die weiteren Festlegungen im LEP HR, wie der Vorrang der Innenentwicklung oder Festlegungen zur Vermeidung von weiterer Zersiedelung sowie das Ziel, Freiraum zu sichern, stoßen grundsätzlich auf großen Zuspruch. Ausnahmen beziehen sich auf spezifische Fälle:

- Befragte aus Gemeinden in der Lausitzer Bergbaufolgelandschaft sehen durch die spezifischen Rahmenbedingungen oft keine Möglichkeit, neue Flächenentwicklungen an vorhandene Siedlungsflächen anzuschließen. Dies wirke sich vor allem auf die touristischen Entwicklungspotenziale negativ aus.

- Bei den Möglichkeiten für eine Umwandlung von Wochenend- und Ferienhausgebieten kommt es in Einzelfällen zu unterschiedlichen Einschätzungen bei den Befragten. Während einige Interviewpartnerinnen und Interviewpartner solche Wochenend- oder Ferienhausgebiete, die bereits heute faktisch einem Wohngebiet nach § 34 BauGB entsprächen, gerne auch baurechtlich anpassen würden, würden andere Interviewpartner und Interviewpartnerinnen eine Umwandlung möglichst strikt vermeiden, um einen Fortzug der Bewohnerinnen und Bewohner aus den Kernorten nicht zu befördern.
- Es komme teilweise zu kontroversen Einschätzungen, ob es sich bei Vorhaben bauplanungsrechtlich um die Erweiterung einer Splittersiedlung oder um die Schließung einer Baulücke handele.
- In Einzelfällen wurde kritisiert, die maßstabsbedingt nicht flächenscharfe Abgrenzung des Freiraumverbundes sei nicht nachvollziehbar und auch unklar.

Anregungen aus Sicht der Befragten

Die meisten von den Interviewpartnern und Interviewpartnerinnen benannten Hürden für die Siedlungsentwicklung in den Städten und Gemeinden beziehen sich auf Rahmenbedingungen, auf die der LEP HR keinen unmittelbaren Einfluss hat. Entsprechendes gilt für die meisten von den Gemeinden genannten Anregungen und Wünsche.

Einige Befragte aus Städten, Gemeinden und Landkreisen äußern aber auch Vorschläge, die den LEP HR direkt betreffen. Oftmals hängen solche Anregungen mit bzw. ohne direkten Bezug zum LEP HR eng zusammen.

Wird etwa eine Eigenentwicklungsoption als zu gering bewertet, so falle das weniger ins Gewicht, wenn nicht Potenzialflächen durch Schutzgebiete belegt wären oder es mehr aktivierbare Baulücken gäbe. Die Anregungen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner sind dabei nicht immer kongruent. Es zeigen sich auch Zielkonflikte und gegenläufige Vorschläge. Das betrifft allen voran die Kernfrage um Wachstum und Schrumpfung und entsprechende Steuerungsfragen.

Allgemeine Anregungen zur Siedlungsflächenentwicklung

Insgesamt wünschen sich die Befragten Lösungen zur Erleichterung der Innenentwicklung:

- Baulückenaktivierung und Innenentwicklung:
Als hilfreich bewerten gerade Befragte aus größeren Gemeinden eine Unterstützung bei der Erarbeitung von Baulückenkatastern sowie zusätzliche personelle und/ oder finanzielle Ressourcen, zum Beispiel zur Klärung von Eigentumsverhältnissen.
- Baurecht und Angebotspolitik:
Vorschläge beziehen sich zum einen auf die Auslegung des Baurechts durch die Landkreisverwaltungen (z. B. Genehmigungspraxis nach § 34 oder § 35 Absatz 4 BauGB - Nutzungsänderung landwirtschaftlicher Gebäude - erleichtern) und zum anderen auf generelle Lösungsansätze im Bereich Baurecht (z. B. Einsatz von Baugeboten, Nutzung des Vorkaufrechts durch Kommunen stärken, Einführung neuer Gebietskategorien in der Baunutzungsverordnung (BauNVO)).
- Flächenerwerb:
Für den Flächenerwerb könnte aus Sicht von Befragten vor allem die Einführung rechtlicher

Instrumente förderlich sein, die den strategischen Erwerb von Flächen erleichtern (z. B. finanzielle Unterstützung beim Zwischenerwerb).

- Schutzgebiete:
Es gelte, eine angemessene Abwägung/ Gewichtung zwischen der Bewahrung der Schutzgüter und der Siedlungsentwicklung zu finden. Hierzu sei beispielsweise der räumliche Umgriff von Landschaftsschutzgebieten zu überprüfen, aber auch zum Beispiel eine größere Flexibilität im Umgang mit Schutzgebieten wünschenswert.
- Schaffung von Ausgleichsflächen:
Um die Engpässe bei Ausgleichsflächen zu lindern, seien beispielsweise (die u. a. beim Land vorhandenen) Pool-Lösungen hilfreich. Zusätzlich könne auch hier eine größere Flexibilität bei den Anforderungen helfen.
- Bürokratischer Aufwand und Prozessbeschleunigung:
Um langwierige und aufwendige Planungen zu vereinfachen und zu straffen, von der Bauleitplanung bis hin zu Baumaßnahmen, wünschen sich die Gemeinden, dass Bürokratie abgebaut und Prozesse vereinfacht würden.
- Fachliche Unterstützung und Ressourcen:
Bei übergeordneten Themen, wie zum Beispiel im Umgang mit Photovoltaik, seien fachliche Hilfestellungen durch das Land wünschenswert. Auch zur Ressourcenausstattung äußern die Befragten verschiedene Vorschläge. Sie reichen von einer mobilen Eingriffstruppe durch Planerinnen und Planer und Fachkräfte für überlastete Gemeinden bis hin zu einer finanziellen Unterstützung beim Zwischenerwerb von Flächen.
- Förderprogramme:
Interviewpartnerinnen und Interviewpartner aus verschiedenen Gemeinden wünschen sich einen leichteren Zugang zu Fördermitteln (z. B. Landesprogramm zur Förderung der Stadt- und Ortsentwicklung im ländlichen Raum (SLR) auch ohne GSP; Wohnungsbauförderung auch für Städte der zweiten Reihe, Rückbau auch im ländlichen Raum).

Siedlungsflächenentwicklung mit direktem Bezug zum LEP HR

In Bezug auf den LEP HR gehe es Befragten vor allem um einen flexibleren Umgang mit individuellen Entwicklungsmöglichkeiten. Dazu wurden vor allem folgende Anregungen und Wünsche vorgetragen:

- Vor allem Befragte aus Gemeinden ohne GSP sehen Veränderungsbedarf bei den Kriterien zur Ausweisung der GSP. Unter anderem seien innovative Lösungen wie mobile Dienste mit zu berücksichtigen. Befragte aus Gemeinden mit GSP-Ortsteilen wünschen vielfach einen flexibleren Umgang mit den Flächenkontingenten innerhalb des gesamten Gemeindegebiets.
- Die Mehrheit der Befragten aus Nicht-Zentralen Orte ohne GSP wünsche sich einen höheren Spielraum bei der Eigenentwicklung. Es sei zum Beispiel wichtig für die Innenentwicklung, dass die Flächen im Innenbereich (z. B. Außenbereich im Innenbereich, Konversion), für die

Baurecht geschaffen oder geändert werden muss, nicht auf die Eigenentwicklungsoption angerechnet werde.¹⁸ Vorgeschlagen werde auch, dass solche Flächen in alten B-Plänen nicht angerechnet werden, bei denen die Gemeinde davon ausgeht, dass eine Realisierung aus verschiedenen Gründen ausgeschlossen werden könne.

- Mehrere Interviewpartnerinnen und Interviewpartner regen an, den räumlichen Umgriff des Freiraumverbundes raumkonkreter abzugrenzen. Auch regen einige Gemeinden an, den Freiraumverbund stärker mit Schutzgebieten abzugleichen.
- Einzelne Befragte aus Gemeinden, direkt angrenzend an den Gestaltungsraum Siedlung und in einem sehr dynamischen Umfeld, wünschen sich eine Erweiterung des Gestaltungsraumes Siedlung auf das eigene Gemeindegebiet.
- Befragte in der Bergbaufolgelandschaft regen an, im Lausitzer Seenland den Strukturwandel durch Ausnahmen von der Pflicht zum Siedlungsanschluss für Wohnen und touristische Entwicklungsvorhaben zu unterstützen.

Übergeordnete Aspekte

- Viele der Befragten wünschen sich mehr Flexibilität und Eigenverantwortung in der Siedlungsflächenentwicklung zur stärkeren Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten.
- Befragte wünschen sich auch mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit für Hintergründe und Entscheidungen des Landes. Eng damit verknüpft wird ein Bedarf gesehen, durch verbindliche Abstimmungen mehr Planungssicherheit zu erlangen und zügigere Verfahren zu erreichen.
- Ein wichtiger Aspekt liege aus Sicht zahlreicher Befragter darin, die Möglichkeiten für übergeordnete Entwicklungen im LEP HR zu stärken und damit Entwicklungspotenziale von Städten und Gemeinden sowie Landkreisen zu unterstützen. Eine stärkere Einbettung des LEP HR in einen länderübergreifenden bis hin zu einem europäischen Kontext sei zudem wünschenswert.
- Einige Städte, Gemeinden und Landkreise vermissen im LEP HR eine wachstumsorientierte raumordnerische Vision. Das gelte insbesondere für die ländlichen Räume. Der LEP HR sei stark auf Berlin fokussiert, Entwicklungsperspektiven für den ländlichen Raum seien zu wenig erkennbar.
- Viele Befragte aus Nicht-Zentralen Orten wünschen sich, dass der LEP HR offener auf Veränderungen in der Nachfragedynamik reagiere. Es sei wichtig, die Nachfragedynamik vor Ort unabhängig von räumlichen Schwerpunkten der Siedlungsentwicklung bedienen zu können.
- Themenunabhängig gebe es nach Aussage vieler Interviewpartner und Interviewpartnerinnen das Bedürfnis nach einer intensiveren, partnerschaftlichen Zusammenarbeit und einem fachlichen Austausch mit der Landesentwicklungsplanung. Dies gelte auch für eine Beseitigung von Hemmnissen durch weitere Ressorts innerhalb der Landesregierung.

¹⁸ Hinweis von GL: Soweit die Flächen im Rahmen der Innenentwicklung geplant werden, erfolgt keine Anrechnung auf die Flächenkontingente (Eigenentwicklungsoption sowie Wachstumsreserve in GSP).

Zentrale Aspekte aus der ergänzenden Befragung von Interessenvertretern und Interessenvertreterinnen sowie Expertinnen und Experten

Aus der ergänzenden Befragung von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern sowie Experten und Expertinnen wird deutlich, dass die heterogenen Rahmenbedingungen in der Hauptstadtregion die größte Herausforderung für die Planung auf allen Ebenen, aber auch für die vertretenen Institutionen der befragten Expertinnen und Experten sind.

Die Siedlungsdynamik, die sich im Kern der Hauptstadtregion eher verstärken als abschwächen wird, ist verbunden mit der Notwendigkeit, davon auch die peripheren Landesteile profitieren zu lassen und dabei übergeordneten Zielen wie Klimaschutz, Reduzierung des Flächenverbrauchs, Verkehrsvermeidung, Sicherung der Daseinsvorsorge, Umwelt- und Naturschutz nachzukommen.

Es besteht Einigkeit, dass die Siedlungsentwicklung und die damit verbundenen Prozesse nicht ungesteuert ablaufen dürfen. Im Detail werden über die Art und Weise dieser Steuerung je nach Interessenlage der befragten Institution ähnliche divergierende Vorstellungen geäußert, wie dies schon von Seiten der Befragten aus Ämtern und Gemeinden vorgetragen wurde. Hervorgehoben wird aber durchweg die hohe Bedeutung des LEP HR als Steuerungsinstrument.

E. Einordnung der Befragungsergebnisse

Entwicklungsvorstellungen zur Siedlungsentwicklung

Die Befragten äußern den Anspruch, die Siedlungsentwicklung in den Städten und Gemeinden ganzheitlich zu gestalten und mit einer der Bevölkerungsentwicklung entsprechenden Infrastruktur zu begleiten. Die hierzu erforderliche aktive und nachhaltige räumliche Steuerung sowie ein Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung werden befürwortet.

Vorrang der Innenentwicklung

Insbesondere besteht nach Aussagen der Befragten grundsätzliche Zustimmung zum grundlegenden Vorrang der Innenentwicklung und deren unbegrenzter landesplanerischer Zulässigkeit, wie diese im LEP HR verankert sind. Demnach soll in Übereinstimmung mit dem übergeordneten Ziel der Reduzierung von Flächeninanspruchnahmen bei der Siedlungsentwicklung das Gebot der vorrangigen Innenentwicklung vor einer Außenentwicklung gelten. Die Inanspruchnahme von weiterem Freiraum, häufig landwirtschaftlich genutzter Flächen, soll zumindest so lange vermieden werden, wie innerhalb vorhandener Siedlungsgebiete Flächenaktivierungen, z. B. durch die Nachnutzung baulich vorgeprägter Flächen oder das Schließen von Baulücken, möglich sind. Die Auswertung der Befragungsergebnisse weist darauf hin, dass diesbezügliche Hemmnisse der Entwicklung in den Gemeinden nicht in der landesplanerischen Rahmensetzung als vielmehr auf der Umsetzungsebene gesehen werden (s.u.).

Schwerpunktsetzung in der Siedlungsentwicklung

Hinsichtlich einer Siedlungsentwicklung, die über die Innenentwicklung hinausgeht, ist ebenfalls eine grundsätzliche Zustimmung zum Steuerungsansatz des LEP HR und der damit verbundenen Konzentration auf räumliche Schwerpunkte erkennbar. Im Einzelfall werden aber auch gegenläufige Vorstellungen der Befragten – auch untereinander – deutlich, ohne dass der hierin liegende grundsätzliche Zielkonflikt thematisiert wird. So äußern sich die Befragten zur räumlichen Schwerpunktsetzung für die Siedlungsentwicklung entsprechend ihrer Zuständigkeiten nicht aus übergeordneter, sondern aus örtlicher Sicht und mit Blick auf potenzielle und auf der Nachfrage am Wohnungsmarkt beruhenden Entwicklungsmöglichkeiten. Daher unterscheiden sich die Vorstellungen der Befragten zwischen den Gemeindetypen deutlich.

Befragte aus Zentralen Orten im Allgemeinen sowie Achsengemeinden im Berliner Umland befürworten die Konzentration der Siedlungsentwicklung und fordern teilweise eine weitere Verstärkung dieses Steuerungsinstruments. Grenzen bei der Verfolgung dieses Ansatzes werden weniger aufgrund abweichender fachlicher Einschätzungen oder entgegengesetzter bauleitplanerischer Zielsetzungen gesehen, sondern gründen im Wesentlichen auf Schwierigkeiten bei der Bereitstellung entsprechender Infrastruktur sowie bei der Kommunikation und Akzeptanzfindung für entsprechende Strategien oder Vorhaben bei Anwohnerinnen und Anwohner sowie Bürgerschaft.

Befragte aus Achsenzwischenraumgemeinden im Berliner Umland und Nicht-Zentralen Orten im Weiteren Metropolenraum, die keine Siedlungsschwerpunkte sind, äußern den Wunsch, die wahrnehmbar steigende Nachfrage nach Siedlungsflächen mit geeigneten Angeboten bedienen zu können, um daraus positive Effekte für die gemeindliche Entwicklung insgesamt zu generieren. Die Befragungsergebnisse zeigen jedoch, dass einer Umsetzung der kommunalen Pla-

nungsabsichten vorwiegend Regelungen aus verschiedenen Rechtsgebieten (s. u.) entgegenstehen. Erst in zweiter Linie werden auch Festlegungen des LEP HR als entwicklungshemmend wahrgenommen.

Angesichts der nach Gemeindetypen sehr unterschiedlichen Bewertungen der Befragten zu den Möglichkeiten der Wohnsiedlungsentwicklung und ihrer ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekte ist die Maßgabe für die Raumordnung von besonderer Bedeutung, eine gesamt-räumlich nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen.

Es ist daher nicht angezeigt, auf die räumliche Schwerpunktsetzung für die Wohnsiedlungsentwicklung zu verzichten oder die vorgesehenen Entwicklungsmöglichkeiten ubiquitär zu erhöhen, bevor die vielfältigen Möglichkeiten zur Realisierung innerhalb des landesplanerisch vorgesehenen Rahmens genutzt worden sind.

Erst nachrangig wäre zu prüfen, ob sachliche Voraussetzungen dafür vorliegen, erweiterte Entwicklungsmöglichkeiten zu schaffen. Im Rahmen der Überprüfung der Landesplanung zu einem späteren Zeitpunkt wäre somit die Frage zu klären, inwieweit die in den Städten und Gemeinden bestehenden Wachstumsreserven der Nachfrage ggf. nicht mehr genügen.

Hemmnisse bei der Siedlungsentwicklung und Flächenaktivierung

Bodenrecht und Eigentumsverhältnisse

Die Handlungsfähigkeit der Kommunen hinsichtlich der Realisierung ihrer Entwicklungsvorstellungen wird wesentlich dadurch beeinflusst, inwieweit diese über kommunales Eigentum an Potenzialflächen für den Wohnungsbau verfügen. Dies ist nach Einschätzung der Befragten in vielen Gemeinden nur in begrenztem Umfang der Fall. Die Befragten erachten daher die Möglichkeiten für eine strategische Bodenvorratspolitik (z. B. Zwischenerwerb) in der Praxis als zu gering. Der von mehreren Befragten geäußerte Wunsch nach finanziellen Hilfen hierfür liegt außerhalb eines raumordnerischen Kompetenztitels. Vielmehr stellen sich hier Fragen der kommunalen Vermögenspolitik und ggf. der Gemeindefinanzierung.

Angesichts mangelnder Flächenpotenziale in kommunalem Eigentum hemmen nach Aussage der Befragten häufig die Zusammensetzung und das Marktverhalten gerade der privaten Flächeneigentümer die wünschenswerte Wohnsiedlungsentwicklung in den Städten und Gemeinden. Ungeklärte Rechtsverhältnisse, ökonomische Erwägungen (Spekulation) und Restriktionen aufgrund geringer Bodenpreise wie auch persönliche Präferenzen verhindern die Verfügbarkeit von Flächen für eine bauliche Entwicklung.

Diese Hemmnisse können weder der Raumordnung zugerechnet noch durch ihre Instrumente beeinflusst werden. Vielmehr gehört die Bereitstellung von verfügbarem und geeignetem Bauland für ein bedarfsgerechtes Wohnungsangebot zu den wichtigen Aufgaben der Kommunen.

Hierfür bietet das Planungs-, Bau- und Bodenrecht Möglichkeiten, um die Baulandentwicklung zu steuern und zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums beizutragen. Die Herausforderung für die Städte und Gemeinden besteht darin, aus der Vielzahl geeigneter Instrumente die passenden auszuwählen und zu einer schlüssigen Strategie zusammenzufügen. Neben einer angebotsorientierten kommunalen Bauleitplanung erfordert die dynamische Entwicklung auf den Wohnungs- und Baulandmärkten in Brandenburg zunehmend ein neues Herangehen in den Kommunen.

Die Frage, inwieweit die Verfügbarmachung von Bauland durch fiskalische Instrumente gesteigert werden können, liegt außerhalb des raumordnerischen Kompetenzrahmens wie auch der kommunalen Hoheit und wäre durch den Bundesgesetzgeber zu lösen.

Soziale und verkehrliche Infrastruktur

Die Kosten für die Bereitstellung verkehrlicher Infrastruktur als Voraussetzung für eine weitere Siedlungsentwicklung werden vor allem in wachsenden Gemeinden als Herausforderung eingeschätzt. Defizite sehen die Befragten sowohl beim Ausbau von Schienen- und Straßenverkehrswegen als auch bei der Berücksichtigung innovativer Mobilitätskonzepte zur Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs. Die Abstimmungsprozesse zwischen den verschiedenen Planungs- und Verkehrsträgern werden als verbesserungswürdig empfunden.

Der landesplanerische Steuerungsansatz, die Wohnsiedlungsentwicklung entlang von Schienenverkehrsachsen sowie in verkehrlich gut angebundenen Zentralen Orten zu konzentrieren, ist grundsätzlich geeignet, Wegezeiten im Pendlerverkehr sowie das Aufkommen im motorisierten Individualverkehr zu reduzieren und damit Spielräume für weitere Siedlungsentwicklungen zu erhalten. Für die Verkehrs- und Infrastrukturentwicklung bietet der LEP HR ein angemessenes und zugleich standörtlich ausgewogenes Steuerungssystem mit dem Ziel, das notwendige Verkehrsaufkommen über den öffentlichen Verkehr, insbesondere den Schienenpersonennahverkehr, zu organisieren.

Die strategischen Grundlagen bilden die Mobilitätsstrategie Brandenburg 2030, der Landesnahverkehrsplan und die Radverkehrsstrategie, die jeweils mit umfangreichen Beteiligungsverfahren erarbeitet und fortgeschrieben werden. Wesentliche Maßnahmen sind die Stärkung des Umweltverbundes, insbesondere die Beseitigung infrastruktureller Engpässe im Rahmen von i 2030 sowie die Kapazitätserhöhungen im SPNV durch die Neuvergabe der Netze. Die Erreichbarkeit der Verknüpfungspunkte wird in immer steigendem Maße durch PlusBus-Linien sichergestellt. Inwieweit in der Umsetzung verkehrlicher Strategien und Vorhaben Hemmnisse aus Planungserfordernissen, Verfahrensanforderungen und Beteiligungsprozessen resultieren bzw. gemindert werden könnten, entzieht sich der raumordnerischen Steuerung.

Auch der Ausbau sozialer Infrastruktur wird von Befragten als eine Herausforderung im Zusammenhang mit Siedlungsentwicklung gesehen. Während die in rein kommunaler Verantwortung liegende Versorgung mit Kita-Plätzen überwiegend gewährleistet sei, gestalte sich dies bei der Bereitstellung von Schulplätzen schwieriger, da diese in Zuständigkeit der Kommunen bzw. Landkreise liegt. Die Beteiligung von Investoren an den Kosten der sozialen Infrastruktur gelinge teilweise, wenn auch vorrangig in Gebieten mit höheren Grundstückspreisen und mitunter zu Lasten späterer Mieterinnen und Mieter oder Käufer und Käuferinnen.

Der LEP HR setzt mit dem Zentrale-Orte-System einen Rahmen für die Sicherung der Daseinsvorsorge, insbesondere auch für die Tragfähigkeit sozialer Infrastruktureinrichtungen. Pläne und Strategien sowie die Erbringung der einzelnen Leistungsangebote sind aber Aufgabe der Fachplanungsträger und der öffentlichen Hände von Bund, Ländern und Kommunen, deren Aktivitäten die gemeinsame Landesentwicklungsplanung nicht vorgeben oder finanziell absichern kann.

Bauleitplanung und Baurecht

Als Hemmnisse der Siedlungsentwicklung wurden von den Befragten im Bereich der gesetzlichen Rahmenbedingungen vor allem Aspekte des Städtebau- bzw. Bauplanungsrechts benannt. Insbesondere werden von den Befragten die Auslegung des geltenden Rechts in Bezug auf die Abgrenzung des Innenbereichs vom Außenbereich sowie die Regelungen zur Nachnutzung von ehemals landwirtschaftlich genutzten Gebäuden als entwicklungshemmend angesehen.

Bei der Frage der Abgrenzung des Innenbereiches handelt es sich jedoch um eine Klarstellung für einzelne Grundstücke, die nicht dazu dient eine umfassende Siedlungsentwicklung vorzubereiten. Gleiches gilt auch für die Innenbereichssatzungen des § 34 Abs. 4 BauGB. Diese können in einem geringen Umfang eine Siedlungsentwicklung auf baulich vorgeprägten Grundstücken ermöglichen. Da hier allerdings eine ausufernde Planung in den Außenbereich hinein verhindert werden soll, kann es sich vor allem bei der Entwicklungs- und Ergänzungssatzung nur um wenige Grundstücke handeln. Eine flexiblere Handhabung dieser Vorschriften ermöglicht das BauGB nicht, so dass weder auf Seiten der Gemeinden noch der Landkreise Raum für Ermessensentscheidungen gegeben ist. Dies kann auch nicht durch Regelungen auf Landesebene ermöglicht werden, da es sich um bundesrechtliche Vorschriften bzw. entsprechende Rechtsprechung handelt.

Ebenso kann auch die Forderung nach einer einfacheren Umnutzung von ehemals landwirtschaftlichen Gebäuden nicht als Instrument angesehen werden, welches dazu geeignet ist, die Siedlungsentwicklung einer Gemeinde nachhaltig zu prägen. Die maßgeblichen Vorschriften des § 35 BauGB schützen den Außenbereich vor weiterer Zersiedelung, sodass eine strenge Auslegung geboten ist. Es liegt nicht im Ermessen der Gemeinde über die Zulässigkeit eines Vorhabens im Außenbereich zu entscheiden, vielmehr müssen die Voraussetzungen des § 35 BauGB streng abgeprüft werden. Nur bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen kann eine Nachnutzung der landwirtschaftlichen Gebäude z.B. für eine Wohnnutzung erfolgen. In vielen Fällen ist eine entsprechende Nachnutzung dieser Gebäude wünschenswert, allerdings darf dies nicht zu Lasten des zu schützenden Außenbereichs gehen.

Dort wo eine Entwicklung weder über § 34 BauGB im Innenbereich noch über § 35 BauGB im Außenbereich möglich ist, können die Kommunen selbst planerisch tätig werden. Die Innenbereichssatzungen können eine Bauleitplanung nicht ersetzen, da ihr Anwendungsbereich sehr beschränkt ist. Für größere Siedlungsflächenentwicklungen wird insofern immer ein Bebauungsplan sowie eine entsprechende, das gesamte Gemeindegebiet umfassende Flächennutzungsplanung notwendig sein. Dabei unterliegen die Kommunen dem aus dem BauGB abgeleiteten Ziel des Vorrangs der Innen- vor der Außenentwicklung, so dass ein erhöhter Begründungsaufwand erforderlich wird, wenn Außenbereichsflächen überplant werden sollen. Zusammen mit den landesplanerischen Steuerungsinstrumenten soll so die Innenentwicklung weiter gestärkt werden.

Weiterhin bietet das BauGB für die Überplanung von Innenbereichsflächen mit § 13a BauGB und eingeschränkt auch für die Überplanung von Außenbereichsflächen mit § 13b BauGB die Möglichkeit eines verkürzten Verfahrens ohne Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, so dass gegenüber dem regulären Planverfahren hier ein weniger komplexes Planverfahren angewendet werden kann.

Die Verzögerung von Planverfahren ist aber in vielen Fällen auf Restriktionen zurück zu führen, die sich insbesondere aus der Lage im Außenbereich ergeben (bspw. Schutzgebiete, Altlasten, Artenschutz).

Eine flexiblere Handhabung des Planungsrechts bei Vorhaben im unbeplanten Innenbereich oder im Außenbereich ist in vielen Fallkonstellationen auch zukünftig nicht möglich, da der Ermessensspielraum für die unteren Bauaufsichtsbehörden durch BauGB und Rechtsprechung vorgegeben und eingeschränkt ist. Insgesamt gesehen, bedarf es weniger besserer Rahmenbedingungen oder der Stärkung vorhandener rechtlicher Vorschriften als vielmehr eines Austausches zur praktischen Anwendung der vorhandenen Instrumente in den kommunalen Verwaltungen, die mit der letzten Novellierung des Baulandmobilisierungsgesetzes noch gestärkt wurden. Unter Anwendung dieser Instrumente können Gemeinden bereits jetzt aktiv die Mobilisierung von Bauland vorantreiben und die Siedlungsentwicklung nachhaltig steuern.

Hilfestellung dazu geben auch verschiedene Arbeitshilfen und Planungswerkzeuge des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung. In der Arbeitshilfe „Baulandstrategien im Brandenburger Maßstab“ aus dem Jahr 2020 werden verschiedene Ansätze zur Entwicklung von Bauland dargestellt und Instrumente vorgestellt. Die Planungsförderrichtlinie, welche 2021 erstmalig aufgelegt wurde, unterstützt die kommunale Bauleitplanung auch finanziell. Hinweise zu Verfahren und Inhalten von Bebauungsplänen finden Kommunen hingegen in der bereits etablierten Arbeitshilfe „Bebauungsplanung“, die mit der Darstellung einer Vielzahl an Anwendungsbeispielen eine besonders praxisbezogene Hilfestellung darstellt. Für Kommunen, bei denen es bereits zu Kapazitätsengpässen bei der bestehenden Infrastruktur kommt, wurde 2021 der Folgekostenschätzer¹⁹ um das Modul „soziale Infrastrukturen“ erweitert, welches die Ermittlung der Folgekosten für die soziale Infrastruktur bei neuen Bauvorhaben ermöglicht. Derartige Berechnungen erleichtern die Darstellung der Auswirkungen neuer Siedlungsentwicklung.

Wohnungsmarkt/-politik und Städtebauförderung

Wohnraumförderung

Die Wohnungsbauförderung im Land Brandenburg orientiert sich ebenfalls an dem Leitbild der Innenentwicklung. Dabei setzen die Förderprogramme unterschiedliche räumliche Schwerpunkte. Neben der deutlichen Ausrichtung auf innerstädtische Bereiche insbesondere beim Wohnungsneubau wird der Erhalt von Wohnungsbestand auch in konsolidierten Gebieten außerhalb der Innenstadt unterstützt. Grundlage für die Wohnraumförderung ist eine strategische Ausrichtung der Stadt, die absichern soll, dass die finanziellen Mittel eine bestmögliche Verwendung finden. Dazu wurden in den letzten Jahren bereits die Anforderungen an die Gemeinden (wohnungspolitische Konzepte) reduziert, so dass auch in kleineren Gemeinden ein einfacher Zugang zur Beantragung von Fördermitteln ermöglicht wurde. Auch die Wohnraumförderung unterstützt dabei die landespolitischen Strategien der Siedlungsentwicklung, die u.a. auf einer Förderung der Zentralen Orte beruht, so dass eine breite Förderung in das Land hinein auch zukünftig keine Zielstellung sein kann.

¹⁹ <https://mil.brandenburg.de/mil/de/themen/planen-bauen/folgekostenschaetzer/#>

Städtebauförderung

Von verschiedenen Gemeinden wurde der Wunsch geäußert, einen leichteren Zugang zu Fördermitteln zu erhalten, z. B. zum Landesprogramm zur Förderung der Stadt- und Ortsentwicklung im ländlichen Raum (SLR) auch ohne GSP; zur Wohnungsbauförderung auch für Städte der 2. Reihe sowie zum Rückbau auch im ländlichen Raum.

Mit dem Landesprogramm „Stadtentwicklung im ländlichen Raum“ sollen insbesondere kleine Städte als „Anker im Raum“ gestärkt werden. Hierbei können städtebauliche Missstände sowohl im Bereich der Funktions- als auch Substanzschwäche beseitigt werden. Um dies nachhaltig und entsprechend der landespolitischen Strategien umzusetzen, konzentriert sich die Förderung dabei auf Hauptorte, die bereits über bestimmte Ausstattungsmerkmale der Grundversorgung verfügen. Das in der Landesentwicklungsplanung verankerte Konzept der Grundfunktionalen Schwerpunkte stellt hierbei einen wichtigen Anhaltspunkt für die Bewertung entsprechender Strukturen im ländlichen Raum dar, wäre aber kein absolutes Ausschlusskriterium, wenn die definierten Ziele erreicht werden.

Rückbau außerhalb von Förderkulissen und Rückbau im ländlichen Raum

Von kleinen Gemeinden im ländlichen Raum wurde mitunter der Wunsch nach Rückbauprogrammen außerhalb der Stadtumbaukulissen geäußert. Vorhandene Plattenbauten, die nicht mehr marktfähig seien, stünden dort zunehmend leer. Gleichzeitig würden sich die Standorte für Neubauten eignen. Eine Förderung des Rückbaus dort könne die Innenentwicklung unterstützen.

Eine Rückbauförderung ist derzeit über das Teilprogramm Rückbau im Städtebauförderprogramm Stadtumbau (STUB) / Wachstum und nachhaltige Erneuerung (WNE) innerhalb von mit dem Land abgestimmten Förderkulissen möglich. Dabei sind die Zielsetzungen des BauGB, der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Land sowie die Programmstrategie zu berücksichtigen.

Der vereinzelte Rückbau im ländlichen Raum entspricht nicht den originären Aufgaben der Städtebauförderung insbesondere des Stadtumbaus. Kleineren Gemeinden wurde über das im Jahr 2014 einmalig aufgelegte Stadtumbau-Teilprogramm Rückbau in kleinen Städten sowie mit dem aktuellen Förderprogramm Stadt- und Ortsentwicklung im ländlichen Raum ohne Bezug zu Förderkulissen die Förderung des Rückbaus von Wohngebäuden ermöglicht. Adressaten der Städtebauförderung sind vornehmlich Städte mit ihren Kernstädten und Quartieren mit einer breiteren Zielsetzung als lediglich dem Rückbau von strukturellem Leerstand.

Wiederbebauung von Rückbauflächen (STUB)

Bestehen für Rückbauflächen aktualisierte Nutzungsintentionen, die eine Wiederbebauung vorsehen und die so noch nicht in der abgestimmten Stadtumbaustrategie enthalten sind, so ist die städtebauliche Zielplanung entsprechend anzupassen und erneut mit dem Land abzustimmen. Sobald die aktualisierte städtebauliche Zielplanung mit dem Land abgestimmt ist, wäre eine Wiederbebauung von Rückbauflächen ohne eine Verletzung der Zweckbindungsfrist möglich (siehe LBV Rundschreiben 3/04/2020).

Fachplanerische Restriktionen

Im Ergebnis der Befragungen scheinen fachplanerische Restriktionen insbesondere aus den Bereichen des Natur- und Artenschutzes im Konflikt mit Entwicklungsvorstellungen der Gemeinden zu stehen. Grundsätzlich ist dies unvermeidbar, da der Schutz von Flächen aus Natur- und Artenschutzgründen per se eine Begrenzung baulicher Inanspruchnahmen in hochwertigen oder schutzbedürftigen Räumen zum Ziel hat. Entsprechendes gilt für andere fachrechtliche Schutzvorschriften, die in den Befragungen weniger Gewicht hatten, wie z.B. Hochwasserschutz, Umwelt- und Immissionsschutz. Bodenschutzrechtliche Erfordernisse bei der Altlastensanierung spielen aufgrund der hierfür notwendigen finanziellen Aufwendungen eine Rolle, werden jedoch nicht dem Grunde nach hinterfragt.

Ob sich daraus unangemessene Einschränkungen der gemeindlichen Entwicklungsmöglichkeiten ergeben, hängt von zahlreichen Faktoren ab und lässt sich nur einzelfallbezogen beurteilen. Als gegeben hinzunehmen ist zunächst die geografisch bedingte unterschiedliche Naturausstattung der Gemeinden, aus der sich unterschiedliche Restriktionsintensitäten ergeben, aber gleichzeitig auch aus Sicht der Befragten positive Effekte im Sinne der sogenannten weichen Standortfaktoren für die Attraktivität ihrer Gemeinden resultieren.

Von den Befragten besonders häufig angesprochene Hemmnisse resultieren aus der Abgrenzung von Schutzgebieten des Natur- und Landschaftsschutzes und einer als fehlend empfundenen Flexibilität und Berücksichtigung gemeindlicher Entwicklungsvorstellungen in der fachrechtlich gebotenen Abwägung, z.B. beim Zustimmungsverfahren zur Bauleitplanung in Landschaftsschutzgebieten sowie bei Ausnahmen oder Befreiungen zugunsten von Siedlungsvorhaben. Auch die naturschutzrechtlichen Anforderungen bei der Bereitstellung von Ausgleichsflächen und der Aufwand und Zeitbedarf für Planungsverfahren, die sich unter anderem aufgrund von fachrechtlichen Anforderungen ergeben, werden als Schwierigkeit bei der Siedlungsentwicklung gesehen.

Auf solche fachplanerischen Restriktionen hat die Landesentwicklungsplanung allerdings keinen Einfluss, denn rechtssystematisch kommt hier das Verhältnis der gemeindlichen Planungshoheit zu höherrangigen Rechtsvorschriften aus verschiedenen Fachgebieten zum Tragen, die teilweise auf bundes- oder EU-rechtlichen Bestimmungen beruhen. Die Raumordnungsplanung trifft übergeordnete Festlegungen zur räumlichen Entwicklung.

Bei der Nutzung von Flächen für Siedlungszwecke sind aber auch die rechtlichen Vorgaben der Fachplanung zu beachten. So wäre die Festlegung eines raumordnerischen Vorrangs von Siedlungsnutzungen beispielsweise auf naturschutzrechtlich gesicherten Flächen oder eine entsprechende Einflussnahme auf die fachrechtliche Abwägung nicht möglich. Inwieweit die koordinierende Rolle der Raumordnungsplanung im Sinne der übergeordneten räumlichen Steuerung auch im Verhältnis zu den Fachplanungen stärker zum Tragen kommen könnte, wäre nur im Rahmen ressortübergreifender rechtlicher Anpassungen bzw. Abstimmungsprozesse zu eruieren.

Landesplanerische Siedlungssteuerung

Information und Abstimmung

Aus den Befragungsergebnissen lässt sich ein erhebliches Bedürfnis der kommunalen Familie nach einer intensiveren, partnerschaftlichen Zusammenarbeit und einem fachlichen Austausch

mit den verschiedenen Fachbehörden des Landes, insbesondere mit der Landesentwicklungsplanung, erkennen. Gleichzeitig deuten viele Aussagen der Befragten darauf hin, dass noch umfangreiche Informationsdefizite zu den Regelungen des LEP HR, aber auch zahlreichen weiteren Instrumenten der Planung und Entwicklung von Siedlungsflächen bestehen. Eine Vertiefung des fachlichen Austauschs oder der Beratung hinsichtlich von Entwicklungsmöglichkeiten im Rahmen der landesplanerischen Festlegungen in geeigneten Formaten könnte zur gewünschten Transparenz und Nachvollziehbarkeit für Hintergründe und Entscheidungen des Landes beitragen und der wahrgenommenen Planungsunsicherheit auf Seiten der Kommunen abhelfen. Die bereits bestehenden Kommunikationsangebote der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung könnten hierzu weiter verstärkt werden.

Berücksichtigung der dynamischen Entwicklung

Von Befragten wurde die Einschätzung geäußert, dass es im Landesentwicklungsplan an einer zukunftsgerichteten raumordnerischen Vision fehlen würde und es einer dynamischeren Betrachtung bezüglich der Festlegung von Siedlungsschwerpunkten bedürfe. Vorgeschlagen wurden z.B. eine Vergrößerung des Gestaltungsraumes Siedlung oder eine Stärkung von Verbindungen zwischen den Achsen und zu regionalen Siedlungsschwerpunkten im ländlichen Raum mit eigenen Verbindungen untereinander.

Herausforderungen hierbei liegen vor allem in der Strukturentwicklung für das Berliner Umland und den Weiteren Metropolenraum, auch zur Stabilisierung ländlicher Räume. Für eine darauf ausgerichtete Entwicklungsstrategie bilden landes- und fachplanerische Planungen lediglich eine Grundlage; die Ausarbeitung und Umsetzung einer strukturpolitischen Gesamtstrategie kann nur ressortübergreifend erfolgen.

Dies lässt außer Betracht, dass im LEP HR bereits umfangreiche Erweiterungen der Räume und Kontingente für die Wohnsiedlungsflächenentwicklung vorgenommen wurden, die innerhalb der bisher erst kurzen Laufzeit des LEP HR jedoch noch nicht zum Tragen kommen konnten. Es ist daher davon auszugehen, dass den Kommunen noch sehr umfangreiche Potenziale zur Ausschöpfung von Entwicklungsmöglichkeiten im Rahmen der geltenden Festlegungen zur Siedlungssteuerung zur Verfügung stehen. Dies gilt sowohl gegenüber dem Vorgängerplan LEP B-B als auch im Abgleich mit dem Status quo und den bestehenden Siedlungsflächenpotenzialen.

Der Gestaltungsraum Siedlung im LEP HR wurde gegenüber der Vorgängerplanung LEP B-B um zwei neue Achsen nach Wandlitz und nach Werneuchen erweitert und die Achse nach Oberkrämer verlängert. Zudem wurde der Gestaltungsraum Siedlung an vielen weiteren Einzelstandorten vergrößert. Gemäß des im Rahmen der Erarbeitung des LEP HR durchgeführten Siedlungsgutachtens bietet der Gestaltungsraum Siedlung konservativ geschätzt ein rechnerisches Potenzial von rd. 500.000 WE (davon rd. 260.000 WE im Berliner Umland), das auch vor dem Hintergrund aktueller Raumentwicklungstrends als auskömmlich einzuschätzen ist.

Die Anzahl der Zentralen Orte im Weiteren Metropolenraum, die in diesem Strukturraum als Schwerpunkte der Wohnsiedlungsentwicklung festgelegt sind und in denen die Wohnsiedlungsentwicklung landesplanerisch quantitativ nicht begrenzt wird, wurde mit Angermünde und Luckau auf 42 erweitert.

Die Eigenentwicklungsoption (1 ha/ 1.000 EW) in Nicht-Zentralen-Orten im Weiteren Metropolitanraum sowie außerhalb des Gestaltungsraumes Siedlung wurde gegenüber der Vorgängerplanung verdoppelt. Innenentwicklungspotenziale können zudem uneingeschränkt genutzt werden.

Zusätzlich zur Eigenentwicklung ist in den durch die Regionalplanung festgelegten Grundfunktionalen Schwerpunkten (funktionsstarke Ortsteile außerhalb Zentraler Orte) eine Wachstumsreserve von 2 ha / 1.000 EW möglich. Alle fünf Regionen verfügen bereits über rechtswirksame sachliche Teilregionalpläne, in denen insgesamt 121 GSP festgelegt sind.

In den 195 hier betrachteten Hauptverwaltungsbereichen (amtsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden und Ämtern) im Land Brandenburg sind insgesamt 175 Prädikatisierungen entweder als Zentraler Ort, als Ortsteil mit Grundfunktionalem Schwerpunkt oder als Gestaltungsraum Siedlung erfolgt und diese somit in Gänze oder in Teilen als Schwerpunkte für die Wohnsiedlungsentwicklung prädikatisiert.

Mit dem LEP HR antizipiert die Raumordnungsplanung auch das von Berlin ausgehende Wachstum und bietet ausreichende Potenziale für die Wohnsiedlungsentwicklung in allen Landesteilen Brandenburgs, sowohl im Berliner Umland als auch im Weiteren Metropolitanraum.

Vor dem Hintergrund der erst kurzen Laufzeit des LEP HR seit Mitte 2019, in der die umfangreichen Erweiterungen der Entwicklungsmöglichkeiten gegenüber der Vorgängerplanung des LEP B-B noch nicht vollumfänglich zum Tragen gekommen sind und sich auch erst zum Teil in den dargestellten Raumentwicklungstrends widerspiegeln können, ist es Aufgabe der Städte und Gemeinden im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung, die umfangreichen landesplanerischen Potenziale zu aktivieren und neues Baurecht zu schaffen, um der Entwicklungsdynamik an raumverträglichen Standorten Raum zu geben.

Unter den Rahmenbedingungen des LEP HR zeigt sich bisher ein dynamisches Planungsgeschehen. Sowohl im Hinblick auf den Umfang als auch die räumliche Verteilung landesplanerisch befürworteter noch im Verfahren befindlicher Bebauungspläne mit Hauptnutzungsart Wohn- oder Mischbaufläche ist bisher nicht erkennbar, dass die gesamträumliche Entwicklung im Land Brandenburg durch die Festlegungen des LEP HR zur Siedlungsentwicklung unangemessen eingeschränkt wird.

Dagegen hätte eine weitergehende Liberalisierung der Siedlungssteuerung bzw. eine Abkehr vom Steuerungsansatz der Konzentration der Siedlungsentwicklung auf lagegünstige Standorte mit ausreichender Infrastruktur eine weitere Zersiedelung, ein steigendes Verkehrsaufkommen und erhebliche Konsequenzen für den erforderlichen Ausbau von Infrastrukturen zur Folge.

Neben einer hohen Flächenneuanspruchnahme und hohen Infrastrukturfolgekosten wäre damit ein weiteres räumliches Auseinanderfallen der Funktionen Wohnen, Arbeiten und Versorgung verbunden. Konsequenz dessen wären zunehmende Pendlerverflechtungen und ein hohes Verkehrsaufkommen insbesondere im motorisierten Individualverkehr. Eine verkehrsvermeidende und CO₂-reduzierende Siedlungsentwicklung ist vor dem Hintergrund des Klimawandels aber von herausragender Bedeutung. Ohne Orientierung der Siedlungsentwicklung auf umweltverträgliche, leistungsfähige Verkehrsmittel wie dem Schienenpersonennahverkehr (SPNV) dürfte eine Mobilitätswende kaum zu gestalten sein.

Auch hätte eine Dispersion der Siedlungsentwicklung steigende Nutzungskonkurrenzen z.B. mit dem Naturschutz, dem Hochwasserschutz, der Förderung erneuerbarer Energien oder der Landwirtschaft um die knappe, nicht vermehrbare Ressource Fläche zur Folge. Eine Steuerung der Siedlungsentwicklung im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung ist insbesondere unter Wachstumsbedingungen unabdingbar.

Siedlungsanschluss

Die Befragten begrüßen grundsätzlich das Gebot des Anschlusses neuer Siedlungsflächen an vorhandene Siedlungsgebiete, allerdings werden auch mit Verweis auf spezifische Einzelfälle und vergleichbare Entwicklungen aus der Vergangenheit von einzelnen Befragten erweiterte Ausnahmeregelungen gefordert. So wird angeregt, dass in der Lausitzer Bergbaufolgelandschaft aufgrund spezifischer Rahmenbedingungen touristische Entwicklungsvorhaben auch abseits vorhandener Siedlungsgebiete als Ausnahme zulässig sein sollten.

Die Festlegung zum Anschluss neuer Siedlungsflächen an vorhandene Siedlungsgebiete zielt darauf ab, kompakte Siedlungsstrukturen zu schaffen, eine Zersiedelung und Zerschneidung der Landschaft sowie die Neubildung von Splittersiedlungen zu vermeiden und möglichst wenig Freiraum zu beanspruchen. Nur für Fälle, die wegen besonderer Erfordernisse des Immissionsschutzes oder der erforderlichen Verkehrserschließung ein unmittelbares Angrenzen ausschließt, sieht die Festlegung Ausnahmen vor.

Erweiterte Ausnahmeregelungen z.B. aufgrund siedlungsstruktureller oder lokaler Besonderheiten oder aus besonderen städtebaulichen Gründe oder sonstiger Facherefordernisse würden der Regelungsintention entgegenstehen. Dies trifft auch für die Entwicklung von Tourismusvorhaben zu. Auch Bergbaufolgelandschaften sind hinsichtlich des Anpassungserfordernisses an die genannten übergeordneten Entwicklungsziele nicht von herkömmlichen gewachsenen Landschaften zu unterscheiden, so dass eine generelle Ausnahme in Bergbaufolgelandschaften auch unter Gleichbehandlungsaspekten nicht zu rechtfertigen ist.

Die Inanspruchnahme von Freiraum für Siedlungszwecke würde durch die Bauflächen selbst und durch zusätzliche Erschließungswege für technische Infrastrukturen (Straßen, Leitungen) zur weiteren Zersiedelung und Zerschneidung der Landschaft führen. Zusätzlicher Individualverkehr würde vermeidbare Umweltauswirkungen erzeugen. Eine generelle Ausnahme vom Siedlungsanschluss für Tourismusvorhaben würde auch in Bergbaufolgelandschaften den Entwicklungszielen einer nachhaltigen Raumentwicklung widersprechen.

Siedlungsschwerpunkte und Gestaltungsraum Siedlung

Befragte aus Achsengemeinden berichten zum einen, dass der Gestaltungsraum Siedlung umfangreiche Spielräume für die Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen biete. Einige Befragte aus Achsengemeinden sehen die Städte und Gemeinden aber durch den räumlichen Zuschnitt des Gestaltungsraumes Siedlung beschränkt, da dieser auch Flächen mit fachplanerischen Restriktionen beinhalte, die für die Entwicklung nicht zur Verfügung stehen würden.

Um die Nachfrage nach Grundstücken bedienen zu können, wünschen sie sich entweder den Entfall der fachrechtlichen Restriktionen oder den Gestaltungsraum Siedlung an anderer Stelle zu erweitern, auf Gemeindeteile, die nicht durch Fachrecht belegt sind. In dem Kontext wird sich eine stärkere Abstimmung zwischen Raumordnungsplanung und Fachplanung gewünscht.

Die Festlegung der Raumordnungskategorie Gestaltungsraum Siedlung in Berlin und im Berliner Umland zielt darauf ab, die durch das Bevölkerungswachstum erforderliche Entwicklung von zusätzlichen Wohnsiedlungsflächen, die über den Eigenbedarf in den Gemeinden hinausgeht, auf standörtlich geeignete Gebiete, d.h. den Kernraum von Berlin und Potsdam sowie die SPNV-Radialen ins Berliner Umland (Siedlungsstern), räumlich zu konzentrieren. Eine quantitativ uneingeschränkte Wohnsiedlungsentwicklung entlang der SPNV-Achsen bietet die Möglichkeit, durch direkte SPNV-Anbindung der neuen Siedlungsgebiete motorisierten Individualverkehr möglichst zu vermeiden. Der mit Suburbanisierungsprozessen einhergehende Anstieg des Verkehrsaufkommens soll so möglichst auf die Schiene gelenkt und dadurch der Verkehr möglichst nachhaltig, umwelt- und klimaverträglich gestaltet werden.

Durch Konzentration der Wohnsiedlungsentwicklung auf die SPNV-Achsen soll zugleich der Flächenverbrauch reduziert und zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, zum Freiraum- und Klimaschutz sowie zur Vielfalt der Kulturlandschaften beigetragen werden. Damit wird auch dem Grundsatz der Raumordnung aus dem Raumordnungsgesetz des Bundes entsprochen, die Siedlungstätigkeit zu konzentrieren und vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur auszurichten.

Der Gestaltungsraum Siedlung umfasst Gebiete, in denen eine Siedlungsentwicklung aufgrund der oben beschriebenen Lagegunst grundsätzlich raumverträglich ist. Er ist jedoch nicht mit Bauflächen gleichzusetzen. Innerhalb der Kulisse ist daher dem fachrechtlich gebotenen Freiraumerhalt und anderen Nutzungs- und Schutzansprüchen Rechnung zu tragen. Binnendifferenzierungen werden von nachfolgenden Planungsebenen im Rahmen ihrer Planungshoheit oder von der Fachplanung vorgenommen. Eine Erweiterung der Gebietskulisse um weitere Flächen an anderer Stelle im Sinne einer Kompensation ist nicht möglich, da dies den o.g. Entwicklungszielen einer nachhaltigen Raumentwicklung und dem Rechtsstatus eines letztabgewogenen Ziels der Raumordnung widersprechen würde. Auch die von einzelnen Befragten gewünschte Aufnahme von Gemeinden in den Achsenzwischenräumen in den Gestaltungsraum Siedlung würde der o.g. Steuerungsintention entgegenstehen.

Im Rahmen ressortübergreifender Abstimmungsprozesse wäre jedoch zu eruieren, wie die koordinierende Rolle der Raumordnungsplanung im Sinne der übergeordneten räumlichen Steuerung auch im Verhältnis zu den Fachplanungen noch stärker zum Tragen kommen könnte.

Die Befragungsergebnisse deuten darauf hin, dass in den meisten Fällen weniger der Umfang noch das Vorhandensein von Wohnsiedlungspotenzialen ein Problem darstellt (insbesondere bei gering verdichteten Kommunen) als vielmehr Probleme bei deren Aktivierung.

Darauf deutet im Fall von ländlich strukturierten Kommunen auch eine Analyse des Landesamtes für Bauen und Verkehr (LBV) hin. Am Beispiel von zehn befragten Ämtern und amtsfreien Gemeinden, die sich in sechs amtsfreien und 28 amtsangehörigen Gemeinden gliedern und gemäß LEP HR auf die Eigenentwicklung beschränkt sind, wurde anhand einer systematisierten GIS-gestützten Auswertung auf Flurstücksbasis mit ergänzender visueller Interpretation von Luftbildern bezüglich Bebauung und Flächennutzung ermittelt, dass in den betrachteten Beispielmunicipalitäten grundsätzlich umfangreiche Wohnbaupotenziale im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) sowie in rechtswirksamen B-Plänen vorhanden sind, also Potenziale mit bereits bestehendem Baurecht. Im Durchschnitt entsprachen diese Wohnbaupotenziale mehr als dem Zweifachen der jeweiligen Eigenentwicklungsoption.

In einzelnen dispers strukturierten Landgemeinden ohne klaren Siedlungsschwerpunkt wurden Innenbereichspotenziale ermittelt, die dem Vierfachen der jeweiligen Eigenentwicklungsoption entsprechen. Vielfach wurden von den Befragten Hemmnisse beschrieben, die einer Aktivierung entgegenstünden. Diese befinden sich allerdings durchweg außerhalb des kompetenziellen Rahmens der Raumordnung.

Neben der Nutzung bereits vorhandener Wohnbaupotenziale kann zur Deckung des örtlichen Bedarfs in nicht prädikatisierten Gemeinden das Flächenkontingent der Eigenentwicklungsoption (1ha / 1.000 EW), das die Neuplanung zusätzlicher Wohnsiedlungsflächen ermöglicht, genutzt werden. Sofern die Planung von Wohnsiedlungsflächen einer Innenentwicklung nach LEP HR entspricht, erfolgt überdies keine Anrechnung auf die Eigenentwicklungsoption. Insoweit kann vor dem Hintergrund des weitgehend negativen Saldos der natürlichen Bevölkerungsentwicklung nicht festgestellt werden, dass die Höhe der Eigenentwicklungsmöglichkeiten zu gering bemessen ist.

Aus Gründen der Gleichbehandlung ist es nicht möglich, im Rahmen eines quantitativ basierten Steuerungsansatzes bei der Ermittlung künftiger Entwicklungsmöglichkeiten bereits vorhandene planungsrechtlich gesicherte Flächen außer Acht zu lassen, auch wenn die Kommune zum jetzigen Zeitpunkt die Auffassung vertritt, dass sie diese älteren Planungsabsichten heute nicht weiterverfolgen würde. Auch diese sog. Alt-Pläne sind, sofern sie unbebaut und nicht erschlossen sind, bei der quantitativen Bemessung von Eigenentwicklungsmöglichkeiten einzubeziehen. Wenn die Gemeinde sie nicht weiterverfolgen möchte, kommt sie nicht umhin, sich von diesen Alt-Planungen durch Änderungs- bzw. Aufhebungsverfahren zu trennen, um dann ggf. in anderen Bereichen des Gemeindegebiets die raumordnerisch möglichen Entwicklungen durch Neuplanungen zu verfolgen.

Ein im Bundesvergleich dichtes Netz von Ober- und Mittelzentren als Siedlungsschwerpunkte im Weiteren Metropolenraum wie auch ein differenziertes System von Siedlungsschwerpunkten im Gestaltungsraum Siedlung im Berliner Umland bietet quantitativ auskömmliche Möglichkeiten zu Bedienung des Wachstumsbedarfs.

Ergänzend wurde der Regionalplanung die Möglichkeit eingeräumt, einen ausgewählten Ortsteil mit einer herausragenden Funktionsausstattung innerhalb einer Gemeinden als innergemeindlichen Grundfunktionalen Schwerpunkt festzulegen, um dort die gemeindlichen Versorgungseinrichtungen räumlich zu bündeln. Damit für diese Versorgungseinrichtungen eine stabile Mantelbevölkerung innerhalb des ausgewählten Ortsteils sichergestellt werden kann, haben die regionalplanerisch festgelegten Grundfunktionalen Schwerpunkte erweiterte Möglichkeiten auch bei der Siedlungsentwicklung.

Es ist jedoch nicht intendiert, mit den Grundfunktionalen Schwerpunkten die Grundidee der Bündelung der Siedlungsentwicklung auf die Siedlungsschwerpunkte grundlegend in Frage zu stellen.

Insoweit gehen die Anregungen, die Kriterien für die Festlegung Grundfunktionaler Schwerpunkte aufzuweichen und damit die Anzahl prädikatisierter Ortsteile zu vergrößern und in Folge dessen eine deutlich dispersere Siedlungsentwicklung zu ermöglichen an der Steuerungsintention der Raumordnungsplanung grundlegend vorbei.

Planungsaufwand und kommunale Ressourcen

Hinsichtlich der zu bewältigenden fachlichen und verfahrensbezogenen Anforderungen bei der Vorbereitung und Umsetzung von gemeindlichen Entwicklungsabsichten lassen sich aus den Befragungsergebnissen Hemmnisse unterschiedlicher Art erkennen.

Es wird einerseits grundsätzliche Kritik an der Dauer und Komplexität von Planungsverfahren für neue Siedlungsentwicklungen geübt. Gewünscht sind der Abbau von Bürokratie und die Vereinfachung von Planungsprozessen im Allgemeinen. Ursächlich dafür sind allerdings nicht Anforderungen der Landesplanung, sondern die unvermeidliche Komplexität einer gesamträumlichen Planung auch auf kommunaler Ebene sowie verschiedene andere, überwiegend fachrechtlich begründete Regelungen. Innerhalb des Kompetenzrahmens der Raumordnung bestehen dazu somit keine Einflussmöglichkeiten.

Des Weiteren wird häufig das Fehlen von fachlichem Know-how sowie personellen und finanziellen Ressourcen in den Kommunen beschrieben, aufgrund dessen kommunale Entwicklungsvorstellungen nicht planerisch bewältigt und umgesetzt werden können. Soweit dies auf der Struktur und Verfasstheit der Kommunen und der Gemeindefinanzierung im Allgemeinen beruht, liegen Lösungsmöglichkeiten außerhalb raum- oder fachplanerischer Kompetenzen.

Personelle Engpässe auf der kommunalen Ebene lassen sich nicht in Verantwortungsübernahme durch das Land auffangen. Gleichwohl bietet das MIL, z.B. mit der Planungsförderrichtlinie²⁰, Kommunen eine unmittelbare Förderung ihrer Flächennutzungs- und Bebauungsplanverfahren an. Soweit es um konkrete Bedarfe nach fachlicher Unterstützung bei relevanten Themen geht, existiert bereits eine Reihe von Angeboten wie z.B. Leitfäden und Handreichungen verschiedener Landesbehörden (MIL zu Bebauungsplanung und Baulandbereitstellung, MLUK zu Freiflächen-Photovoltaik). Diese Angebote könnten je nach konkreten weiteren Bedarfen seitens der kommunalen Familie weiter ausgebaut werden.

²⁰ Landesprogramm zur Förderung der kommunalen Bauleitplanung, planerischer Maßnahmen der Landesentwicklung und von Planungsprozessen (PFR 2020): <https://lbv.brandenburg.de/5233.htm>

F. Fazit und Handlungsansätze

Die umfassend analysierten Daten zur räumlichen Entwicklung im Land Brandenburg haben im Abgleich mit den Ergebnissen aus der Befragung von Akteuren der kommunalen Ebene sowie externen Experten eine Vielzahl von Erkenntnissen gebracht, die in dieser Komplexität bisher nicht vorlagen. Diese werden nachfolgend aggregiert aufgeführt und in einem zweiten Schritt durch erste abgeleitete Handlungsansätze, die sich an verschiedene Akteure richten, ergänzt.

1. Fazit

Die Evaluierung der raumordnerischen Instrumente zur Siedlungssteuerung hat – ergänzend zu den bereits im Beteiligungsverfahren zum LEP HR eingeflossenen Aspekten – wesentliche Erkenntnisse geliefert:

- **Breiter Konsens zur Siedlungssteuerung**
- **Grundlegende Zielkonflikte**
- **Vielfältige Ursachen von Entwicklungshemmnissen**
- **Informationsdefizite und Kommunikationswünsche der Kommunen**

Wesentliche Erkenntnisse mit einem breiten Spektrum

Sie legen eine weitergehende, breite Befassung mit dem Themenkomplex der Siedlungsentwicklung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg nahe und werden nachfolgend erläutert.



Breiter Konsens zur Siedlungssteuerung

Grundsätzlich besteht eine breite Zustimmung zu den raumordnerischen Ansätzen zur Siedlungssteuerung. Die Entwicklung in der Hauptstadtregion bedarf bei einer Orientierung auf einen Wachstumskurs für die nächsten Jahre aus Sicht vieler Befragter einer übergeordneten räumlichen Steuerung der künftigen Siedlungsentwicklung durch eine verbindliche Raumordnungsplanung. Es besteht auch ein grundsätzliches Einverständnis, dass die zukünftige Siedlungsentwicklung in den Städten und Gemeinden des Landes Brandenburg an geeigneten Standorten mit Ausrichtung auf die Erschließung durch den schienengebundenen Personennahverkehr erfolgen sollte.

Orientierung auf Wachstumskurs erfordert übergeordnete räumliche Steuerung

Zudem sieht mehr als die Hälfte der Befragten offensichtlich keine erheblichen Hemmnisse der Siedlungsentwicklung, die eine Teilnahme an der Befragung hätte geraten erscheinen lassen.

Die Hälfte der Befragten sehen keine erheblichen Hemmnisse

Für die vorgesehene zehnjährige Laufzeit des Landesentwicklungsplanes Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR) bis zum Jahr 2029 erscheint das Mengengerüst, welches die Raumordnungsplanung für die Städte und Gemeinden für die Wohnsiedlungsentwicklung im Land Brandenburg vorsieht, insgesamt auskömmlich. Gleichwohl ist es eine Aufgabe der Gemeinsamen Landesplanung diese Mengengerüste durch eine laufende Überprüfung und einen Abgleich mit aktuellen Entwicklungen zu beobachten.

Mengengerüst der Wohnsiedlungsentwicklung im LEP HR für zehnjährige Laufzeit auskömmlich



Grundlegende Zielkonflikte

Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen

Alle Akteurinnen und Akteure bewegen sich in einem Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen, das auf grundlegenden Zielkonflikten beruht. So richtet sich die wahrnehmbare Marktnachfrage nicht immer auf solche Wohnformen und -standorte, die raum- und fachplanerisch im Sinne einer nachhaltigen und flächensparenden Entwicklung geeignet erscheinen.

„naturegegebene“ Diskrepanz zwischen Interessen auf der lokalen und der Landesebene

Bewusstsein und Akzeptanz von Vorhaben zur Siedlungsentwicklung bilden sich weitgehend ohne Berücksichtigung langfristiger überörtlicher Notwendigkeiten zur Siedlungsstruktur. Zwischen der langfristig ausgerichteten, interdisziplinären und überörtlichen Herangehensweise der Landesplanung (Raumordnung) und den lokalen Interessen auf der kommunalen Ebene besteht eine „naturegegebene“ Diskrepanz.

Fokus im ländlichen Raum weiter auf EFH und große Grundstücke

Gerade in ländlich strukturierten Gebieten ist festzustellen, dass sich die Nachfrage weiterhin auf große Grundstücke und freistehende Einfamilienhäuser konzentriert, während kompaktere Bauformen (vom Reihnhaus bis hin zum Mehrfamilienhaus) dort eher weniger nachgefragt und daher auch nicht vorrangig planerisch entwickelt werden. Hierbei scheint durch das Angebotsverhalten großer Marktakteure auch eine Nachfrageprägung zu entstehen.

Zunehmende Ablehnung der ortsansässigen Bevölkerung gegenüber Veränderungen an gewohnter Lebensumwelt

Als zunehmende Herausforderung ist die Tatsache anzusehen, dass die bereits ortsansässige Bevölkerung der Veränderung ihrer gewohnten Lebensumwelt zunehmend kritischer gegenübersteht. Während in der Vergangenheit Vorhaben der technischen Infrastruktur (insbesondere Verkehrsvorhaben, Ver- und Entsorgungseinrichtungen, Windkraftanlagen) im näheren Lebensumfeld schon häufig nicht erwünscht waren, wird inzwischen zunehmend auch gegen neue Wohngebiete oder gegen die Verdichtung vorhandener Wohngebiete mobilisiert. Auch durch eine frühzeitige Bürgerbeteiligung gelingt es nicht immer, Individualinteressen und Gemeinwohlinteressen in Abgleich zu bringen.

Gebündelte Siedlungsentwicklung wird von einem Teil abgelehnt

Bei einem Teil der Befragten ist eine Ablehnung hinsichtlich der übergeordneten Leitidee festzustellen, die künftige Siedlungsentwicklung räumlich zu bündeln und in den anderen, nicht privilegierten Gemeinden oder Ortsteilen nur eine begrenzte Entwicklung vorzusehen. Dieses wird dann über die Idee kommuniziert, die zulässige Eigenentwicklung von Seiten der Raumordnungsplanung quantitativ weniger oder gar nicht zu begrenzen und die Verantwortung für Lage und Umfang neuer Siedlungsgebiete ausschließlich den Kommunen selbst zu überlassen. Alternativ wird angeregt – unter Rücknahme der dafür erforderlichen Anforderungskriterien – deutlich mehr Ortsteile als „Grundfunktionale Schwerpunkte“ festzulegen, um über diesen Weg eine umfangreichere Siedlungs- und Einzelhandelsentwicklung zu erreichen.

Erhöhung der Eigenentwicklungsmöglichkeiten wird von nicht privilegierten Gemeinden gefordert

Zusätzliche Ausnahmeregelungen für Siedlungsanschluss und Freiraumverbund gewünscht

Die regelmäßig erforderliche Anbindung neuer Siedlungsflächen an vorhandene Siedlungsgebiete oder die Vermeidung von Streu- und Splittersiedlungen wird von den befragten Akteurinnen und Akteure zwar grundsätzlich befürwortet, jedoch mit dem Verweis auf vergleichbare Entwicklungen aus der Vergangenheit (die in der Regel Bestandschutz genießen) auch unter Gleichbehandlungsaspekten kritisch hinterfragt. Kritisch bewertet wird ebenfalls die Funktion und Restriktionswirkung von Teilen des ökologischen

Freiraumverbundsystems, auch unter Bezug auf die raumkonkrete Ausformung im Abgleich mit den Schutzgebieten.



Vielfältige Ursachen von Entwicklungshemmnissen

Die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sehen sich Hemmnissen der Siedlungsentwicklung aus zahlreichen unterschiedlichen Rechtsgebieten gegenüber. In den Städten und Gemeinden bestehen z.T. erhebliche Schwierigkeiten, die von der Raumordnungsplanung gegebenen Möglichkeiten insbesondere zeitnah zu aktivieren. Die offenbar vorhandenen Probleme bei der Aktivierung der dringend benötigten Wohnbau- und Gewerbeflächen scheinen nicht primär von der Differenzierung raumordnerischer Steuerungssysteme zur Siedlungsentwicklung abzuhängen. Ein zentrales Problemfeld scheint vielmehr im Verhältnis zwischen privaten und öffentlichen Planungsabsichten und der praktischen Aktivierbarkeit von Fläche, insbesondere durch die mangelnde Verkaufsbereitschaft von privaten Eigentümerinnen und Eigentümern zu liegen.

Städte und Gemeinden haben Schwierigkeiten bei der zeitnahen Aktivierung der Potenziale

Die Befragten haben dafür neben den in der Regel erforderlichen aufwändigen bauleitplanerischen Verfahren auch die Schwierigkeiten benannt, die sich aus dem Bemühungen um die Aktivierung der – auch aus Sicht der Städte und Gemeinden – zu präferierenden Innenbereichsflächen ergeben. Der Blick auf bisher unbebaute Außenbereichsflächen für die Entwicklung von Neubauvorhaben ist insoweit oftmals als Reaktion auf die Erfahrungen mit Herausforderungen im Innenbereich zu erklären.

Einbeziehung von Außenbereichsflächen als Reaktion auf Schwierigkeiten bei der Aktivierung von Innenbereichspotenzialen

Als weiteres Hemmnis werden bestehende Flächenkonkurrenzen angeführt, da die Flächenentwicklung aufgrund überlagernder Einschränkungen zur Sicherung von Schutzgütern des Natur- und Umweltschutzes erschwert werden kann. Kritisiert wurde die Vielzahl von fachrechtlichen Vorschriften, die zwar aus Sicht der jeweiligen Fachpolitiken verständlich sein mögen, aber aus Sicht der Städte und Gemeinden die Realisierung von Bauvorhaben verzögern, verteuern oder gar verhindern würden. Problematisiert wurden diesbezüglich u.a. die Raumansprüche des Natur- und Artenschutzes wie auch der sich ausweitende Bedarf an Flächen für erneuerbare Energien (insbesondere Windkraftanlagen und Freiflächenfotovoltaik), die einer leitbild- und bedarfsgerechten Entwicklung von Siedlungsflächen entgegenstünden.

Kritik an bestehenden fachrechtlichen Vorschriften und steigende Flächenkonkurrenzen mit Natur- und Artenschutz sowie EE

Als weiteres Problem wurde auch der begrenzte Zugriff der Städte und Gemeinden auf planungsrechtlich gesicherte Flächen und die geringe strategische Flächenvorsorge durch die Kommunen selbst genannt. Eine entsprechende Finanzausstattung für Planungs- und Personalkosten sowie für den Erwerb von (Schlüssel-)Grundstücken sei hierfür unerlässlich. Solange hierzu eine politikfeldübergreifende Auseinandersetzung und Koordinierung sowie eine entsprechende Finanzausstattung der Kommunen für eine strategische Baulandentwicklung nicht möglich scheint, sehen sich Akteure und Akteurinnen offenbar genötigt, entgegen ihrer grundsätzlichen Zustimmung zu den landesplanerischen Steuerungsansätzen zuerst diese scheinbar leichter zugänglichen Regelungen zu hinterfragen.

Kommunale strategische Flächenvorsorge insbesondere aus finanziellen Gründen nicht möglich



Informationsdefizite und Kommunikationswünsche der Kommunen

Erheblicher Kommunikationsbedarf in verschiedenen Bereichen

Im Rahmen der Befragungen wurden anhand von zahlreichen im Detail dargelegten Beispielen erhebliche Informationsdefizite der Befragten hinsichtlich der Siedlungsentwicklung offenkundig. Über die bereits praktizierten Formate zur Abstimmung gegenseitiger Information hinaus scheint im Einzelnen noch erheblicher zusätzlicher Kommunikationsbedarf zu bestehen, unter anderem zur Wirkungsweise landesplanerischer Festlegungen, zum Einsatz städtebaulicher Instrumente, zu fachplanerischen Fragen und zur Verwirklichung der kommunalen Planungshoheit.

Kommunen nutzen noch nicht alle Gestaltungsansätze aus

Die vielfältigen auf kommunaler Ebene bestehenden Gestaltungsansätze werden noch nicht überall hinreichend realisiert und sind ggf. nicht in ausreichendem Umfang bekannt. Zu den zentralen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen gehört die Bereitstellung von ausreichend geeignetem Bauland, um die Umsetzung eines bedarfsgerechten Wohnungsangebotes zu ermöglichen. Zur Überwindung vorliegender Hemmnisse bei der Mobilisierung baureifen Landes im Bestand sowie bei der Entwicklung innerstädtischer Flächenpotentiale (u.a. Brachflächen) ist der Einsatz der verschiedenen städtebaulichen Instrumente seitens der Kommunen zu prüfen.

Einsatz verschiedener städtebaulicher Instrumente

Strategisches Flächenmanagement gewinnt an Bedeutung

Mit einem strategischen und umsetzungsorientierten Flächenmanagement können die bewährten hoheitlichen Instrumente und kooperativen Formen der Baulandentwicklung kombiniert werden. Für die kommunale Handlungsfähigkeit sind dabei Zwischenerwerbsmodelle und eine langfristige Bodenvorratspolitik von wachsender Bedeutung. Weitere wichtige Instrumente, die von den Kommunen im Rahmen der Baulandentwicklung stärker genutzt werden könnten, sind die Realisierung (kommunaler) Flächenpools, die frühzeitige Abschätzung technischer und sozialer Folgekosten sowie eine vergünstigte Vergabe kommunaler Grundstücke im Rahmen von Konzeptvergaben mit definierten qualitativen und quantitativen Anforderungen an den preisgünstigen und geförderten Wohnungsbau.

Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse

Abschließend lässt sich feststellen, dass grundsätzlich eine breite Zustimmung zu den raumordnerischen Ansätzen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung besteht, aber eine Vielzahl von Hindernissen v.a. in anderen Rechtsgebieten identifiziert wurden, die ein zügiges Erreichen der am Markt nachgefragten Siedlungsentwicklungen, insbesondere im Bereich des Wohnungsbaus, behindern.

Grundsätzlich breite Zustimmung zur raumordnerischen Steuerung

Insofern war die vorgenommene Evaluierung der raumordnerischen Instrumente zur Siedlungsentwicklung trotz der erst kurzen „Laufzeit“ des LEP HR gewinnbringend, da sie das breite Spektrum der Wahrnehmungen aufnehmen konnte. Durch die systematisierende Auswertung konnte auch das umfangreiche Gefüge und Regelwerk transparent gemacht werden, dem Planungsprozesse in den Städten und Gemeinden des Landes Brandenburg unterliegen.

Evaluierung zeigt Komplexität und Vielschichtigkeit von Planungsprozessen auf

Eine offensive und politikfeldübergreifende Auseinandersetzung mit den vorgetragenen Argumenten ist insoweit angezeigt und bedarf zweifellos der Vertiefung in den unterschiedlichen Fachdisziplinen bis hin zu Finanz- und Förderpolitiken, die den Rahmen für die Planungsprozesse und Planungskulturen vor Ort mitprägen. Somit erscheint mittelfristig eine erneute Befassung mit dem Themenkomplex der Siedlungsentwicklung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg angezeigt. Diese sollte im Ergebnis der jetzigen Befragungen von Städten und Gemeinden im Land Brandenburg jedoch von vornherein thematisch breiter angelegt sein und daher nicht vorrangig auf die Steuerungsansätze der Raumordnungsplanung zur Siedlungsentwicklung ausgerichtet werden.

Weitere Auseinandersetzung und Vertiefung erforderlich

2. Handlungsansätze

Aus den wertvollen Erkenntnissen der durchgeführten Evaluierung lassen sich erste grundlegende Handlungsansätze ableiten, die nach Abschluss der Evaluierung mit relevanten Akteuren ressortübergreifend zu konkretisieren und abzustimmen sind.



Ressort- und akteursübergreifender Kommunikationsprozess

Bereitstellung der Evaluierungsergebnisse

Die Verwirklichung von übergeordneten Entwicklungsvorstellungen für die Hauptstadtregion, insbesondere im Land Brandenburg, soll in einem übergreifenden Kommunikations- und Abstimmungsprozess befördert werden. Zunächst ist dazu die Bereitstellung der Evaluierungsergebnisse für kommunale Akteurinnen und Akteure sowie für Fachressorts der Landesregierung empfehlenswert.

Kommunikationsprozess zur Identifizierung von Lösungsansätzen

Auf dieser Grundlage könnte ein ressortübergreifender Kommunikationsprozess in jeweils geeigneten Formaten und thematisch differenzierter Ausrichtung geeignet sein, um aufzuzeigen, durch welche Lösungsansätze in den verschiedenen Handlungsebenen und Politikbereichen Erfolge bei der Verfügbarmachung von Flächen für die Siedlungsentwicklung erreicht werden können.

Einordnung in die Regionalentwicklungsstrategie des Landes

Ergebnisse dieses Prozesses könnten z.B. im Rahmen der von der Staatskanzlei Brandenburg angestoßenen Umsetzung der landesweiten Regionalentwicklungsstrategie in einen größeren Zusammenhang gestellt werden; strukturellen und räumlichen Herausforderungen der ländlichen Regionen als auch des Berliner Umlandes soll hierdurch mit dem Ansatz einer regionalen Entwicklung und Wertschöpfung im Umfeld von schienengebundenen Verkehrsachsen begegnet werden.



Handlungsansätze auf Landesebene

Prüfung durch zuständige Fachressorts der Landesregierung

Die Ergebnisse der Evaluierung bieten Anlass zur Prüfung von Hemmnissen aufgrund verschiedener Rechtsgebiete bzw. Fachpolitiken. Dies kann nur durch die jeweils zuständigen Fachressorts der Landesregierung erfolgen. Die konkrete Ausrichtung solcher Prüfungen könnte im Ergebnis des vorgeschlagenen ressortübergreifenden Abstimmungsprozesses bestimmt werden.

Beispielsweise könnten zwischen den Ministerien MIL und MLUK Lösungsansätze im Konfliktfeld zwischen Siedlungsentwicklung und Landschaftsschutz gesucht werden. Für Planungen von herausgehobener Bedeutung, deren Umsetzung unterschiedlichen fachlichen Restriktionen unterliegt, könnten anlassbezogen ressortübergreifende Klärungsprozesse gestaltet werden.



Handlungsansätze des MIL

Für den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung erfolgte bereits im Zuge der Auswertung der Evaluierung eine erste Prüfung, aus der sich die folgenden Handlungsansätze zur Unterstützung der kommunalen Akteure und Akteurinnen bei der Aktivierung von Potenzialen der Siedlungsentwicklung ergeben.

Für MIL erste Handlungsansätze identifiziert

Unterstützung der Gemeinden bei der Innenentwicklung:

- Instrumente für die Aktivierung vorhandener Flächenpotenziale sollten laufend gehalten und weiterentwickelt werden. Beispielsweise könnte mit dem in Planung befindlichen webbasierten Baulückenkataster Städten und Gemeinden vom Land eine Web-Anwendung zur Verfügung gestellt werden, um vorhandene Baulücken- und Innenentwicklungspotenziale zu identifizieren.

Aktivierung vorhandener Flächenpotenziale

Unterstützung der Gemeinden bei der Bauleitplanung:

- individuelle landesplanerische Beratung bzw. Begleitung der Gemeinden bei der Bauleitplanung über Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung. Bei jeder Einzelfallbetrachtung ist dabei auch das Gesamtinteresse aller Kommunen im Land im Blick zu behalten,
- fachliche Unterstützung der Gemeinden bei der Ausschöpfung ihrer bauleitplanerischen Spielräume z.B. mittels verschiedener bestehender Arbeitshilfen (Bebauungsplanung, Baulandstrategien im Brandenburger Maßstab, Folgekostenschätzer etwa für soziale Infrastrukturen bei neuen Bauvorhaben),
- Bereitstellung weiterer Unterstützungsangebote an die Gemeinden, z.B. einer vorgesehenen Arbeitshilfe „Planen und Bauen im Außenbereich“. Sie soll auf Grund der Anwendungsprobleme des § 35 BauGB in der Praxis in Zukunft mit Anwendungsbeispielen für typische Fallkonstellationen helfen,
- fachliche Unterstützung der Gemeinden bei der Aktualisierung ihrer Bauleitplanung, insbesondere bei der Anpassung von Altplanungen, die nicht weiterverfolgt werden und deren Überarbeitung neue Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen würde,
- weitere finanzielle Unterstützung von Gemeinden bei ihrer Bauleitplanung, z.B. im Rahmen der Planungsförderungsrichtlinie²¹. Eine finanzielle Förderung könnte auch bei der o.g. Anpassung von Altplanungen geprüft werden.

Individuelle landesplanerische Beratung

Fachliche Unterstützung

Erarbeitung weiterer Unterstützungsangebote

Anpassung Altplanungen

Finanzielle Unterstützung (PFR)

²¹ Landesprogramm zur Förderung der kommunalen Bauleitplanung, planerischer Maßnahmen der Landesentwicklung und von Planungsprozessen (PFR 2020): <https://lbv.brandenburg.de/5233.htm>

Förderung kommunaler Vorhaben im Sinne einer integrierten Entwicklung:

Nutzung verschiedener Förderprogramme

- weitere Umsetzung und Ausgestaltung von Förderprogrammen zur Stadt- und Ortsentwicklung sowie der Städtebauförderung mit den drei Förderprogrammen Lebendige Zentren, Sozialer Zusammenhalt sowie Wachstum und nachhaltige Erneuerung,

Projektbezogene Unterstützung interkommunaler Kooperationsvorhaben

- durch projektbezogene Unterstützung interkommunaler Kooperationsvorhaben der Raumentwicklung in Umsetzung von Regelungen des LEP HR sowie kommunaler Entwicklungsabsichten,

Projekte mit besonders betroffenen Kommunen

- gemeinsam durchzuführende Projekte zwischen MIL und Kommunen, die sich besonders stark in ihrer Siedlungsentwicklung eingeschränkt sehen. Kommunale Entwicklungsbedürfnisse und Hemmnisse könnten identifiziert und systematisch aufgearbeitet werden und Lösungsansätze aufgezeigt werden.

Weiterführung des Monitorings zur „Früherkennung“ von Entwicklungstrends im Land Brandenburg:

Monitoring von Raumentwicklungstrends zur Raumbewertung

- Weiterführung des Monitorings von Raumentwicklungstrends zu den Themen Bevölkerungsentwicklung / Demografie, Siedlungsentwicklung und Wohnen sowie Beschäftigung / Pendler als Instrument der Raumbewertung, das zur frühzeitigen Erkennung räumlicher Entwicklungstrends in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg in regelmäßiger Frequenz vom Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) durchgeführt und veröffentlicht wird. Dabei gilt es auch zu beobachten, ob die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung und den Wohnungsmarkt haben werden.²²

Raumordnungsbericht für 2023

- Ein Meilenstein zur Darstellung und Kommunikation solcher räumlichen Entwicklungen im Land Brandenburg könnte der nächste Raumordnungsbericht sein, der turnusgemäß im Jahr 2023 vorgelegt werden wird.²³

²² Monitoring von Raumentwicklungstrends in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg: <https://lbv.brandenburg.de/4465.htm>

²³ Raumordnungsbericht für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg: <https://gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/raumbewertung/raumordnungsbericht/>

 **Controlling der landesplanerischen Steuerungsinstrumente zur Siedlungsentwicklung:**

- Aufbau eines qualitativen Controllings, um das Planungsgeschehen der Gemeinden im Land Brandenburg und dessen Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung abzubilden bzw. die von den Steuerungsansätzen des LEP HR abweichenden Entwicklungsvorstellungen der Gemeinden zu dokumentieren. Hierbei sollen Erfahrungswerte aus der laufenden Umsetzungspraxis des LEP HR systematisiert erfasst werden.

*Aufbau qualitatives
Controlling*

 **Überprüfung der Siedlungssteuerung im Rahmen einer Evaluierung des LEP HR:**

- Als Basis für eine Weiterentwicklung und Fortschreibung der Landesentwicklungsplanung wäre auf Grundlage der Ergebnisse des Controllings und Monitorings eine umfassende Evaluierung des LEP HR bzw. seiner Wirkungen vorzunehmen.
- Dies könnte früher als im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Überprüfung von Landesentwicklungsplänen zehn Jahre nach ihrer Aufstellung (gemäß Artikel 8 Absatz 5 des Landesplanungsvertrages) erfolgen.

*Evaluierung des
LEP HR*

Anhang

| Angefragte Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamte von Städten und Gemeinden | Teilnahme |
|--|-----------|
| Ahrensfelde (amtsfrei) | Nein |
| Altdöbern (Amt) | Nein |
| Altlandsberg (amtsfrei) | Nein |
| Am Mellensee (amtsfrei) | Nein |
| Angermünde (amtsfrei) | Nein |
| Bad Belzig (amtsfrei) | Ja |
| Bad Freienwalde (Oder) (amtsfrei) | Ja |
| Bad Liebenwerda (amtsfrei) (Amt) | Ja |
| Bad Wilsnack/Weisen (Amt) | Nein |
| Barnim-Oderbruch (Amt) | Nein |
| Baruth/Mark (amtsfrei) | Nein |
| Beelitz (amtsfrei) | Nein |
| Beeskow (amtsfrei) | Nein |
| Beetzsee (Amt) | Nein |
| Bernau bei Berlin (amtsfrei) | Ja |
| Bestensee (amtsfrei) | Nein |
| Biesenthal-Barnim (Amt) | Nein |
| Birkenwerder (amtsfrei) | Nein |
| Blankenfelde-Mahlow (amtsfrei) | Nein |
| Boitzenburger Land (amtsfrei) | Nein |
| Brandenburg an der Havel (amts-/ kreisfrei) | Ja |
| Brieselang (amtsfrei) | Nein |
| Brieskow-Finkenheerd (Amt) | Nein |
| Britz-Chorin-Oderberg (Amt) | Ja |
| Brück (Amt) | Nein |
| Brüssow (Uckermark) (Amt) | Nein |
| Burg (Spreewald) (Amt) | Nein |
| Calau (amtsfrei) | Nein |
| Cottbus (amts-/kreisfrei) | Ja |
| Dahme/Mark (Amt) | Ja |
| Dallgow-Döberitz (amtsfrei) | Ja |
| Doberlug-Kirchhain (amtsfrei) | Nein |
| Döbern-Land (Amt) | Nein |
| Drebkau (amtsfrei) | Nein |
| Eberswalde (amtsfrei) | Nein |
| Eichwalde (amtsfrei) | Nein |
| Eisenhüttenstadt (amtsfrei) | Nein |
| Elsterland (Amt) | Nein |
| Elsterwerda (amtsfrei) | Ja |
| Erkner (amtsfrei) | Nein |
| Falkenberg-Höhe (Amt) | Nein |

| | |
|-------------------------------------|------|
| Falkensee (amtsfrei) | Nein |
| Fehrbellin (amtsfrei) | Ja |
| Finsterwalde (amtsfrei) | Nein |
| Forst (Lausitz) (amtsfrei) | Nein |
| Frankfurt (Oder) (amts-/kreisfrei) | Ja |
| Fredersdorf-Vogelsdorf (amtsfrei) | Ja |
| Friedland (amtsfrei) | Nein |
| Friesack (Amt) | Nein |
| Fürstenberg/Havel (amtsfrei) | Ja |
| Fürstenwalde/Spree (amtsfrei) | Ja |
| Gartz (Oder) (Amt) | Nein |
| Gerswalde (Amt) | Nein |
| Glienicke/Nordbahn (amtsfrei) | Ja |
| Golzow (Amt) | Nein |
| Gramzow (Amt) | Nein |
| Gransee und Gemeinden (Amt) | Nein |
| Groß Kreutz (Havel) (amtsfrei) | Nein |
| Groß Pankow (Prignitz) (amtsfrei) | Ja |
| Großbeeren (amtsfrei) | Ja |
| Großräschen (amtsfrei) | Ja |
| Grünheide (Mark) (amtsfrei) | Ja |
| Guben (amtsfrei) | Ja |
| Gumtow (amtsfrei) | Nein |
| Heideblick (amtsfrei) | Ja |
| Heidensee (amtsfrei) | Nein |
| Heiligengrabe (amtsfrei) | Nein |
| Hennigsdorf (amtsfrei) | Ja |
| Herzberg (Elster) (amtsfrei) | Ja |
| Hohen Neuendorf (amtsfrei) | Nein |
| Hoppegarten (amtsfrei) | Nein |
| Joachimsthal (Schorfheide) (Amt) | Nein |
| Jüterbog (amtsfrei) | Nein |
| Karstädt (amtsfrei) | Ja |
| Ketzin/Havel (amtsfrei) | Ja |
| Kleine Elster (Niederlausitz) (Amt) | Ja |
| Kleinmachnow (amtsfrei) | Nein |
| Kloster Lehnin (amtsfrei) | Ja |
| Kolkwitz (amtsfrei) | Nein |
| Königs Wusterhausen (amtsfrei) | Ja |
| Kremmen (amtsfrei) | Nein |
| Kyritz (amtsfrei) | Ja |
| Lauchhammer (amtsfrei) | Nein |
| Lebus (Amt) | Nein |
| Leegebruch (amtsfrei) | Nein |
| Lenzen-Elbtalaue (Amt) | Nein |

| | |
|-----------------------------------|------|
| Letschin (amtsfrei) | Nein |
| Liebenwalde (amtsfrei) | Ja |
| Lieberose/Oberspreewald (Amt) | Ja |
| Lindow (Mark) (Amt) | Nein |
| Löwenberger Land (amtsfrei) | Ja |
| Lübben (Spreewald) (amtsfrei) | Ja |
| Lübbenau/Spreewald (amtsfrei) | Nein |
| Luckau (amtsfrei) | Ja |
| Luckenwalde (amtsfrei) | Nein |
| Ludwigsfelde (amtsfrei) | Ja |
| Lychen (amtsfrei) | Nein |
| Märkische Heide (amtsfrei) | Ja |
| Märkische Schweiz (Amt) | Nein |
| Meyenburg (Amt) | Nein |
| Michendorf (amtsfrei) | Ja |
| Milower Land (amtsfrei) | Ja |
| Mittenwalde (amtsfrei) | Ja |
| Mühlenbecker Land (amtsfrei) | Ja |
| Müncheberg (amtsfrei) | Nein |
| Nauen (amtsfrei) | Nein |
| Nennhausen (Amt) | Nein |
| Neuenhagen bei Berlin (amtsfrei) | Nein |
| Neuhardenberg (Amt) | Nein |
| Neuhausen/Spree (amtsfrei) | Nein |
| Neuruppin (amtsfrei) | Ja |
| Neustadt (Dosse) (Amt) | Nein |
| Neuzelle (Amt) | Ja |
| Niedergörsdorf (amtsfrei) | Nein |
| Niemegk (Amt) | Nein |
| Nordwestuckermark (amtsfrei) | Nein |
| Nuthetal (amtsfrei) | Ja |
| Nuthe-Urstromtal (amtsfrei) | Ja |
| Oberkrämer (amtsfrei) | Nein |
| Odervorland (Amt) | Nein |
| Oder-Welse (Amt) | Nein |
| Oranienburg (amtsfrei) | Nein |
| Ortrand (Amt) | Nein |
| Panketal (amtsfrei) | Ja |
| Peitz (Amt) | Nein |
| Perleberg (amtsfrei) | Ja |
| Petershagen/Eggersdorf (amtsfrei) | Nein |
| Plattenburg (amtsfrei) | Ja |
| Plessa (Amt) | Nein |
| Potsdam (amts-/kreisfrei) | Ja |
| Premnitz (amtsfrei) | Ja |

| | |
|----------------------------------|------|
| Prenzlau (amtsfrei) | Ja |
| Pritzwalk (amtsfrei) | Nein |
| Putlitz-Berge (Amt) | Ja |
| Rangsdorf (amtsfrei) | Ja |
| Rathenow (amtsfrei) | Nein |
| Rheinsberg (amtsfrei) | Nein |
| Rhinow (Amt) | Ja |
| Rietz-Neuendorf (amtsfrei) | Nein |
| Röderland (amtsfrei) | Nein |
| Rüdersdorf bei Berlin (amtsfrei) | Nein |
| Ruhland (Amt) | Ja |
| Scharmützelsee (Amt) | Nein |
| Schenkendöbern (amtsfrei) | Nein |
| Schenkenländchen (Amt) | Nein |
| Schipkau (amtsfrei) | Nein |
| Schlaubetal (Amt) | Nein |
| Schlieben (Amt) | Ja |
| Schönefeld (amtsfrei) | Ja |
| Schöneiche bei Berlin (amtsfrei) | Ja |
| Schönwalde (amtsfrei) | Nein |
| Schönwalde-Glien (amtsfrei) | Ja |
| Schorfheide (amtsfrei) | Nein |
| Schradenland (Amt) | Nein |
| Schulzendorf (amtsfrei) | Ja |
| Schwarzheide (amtsfrei) | Nein |
| Schwedt/Oder (amtsfrei) | Ja |
| Schwielowsee (amtsfrei) | Nein |
| Seddiner See (amtsfrei) | Nein |
| Seelow (amtsfrei) | Nein |
| Seelow-Land (Amt) | Ja |
| Senftenberg (amtsfrei) | Ja |
| Sonnewalde (amtsfrei) | Nein |
| Spreenhagen (Amt) | Ja |
| Spremberg (amtsfrei) | Ja |
| Stahnsdorf (amtsfrei) | Nein |
| Storkow (Mark) (amtsfrei) | Nein |
| Strausberg (amtsfrei) | Ja |
| Tauche (amtsfrei) | Nein |
| Teltow (amtsfrei) | Ja |
| Temnitz (Amt) | Ja |
| Templin (amtsfrei) | Ja |
| Trebbin (amtsfrei) | Nein |
| Treuenbrietzen (amtsfrei) | Ja |
| Uckerland (amtsfrei) | Ja |
| Unterspreewald (Amt) | Ja |

| | |
|-------------------------------|------|
| Velten (amtsfrei) | Ja |
| Vetschau/Spreewald (amtsfrei) | Ja |
| Wandlitz (amtsfrei) | Nein |
| Welzow (amtsfrei) | Nein |
| Werder (Havel) (amtsfrei) | Ja |
| Werneuchen (amtsfrei) | Ja |
| Wiesenburg/Mark (amtsfrei) | Ja |
| Wildau (amtsfrei) | Nein |
| Wittenberge (amtsfrei) | Ja |
| Wittstock/Dosse (amtsfrei) | Ja |
| Woltersdorf (amtsfrei) | Nein |
| Wriezen (amtsfrei) | Nein |
| Wusterhausen/Dosse (amtsfrei) | Ja |
| Wustermark (amtsfrei) | Ja |
| Wusterwitz (Amt) | Ja |
| Zehdenick (amtsfrei) | Nein |
| Zeuthen (amtsfrei) | Nein |
| Ziesar (Amt) | Nein |
| Zossen (amtsfrei) | Nein |

| Angefragte Landkreise | Teilnahme |
|------------------------------|------------------|
| Barnim | ja |
| Dahme-Spreewald | ja |
| Elbe-Elster | nein |
| Havelland | ja |
| Märkisch-Oderland | ja |
| Oberhavel | ja |
| Oberspreewald-Lausitz | ja |
| Oder-Spree | nein |
| Ostprignitz-Ruppin | nein |
| Potsdam-Mittelmark | nein |
| Prignitz | ja |
| Spree-Neiße | ja |
| Teltow-Fläming | ja |
| Uckermark | nein |

Liste der interviewten Interessenvertreter und Experten

| Name | Funktion | Institution |
|-----------------------------|---|---|
| Brauner, Matthias | Leiter Landesstelle Potsdam | BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. |
| Prof. Dr. Danielzyk, Rainer | Generalsekretär | Akademie für Raumentwicklung in der Leibnizgesellschaft (ARL) |
| Ginten, Johannes | Referent Verkehr und Logistik | Industrie und Handelskammer (IHK) Potsdam |
| Kern, Maren | Vorstand | BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. |
| Kobus, Katrin | Geschäftsführerin | Landesbüro anerkannter Naturschutzverbände Brandenburg |
| Kuberka, Bettina | Referentin Raumordnung und Planung | Industrie und Handelskammer (IHK) Potsdam |
| Kuse, Jürgen | Vorsitzender | Oberer Gutachterausschuss im Land Brandenburg (OGA) |
| Lenke, Janna | Referentin für Bauen, Verkehr, Planung und Umwelt | Städte- und Gemeindebund Brandenburg |
| Dr. Liebmann, Heike | Prokuristin und Leiterin Stadtentwicklung | Städteforum Brandenburg |
| Dr. Lippert, Jörg | Vertretung des Vorstands, Leiter Technik | BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. |
| Mölneck, Katrin | Leiterin Außenstelle Frankfurt (Oder) / Cottbus | BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. |
| Dr. Munzinger, Timo | Referent u. a. für Raumordnung, Landes- und Regionalplanung | Deutscher Städtetag |
| Prof. Dr. Priebs, Axel | Vizepräsident | Akademie für Raumentwicklung in der Leibnizgesellschaft (ARL) |
| Schmidt, Annett | Referentin Regionalentwicklung | Industrie und Handelskammer (IHK) Cottbus |
| Tumlirsch, Denny | Hauptgeschäftsführer und Justiziar | Landesbauernverband Brandenburg (LBV e.V.) |
| Dr. Wagner, Johannes | Referent u. a. für Raumordnung | Landkreistag Brandenburg e.V. |

Leitfaden zur Befragung der Städte und Gemeinden/Ämter im Land Brandenburg

1. Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde/des Amtes in Bezug auf die Siedlungsentwicklung

- a) Welche grundsätzliche Entwicklungsvorstellung haben Sie für Ihre Gemeinde/Ihr Amt in Bezug auf die Siedlungsentwicklung in den nächsten 5 bis 10 Jahren? Bitte beschreiben Sie in wenigen Sätzen.
- b) Gibt es einen FNP? Falls ja:
 - Aus welchem Jahr stammt er?
 - Welchen Stellenwert hat er als Instrument der kommunalen Planung bei der aktuellen Siedlungsentwicklung?

2. Einschätzung zum Bedarf zusätzlicher Wohnbau- und sonstiger Siedlungsflächen

Hinweis: Als zusätzliche bzw. neue Siedlungsflächen gelten hier Flächen ohne Baurecht, d.h. außerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans, sonstiger Satzungen oder der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gemäß §34 BauGB (z. B. Acker, Konversionsflächen).

Im Gegensatz dazu gelten als vorhandene Siedlungsflächen hier Flächen mit Baurecht, d.h. im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, sonstiger Satzungen oder Flächen innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gemäß §34 BauGB.

- a) Wie viele Flächenpotenziale haben Sie noch innerhalb Ihrer Gemeinde (Wohnen/Gewerbe)? Um was für Flächenkategorien handelt es sich vorrangig bei den vorhandenen Flächen (z.B. bisher nicht realisierte Planvorhaben, Brachen, Baulücken)?
- b) Ergibt sich aus der aktuellen bzw. künftigen Entwicklung der Gemeinde ein Bedarf für zusätzliche Wohnbauflächen? Falls ja, für welche Segmente (EZFH/MFH) und Wohnlagen? Können Sie den Bedarf decken? Können evtl. vorhandene Leerstände zur Bedarfsdeckung beitragen?
- c) Besteht infolge der gemeindlichen Entwicklung ein Bedarf an sonstigen Siedlungsflächen (z. B. Gewerbe, soziale/technische Infrastruktur, Tourismus)?

3. Mögliche Hemmnisse bei der Aktivierung von Flächenpotenzialen bzw. bei der Planung neuer Siedlungsflächen

- a) Wie viele der vorhandenen Flächen in Ihrer Gemeinde/Ihrem Amt sind aktivierbar?
- b) Welche Hemmnisse ergeben sich in Ihrer Gemeinde/Ihrem Amt bei der Aktivierung vorhandener Flächenpotenziale und welche bei der Planung zusätzlicher Siedlungsflächen? Gibt es dazwischen nennenswerte Unterschiede?
- c) Falls bestimmte Aspekte besonders hemmend sind, bitte belegen Sie Ihre Aussage anhand konkreter Fälle.
- d) Sofern landesplanerische Vorgaben hemmend bei der Planung neuer Siedlungsflächen sind, um welche Vorgaben handelt es sich genau? Bitte belegen Sie auch hier Ihre Aussage anhand konkreter Fälle.

4. Lösungsvorschläge

- a) Könnte eine Ergänzung, eine Änderung oder der Wegfall von Vorgaben der Landesplanung, der Regionalplanung, des Fachrechts oder der kommunalen Bauleitplanung die gemeindliche Entwicklung positiv beeinflussen? Falls ja, welche Änderungen würden Sie konkret vorschlagen? Könnten aus den Änderungen auch neue Zielkonflikte entstehen?
- b) Haben Sie darüber hinaus noch Hinweise, die nicht zur Sprache gekommen sind?

Leitfaden zur Befragung der Landkreise im Land Brandenburg

1. Entwicklungsvorstellungen im Landkreis in Bezug auf die Siedlungsentwicklung

- a) Welche grundsätzlichen Entwicklungsvorstellungen bestehen in Ihrem Landkreis in Bezug auf die Siedlungsentwicklung in den nächsten 5 bis 10 Jahren? Bitte beschreiben Sie in wenigen Sätzen.
- Welchen Stellenwert hat die Flächennutzungsplanung bei der aktuellen Siedlungsentwicklung der Gemeinden Ihres Landkreises? Wie schätzen Sie dies in Ihrer Funktion als höhere Verwaltungsbehörde nach BauGB ein?

2. Einschätzung zum Bedarf zusätzlicher Wohnbau- und sonstiger Siedlungsflächen

Hinweis: Als zusätzliche bzw. neue Siedlungsflächen gelten hier Flächen ohne Baurecht, d.h. außerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans, sonstiger Satzungen oder der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gemäß §34 BauGB (z. B. Acker, Konversionsflächen).

Im Gegensatz dazu gelten als vorhandene Siedlungsflächen hier Flächen mit Baurecht, d.h. im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, sonstiger Satzungen oder Flächen innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gemäß §34 BauGB.

- a) Wie schätzen Sie die Flächenverfügbarkeit für Wohnen und Gewerbe in den Gemeinden Ihres Landkreises ein? Um was für Flächenkategorien handelt es sich vorrangig bei den vorhandenen Flächen (z.B. bisher nicht realisierte Planvorhaben, Brachen, Baulücken)?
- b) Ergibt sich aus der aktuellen bzw. künftigen Entwicklung ein Bedarf für zusätzliche Wohnbauflächen in den Gemeinden Ihres Landkreises? Falls ja, für welche Segmente (EZFH/MFH) und Wohnlagen? Können die Gemeinden den Bedarf Ihrer Einschätzung nach decken? Können evtl. vorhandene Leerstände zur Bedarfsdeckung beitragen?

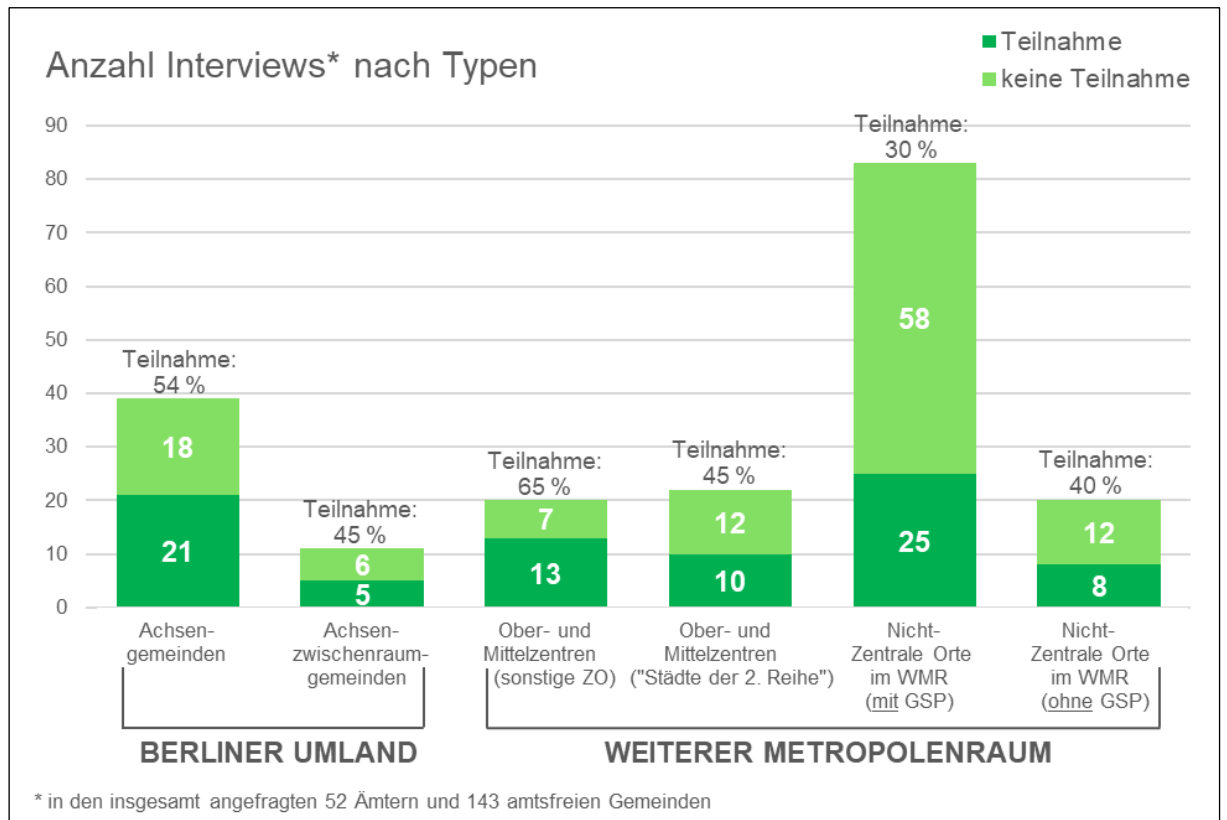
3. Mögliche Hemmnisse bei der Aktivierung von Flächenpotenzialen bzw. bei der Planung neuer Siedlungsflächen

- a) Wie schätzen Sie die Aktivierbarkeit der vorhandenen Flächen in den Gemeinden Ihres Landkreises ein?
- b) Welche Hemmnisse sind Ihnen in den Gemeinden Ihres Landkreises bei der Aktivierung vorhandener Flächenpotenziale bekannt und welche bei der Planung zusätzlicher Siedlungsflächen? Können Sie hierzu auf Basis der in Ihrem Landkreis eingehenden Genehmigungsanträge eine Einschätzung abgeben?“
- c) Falls bestimmte Aspekte besonders hemmend sind, können Sie dazu konkrete Fälle benennen?
- d) Sofern Ihrer Einschätzung nach landesplanerische Vorgaben hemmend bei der Planung neuer Siedlungsflächen sind, um welche Vorgaben handelt es sich genau? Kennen Sie konkrete Fälle?

4. Lösungsvorschläge

- a) Könnte eine Ergänzung, eine Änderung oder der Wegfall von Vorgaben der Landesplanung, der Regionalplanung oder des Fachrechts die Entwicklung der Gemeinden in Ihrem Landkreis positiv beeinflussen? Falls ja: Welche Änderungen würden Sie konkret vorschlagen? Könnten aus den Änderungen auch neue Zielkonflikte entstehen?
- b) Haben Sie darüber hinaus noch Hinweise, die nicht zur Sprache gekommen sind?

Abbildung 6: Anzahl der geführten Interviews nach Gemeindetypen



Quelle: eigene Darstellung (Daten aus Dokumentation der Befragungsergebnisse von empirica, 2021)